

Проект финансируется Фондом Евразия из средств,
предоставленных Агентством США по международному развитию (USAID)

Мониторинг и оценка "электронных правительств"

Аналитический отчет. Подготовлен "Компанией "Процесс Консалтинг"
в рамках проекта "Система мониторинга для "электронного правительства".

Москва, апрель 2003 года

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| Что такое "электронное правительство" и для чего оно создается | 3 |
| "Правительство" или "управление"? | 3 |
| Правительство и услуги | 4 |
| Кому и что даст "электронное правительство" | 6 |
| Цели и принципы построения "электронных правительств" | 9 |
| Оценка программ создания "электронных правительств" | 12 |
| Общие положения | 12 |
| Мониторинг "электронных правительств". Индикаторы | 16 |
| Зарубежный опыт исследования "электронных правительств" | 21 |
| Проект SIBIS | 21 |
| Исследования компании Accenture | 23 |
| Исследование UNDPEPA и ASPA | 25 |
| Исследование Taylor Nelson Sofres (TNS) | 28 |
| Два измерения "электронного правительства"(обобщение зарубежного опыта) | 30 |
| Программа "Электронная Россия" | 34 |
| Концепция | 34 |
| Мониторинг и оценка | 37 |
| Система мониторинга для "электронного правительства" в России | 39 |
| Особенности развития ЭП в России | 39 |
| Использование зарубежного опыта мониторинга | 39 |
| Предложения по построению системы мониторинга ЭП | 41 |
| Общие соображения | 41 |
| Индикаторы | 42 |
| Источники и методы сбора информации | 42 |
| "Электронное правительство" и доступность российских властей | 45 |
| Замысел и задача исследования | 45 |
| Методология | 45 |
| Результаты исследования | 46 |
| Группа 0: "Сайта нет вообще, либо он есть, но не работает" | 46 |
| Группа 1: "Информации для установления контактов недостаточно" | 47 |
| Группа 2. "Есть минимально необходимая информация для установления контактов" | 48 |
| Группа 3. "Есть подробная информация для установления контактов, но нет единого стиля" | 48 |
| Группа 4. "Полная информация, единый стиль, возможность онлайн-контактов" | 49 |
| Группа 5. "Самые "дружелюбные", информативные и стильные" | 49 |
| Выводы и рекомендации | 50 |
| Литература | 53 |
| Приложение 1. ИНТЕРНЕТ - ресурсы | 54 |
| Мониторинг и оценка электронного правительства | 54 |
| Избранные публикации по электронному правительству | 55 |
| Адреса электронных правительств | 58 |
| Приложение 2. Индикаторы программы "Электронная Европа" | 60 |

Что такое "электронное правительство" и для чего оно создается

Сущность "электронного правительства" (ЭП) заключается в том, что правительственные структуры разных уровней используют современные информационные технологии для непосредственного предоставления информации и услуг потребителям. Потребителями услуг ЭП могут быть граждане, негосударственные организации либо государственные структуры.

"Правительство" или "управление"?

Термин "электронное правительство" появился как калька с английского *Electronic Government* или *e-government*.

Английское слово *government* имеет несколько значений. В их числе – правление или управление как действие или процесс. Именно в этом значении употребляется слово *government* в данном случае. *E-government* определяется как "использование" (ИНТЕРНЕТ и Всемирной Паутины") (UNDPEPA and ASPA, 2002), "способ" (предоставления информации и услуг), "обеспечение" (доступа к информации и услугам)¹. То есть, понятие *electronic government* относится к формам и методам деятельности правительства, а не к правительству как субъекту этой деятельности. *Electronic government* означает буквально "электронное правление" или "электронное государственное управление".

В русском языке слово "правительство" раньше было близко по смыслу к указанному выше значению английского слова *government* и означало "правление, управление, начальствование". В современном русском языке "правительство" означает исключительно "совокупность органов государственной власти" или "исполнительный и распорядительный орган государственной власти в стране".

Таким образом, использование словосочетания "электронное правительство" в качестве русского эквивалента *electronic government* не вполне точно отражает смысл этого понятия. У людей непосвященных при упоминании "электронного правительства" возникают ассоциации, весьма далекие от того, что на самом деле имеется в виду.

"Это что еще за электронное правительство? Кто его сформировал? Кто его премьер, не вы часом?" – Андрей Коротков, начальник департамента правительственной информации аппарата правительства РФ, услышав вопросы из зала, просто опешил, а потом рассмеялся и поспешил откреститься от должности главы теневого электронного кабинета. Дело было на конференции "Электронное правительство в России", проходившей в рамках выставки E-Comtech'2001 и собравшей представительный состав

¹ www.worldbank.org/publicsector

участников – от депутатов Думы и чиновников правительства до президента американской ТПП в России².

Правительство и услуги

Создание ЭП связано с предоставлением услуг различным группам пользователей (клиентов). Услуги предоставляются государственными структурами.

За этими короткими фразами – одна из важнейших современных тенденций в развитии государственного управления в мире. Идея "электронного правительства" появилась именно как следствие этой тенденции, а не исключительно благодаря бурному развитию информационных технологий.

В 70-80 годах XX века многие страны столкнулись с рядом проблем, связанных с работой органов государственного управления (R.Heeks, 2001): большими расходами, неэффективными процессами, неудовлетворительными результатами.

Большие расходы. В ряде стран расходы на деятельность государственных учреждений стали необоснованно высокими или росли слишком быстрыми темпами.

Неэффективные процессы. Все большую обеспокоенность стали вызывать случаи потерь, задержек, плохого управления и коррупции в государственном секторе. Все это приводило к неэффективному преобразованию государственных денег в услуги государственных учреждений. В частности, решения, которые принимали государственные служащие, зачастую оказывались весьма далекими от потребностей общественности. Лица, принимающие решения, оказались очень удаленными от источников информации и реальной жизни. Государственные чиновники совершенно не несли ответственности за свои решения и действия перед теми, на кого их решения и действия влияли.

Неудовлетворительные результаты. В ряде стран государственный сектор оказался неспособен обеспечить то, он призван был обеспечить: от внешней и внутренней безопасности до поддержки сельского хозяйства, образования, здравоохранения, социальных услуг и т.д.

В начале 90-х годов в США и в других странах стали предприниматься последовательные шаги по реформированию органов и систем государственного управления с тем, чтобы они "работали лучше, а стоили меньше".

Реформы были направлены на:

Повышение эффективности

Повышение КПД. Улучшение соотношения между затратами "на входе" и результатами "на выходе".

² "Электронное правительство. Готова ли Россия к демократии?", Эксперт, Интернет №3 (11) от 9 апреля 2001 года

| | |
|---|---|
| <i>Децентрализацию</i> | Полномочия в принятии решений передавались "вниз", на региональный и местный уровни управления. Смысл такого перераспределения полномочий заключался в том, чтобы уменьшить затраты на централизованное принятие решений и создать более гибкую и "отзывчивую" систему. |
| <i>Повышение ответственности</i> | Повышалась ответственность государственного сектора в целом и отдельных государственных служащих за принимаемые решения. Идея заключалась в том, чтобы создать определенное "давление" на государственных служащих; создать механизм, мотивирующий их работать качественно; сделать их более восприимчивыми к тем, для кого они работали. Это также было средством борьбы с коррупцией. |
| <i>Улучшение управления ресурсами</i> | Повышение эффективности использования человеческих, финансовых и других ресурсов. Подразумевалось, что будут пересмотрены и способы оценки эффективности использования всех видов ресурсов. |
| <i>Внедрение элементов рыночных отношений</i> | Имелись в виду отношения между гражданами ("потребителями" услуг) и государством, а также между бизнесом и государством. Смысл этих преобразований заключался в том, чтобы рыночные отношения привели к снижению затрат и повышению эффективности. |

Реформы включали сокращение численности государственного аппарата, уменьшение количества внутренних нормативных документов, внедрение в практику государственных учреждений стандартов качественного обслуживания клиентов. Государственным учреждениям, в частности, предписывалось уточнить категории своих "клиентов" и изучить их потребности, разработать стратегии повышения качества услуг, а также критерии и механизмы оценки качества обслуживания.

В процессе кардинального реформирования правительства³ обнаружилось, что современные информационные технологии могут оказаться хорошим подспорьем в решении главной задачи: "работать лучше, стоить меньше". Информационные технологии позволяют:

- управлять всеми видами правительственной информации, которая сама по себе является стратегическим ресурсом,
- обрабатывать и администрировать данные с тем, чтобы их было удобно использовать,
- обеспечивать распространение и многократное использование информации (будучи один раз введенной в систему информация используется многими людьми и многократно),

³ В США и многих других странах использовался термин *reinventing the government* (Osborn and Gaebler, 1996), что буквально можно перевести как "создание правительства заново".

- эффективно обмениваться информацией в электронном виде (однажды введенная информация может храниться и пересылаться без дополнительной трудоемкой ручной работы),
- защищать информацию,
- сохранять информацию,
- поддерживать и постоянно совершенствовать систему работы с информацией.

Так в программах реформ появились информационные технологии, а в концепциях систем "электронных правительств" – ориентация на обслуживание клиентов.

Кому и что даст "электронное правительство"

В концепции одного из мировых лидеров в сфере создания электронных правительств – Новой Зеландии – ответ на этот вопрос звучит так:

"Электронное правительство дает возможность правительственным органам использовать новые технологии, чтобы предоставить людям более удобный доступ к правительственной информации и услугам, повысить качество этих услуг и в большей мере обеспечить возможность участия в работе демократических институтов. Благодаря электронному правительству Новая Зеландия сможет вступить в 21 век, имея более качественные и экономичные правительственные услуги и улучшив отношения между новозеландцами и правительством"⁴.

Что даст ЭП *людям, общественности*?⁵

- Людям будет легче воздействовать на принятие управленческих решений, их мнение будет услышано, и у них появится ощущение причастности к происходящему. Государственные проекты будут основаны на приоритетах, определяемых людьми, а не исключительно правительством.
- Повысится качество услуг, предоставляемых правительственными организациями людям.
- Люди смогут получать комплексные услуги, так как различные правительственные организации будут более эффективно взаимодействовать друг с другом.
- Повысится уровень информированности населения, которое сможет получить свежую всеобъемлющую информацию о государственных законах, правилах, политике и услугах. Жизнь людей станет легче, так как упростятся процессы их взаимо-

⁴ Электронное правительство – концепция для Новой Зеландии от 01/05/2002

⁵ по материалам "Электронное правительство – концепция для Новой Зеландии от 01/05/2000" и E-Government Tutor [URL:www.ezynes.com](http://www.ezynes.com)

действия с правительством. Доступ к информации поможет людям лучше использовать имеющиеся возможности.

- Информированность и согласие по важнейшим вопросам позволит свести к минимуму политические трения и ускорить осуществление проектов.
- Процесс рассмотрения жалоб станет более быстрым и справедливым.
- Общественное мнение из случайного станет информированным.
- Большая прозрачность поможет повысить степень общественного контроля за работой правительства и снизить уровень коррупции.
- У людей, живущих и работающих за границей, появится возможность участвовать в делах своего отечества и в большей мере ощущать свою национальную принадлежность.
- По двусторонним каналам связи можно будет осуществлять множество бесплатных обучающих программ, что будет способствовать повышению профессионального уровня людей.

Что даст ЭП **государственным органам**?

- Быстрый доступ к достоверной информации для принятия решений.
- Улучшение взаимодействия между правительственными учреждениями, повышение эффективности обмена информацией, интегрирование услуг и снижение затрат.
- Экономичный эффективный инструмент связи с местными правительствами и некоммерческими организациями.
- Возможность быстрой и экономичной реализации планов правительства.
- Возможность улучшить планирование и управление на и местном уровне.
- Заинтересованная общественность сможет реально участвовать в разработке планов, проектов, политик и инициатив.
- Быстро и практически без затрат можно будет получить объективную информацию об общественном мнении.
- Информирование общественности позволит свести к минимуму разногласия и сформировать благоприятное для правительства общественное мнение.
- Возможность разрешить проблему пассивного отношения населения к правительству и его планам, являющуюся одной из основных проблем демократического общества.

Что даст ЭП **бизнесу**?

- Новую компанию можно будет зарегистрировать, не вставая из-за компьютера.
- Упростится и ускорится процесс получения или продления различных лицензий, разрешений и т.д.
- Появятся новые возможности для развития бизнеса. Станут равными для всех условия участия в тендерах, объявляемых государственными учреждениями. Подать заявку на участие в таком тендере тоже можно будет в режиме он-лайн.
- Ускорится процесс оформления таможенных деклараций, а, следовательно, процесс прохождения грузов через таможенные пункты.
- Существенно облегчится сдача налоговой отчетности. Можно будет гарантированно и вовремя получать информацию об изменении требований к отчетности. Станут доступными все новые формы.
- Сдача отчетности в органы государственной статистики будет возможна в электронном виде круглосуточно 7 дней в неделю.

Таким образом, в самом общем виде выгоды от использования "электронных правительств" можно сформулировать так:

- Граждане и бизнес получают свободный доступ к правительственной информации и услугам.
- Качество обслуживания повышается за счет повышения скорости обслуживания, обеспечение полного цикла услуг в режиме он-лайн, оптимизации рабочих процессов и т.д.
- Гражданам предоставляются более широкие возможности для участия в демократических процессах.

Рассмотрим преимущества использования ЭП на нескольких конкретных примерах.

Пример 1. Внедрение нововведения на уровне Министерства.

Предположим, некое Министерство собирается внести изменения в процедуру предоставления определенной услуги. Оно сможет разместить информацию о предполагаемых изменениях на своем сайте в ИНТЕРНЕТ и предложить заинтересованным лицам высказать мнение по поводу нововведения. Это поможет учесть мнение будущих пользователей услуги на стадии разработки.

Пример 2. Регистрация автомобиля.

Владелец автомобиля сможет зарегистрировать его в любое время, не выходя из дома, и ему не придется стоять в очередях. Это будет особенно удобно для людей, живущих в сельской местности.

Пример 3. Получение помощи в случае автомобильной аварии.

В результате автомобильной аварии человеку требуется связаться с несколькими государственными службами, и в каждой из них рассказать о ситуации, в которую он попал, а затем сформулировать свой запрос. Если бы у всех этих организаций была возможность обмениваться информацией и интегрировать свои услуги, человеку пришлось бы сделать лишь один телефонный звонок.

Пример 4. Перевозка крупногабаритного груза по городу.

Если требуется перевезти крупногабаритный груз на автомобиле с одного края города на другой, необходимо получить все соответствующие правила и нормативы дорожной безопасности, которые существуют только в печатной форме. Если сделать подобную информацию доступной через ИНТЕРНЕТ, люди получат больше возможностей безопасно и в рамках законов заниматься любой деятельностью, как личной, так и профессиональной.

Выше были перечислены потенциальные выгоды от использования ЭП. Естественно, в каждом конкретном случае ЭП должно быть ориентировано на потребности конкретной страны или региона, где предполагается создание электронной системы государственного управления. Такая система – "это не компьютерная программа или устройство, которые нужно просто запустить. Это концепция, которую нужно адаптировать к конкретным условиям и реализовать, исходя из конкретных потребностей каждого отдельного правительства"⁶.

Цели и принципы построения "электронных правительств"

В идеале "электронное правительство" должно *обеспечить всем гражданам быстрый и простой доступ ко всем услугам государственных учреждений, а также возможность реализовать все свои конституционные права на участие в управлении государством.*

Это – "идеальный" результат. В реальных правительственных программах указываются конкретные виды услуг, которые должны стать доступны гражданам через определенный срок. Кроме того, зачастую указывается доля населения страны, которая будет иметь доступ к этим услугам.

Например, правительство Канады в 1994 году объявило о том, что к 2000 году граждане смогут воспользоваться следующими услугами:

"Ключевые федеральные программы и услуги – имеющие наибольшее значение для граждан Канады – будут представлены в режиме онлайн. Клиентам будет предоставлена возможность проводить защищенные интерактивные электронные операции. Также в электронном режиме можно будет воспользоваться защищенными интерактивными бланками и формами для заполнения.

⁶ "E-Government Tutor" URL: www.ezynes.com

Различные вспомогательные службы обеспечат техническую поддержку и будут участвовать в разработке содержания. Будет обеспечена своевременность оказания услуг в режиме онлайн в соответствии с опубликованными стандартами.

Порталы Правительства Канады и веб-сайты всех других федеральных министерств и ведомств позволят проводить поиск необходимой информации с помощью легкой в использовании и имеющей расширенные возможности системы поиска информации. У граждан появится возможность найти информацию и услуги, даже если точное наименование программы или услуги неизвестны. На всех федеральных веб-сайтах будут применены аналогичные принципы поиска, общие правила навигации (передвижения между различными объектами) и единый стиль оформления.

Через Canada Site будут обеспечены комплектные точки доступа (или порталы) к информации и услугам, организованным по направлениям деятельности, сферам интересов и в соответствии с общими потребностями населения. Ведется разработка планов разработки порталов для людей старшего возраста, потребителей, коренных жителей Канады, порталов по вопросам окружающей среды и инновационным ресурсам для предприятий малого и среднего бизнеса.

Инновационные партнерства. В рамках инициативы представления Правительства в режиме онлайн особое внимание будет уделено созданию партнерств по оказанию услуг в режиме онлайн с провинциями, территориями, муниципальными образованиями, коммерческими и общественными организациями, а также с международными партнерами⁷.

Правительство Новой Зеландии в 2000 году опубликовало план, согласно которому граждане страны в течении ближайших пяти лет получат следующие возможности:

- Осуществлять электронную регистрацию актов гражданского состояния, например, фактов рождения, смерти, заключение брака, в удобное время и в удобном месте.
- Проводить электронные финансовые расчеты с правительственными организациями.
- Заполнять и подавать все правительственные декларации в одном месте – на официальном сайте Правительства в Интернет.
- Высказывать свое мнение по поводу широкого круга правительственных инициатив и политики по Интернет.
- Использовать преимущества высококачественной системы государственного здравоохранения, предоставляющей интегрированные персонализированные услуги по цепочке терапевт – специалист – больница – аптека, используя данные конкретного пациента, передаваемые и анализируемые в рамках комплексной и хорошо защищенной информационной системе.
- Быть уверенными в том, что эффективный надзор, подкрепленный хорошей законодательной базой, обеспечивает неприкосновенность частной жизни.
- Воспользоваться преимуществами от снижения финансовых и временных затрат на операции с недвижимостью, так как данные земельного кадастра и информация о правах собственности

⁷ Serving Canadians in a Digital World, www.gol-ged.gc.ca/common/

будут доступны в электронном формате, и также станет возможна электронная регистрация сделок.

- Уведомлять об изменении адреса через Интернет, так чтобы это извещение автоматически рассылалось сразу во многие правительственные учреждения.

Программы создания ЭП включают не только описание результатов, но и принципы построения и работы электронных правительств. То есть при разработке программ уделяется внимание не только тому, ЧТО нужно получить в итоге, но и тому, КАК эти результаты будут получены и КАКИМ критериям должны отвечать новые системы.

Руководящими принципами при создании ЭП в Канаде являются⁸:

- 1) Организация услуг и информации в соответствии с потребностями и ожиданиями граждан.

Имеется в виду, что электронные правительственные услуги должны быть общедоступными, простыми в использовании и соответствовать приоритетам и потребностям канадцев. Эти услуги должны быть качественными и всесторонними; недорогими и конфиденциальными.

- 2) Единый подход для всего правительства в целом.

Этот принцип предполагает координацию всех работ из единого центра и охват всех уровней всех государственных структур. Создание ЭП должно осуществляться в сотрудничестве между подразделениями и ведомствами, а также между региональными администрациями, с привлечением частного и некоммерческого секторов. Во всех случаях, когда это представляется разумным, планируется консолидация и интеграция услуг. ЭП должно использовать лучшие из имеющихся технологий, в том числе и те, которые отработаны в частном секторе.

Правительство Великобритании предложило семь принципов электронного правительства⁹:

- 1) *Выбор* – сделать получение услуг в электронном виде предпочтительным для пользователей вариантом.
- 2) *Конфиденциальность* – обезопасить информацию, полученную от граждан и фирм, и обеспечить, чтобы граждане осознавали эту безопасность.
- 3) *Доступность* – предоставлять услуги в той форме, в которой они требуются клиенту, обращая особое внимание на потребности населения в отдаленных районах, потребности людей с ограниченными возможностями, и людей, которые не говорят на официальном языке страны.

⁸ Guiding Principles http://www.gol-ged.gc.ca/princip/princip_e.asp

⁹ Gronlund, Ake, *e-Government Design Applications and Management*, Idea Group Publishing, 2002

- 4) *Эффективность* – интегрировать процессы управления так, чтобы разграничение между правительственными подразделениями было незаметным или несущественным для пользователя.
- 5) *Рационализация* – совместно использовать ресурсы для функций и процессов, которые являются общими для более чем одного подразделения или агентства.
- 6) *Открытость информации* – сделать информацию готовой к использованию, в доступной и удобной форме.
- 7) *Предотвращение мошенничества* – установить меры по проверке идентичности отдельных лиц и организаций, работающих с правительством, и исключить некорректный доступ к информации или манипулирование ею.

Очень важным принципом построения ЭП практически во всех странах является открытость процесса разработки программы и отчетности о выполнении планов. Сущность ЭП заключается в том, чтобы открывать доступ населения к информации. Выполнение программы создания ЭП должно следовать принципам работы будущего "электронного правительства". Уже на самых ранних этапах осуществления программы население не только информируется о целях, задачах, ожидаемых результатах программы и способах ее осуществления. Граждан приглашают к сотрудничеству и участию, к обсуждению различных аспектов программы. Можно сказать, что степень открытости программы ЭП для граждан является одним из важных критериев оценки этой программы.

Оценка программ создания "электронных правительств"

Общие положения

Начнем с примера, максимально приближенного к российской действительности.

Представьте себе, что на начальном этапе реализации программы создания ЭП в Вашем регионе проводится конференция "Электронное правительство: услуги населению и малому бизнесу". Участие в конференции – бесплатное. Зарегистрироваться можно в режиме "он-лайн". Уведомление о регистрации приходит по электронной почте.

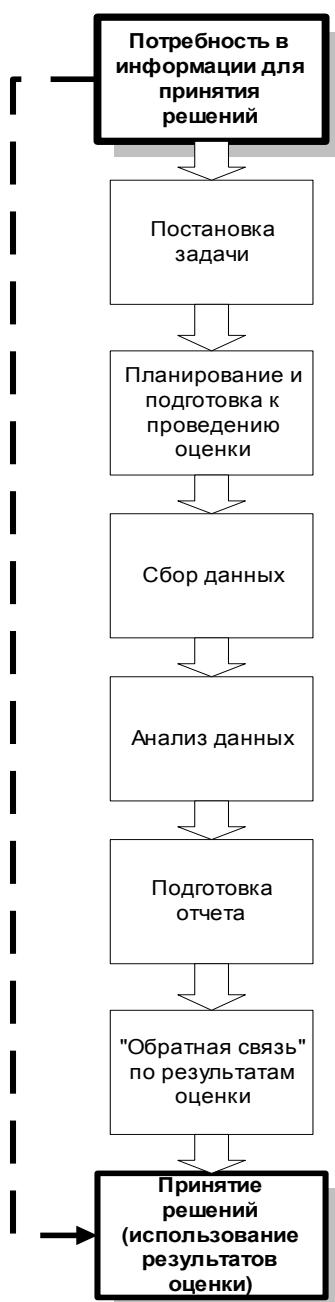
Вы принимаете решение участвовать. Регистрируетесь. В ответ приходит сообщение о том, что Вы должны заплатить за участие 1500 долларов США. Ни в каких информационных материалах об этом речи не было. Вы еще раз проверяете объявление о конференции в ИНТЕРНЕТ. Все точно – бесплатно! Звоните в оргкомитет и пытаетесь выяснить, что происходит. Вам объясняют, что, поскольку Вы являетесь сотрудником коммерческой фирмы (Вы работаете в малом бизнесе), участие в конференции для Вас будет платным. Причина? Вы можете использовать конференцию для рекламы услуг Вашей компании. После серии переговоров Вам предлагают скидку. Для участия можно заплатить всего лишь 400 долларов. Конференция проходит без Вас...

Теперь зададимся следующими вопросами:

- В какой мере соблюдается принцип открытости программы для населения?
- Имеет ли население свободный доступ к информации о программе?
- Имеет ли население возможность участвовать в обсуждении программы?

Ответы на эти вопросы важны для руководителей программы. Для того, чтобы при необходимости вовремя корректировать ход программы, им нужно знать, соблюдаются ли принципы создания ЭП, положенные в основу программы.

Ответы на эти вопросы важны и для населения. Люди формируют свою позицию по отношению к программе на основании того, совпадает ли "слово с делом". Сказать об открытости



еще не означает сделать программу открытой. Объявление о бесплатной конференции еще не означает, что организаторы не будут брать денег с участников. Только имея сведения о происходящем в реальной жизни, люди будут принимать решения о том, стоит ли доверять программе, поддерживать ее, принимать в ней участие.

Стороны, заинтересованные в осуществлении программы, нуждаются в информации для принятия различных решений, связанных с программой. Эту информацию можно получить разными способами. Например, из программной документации (приведенный пример иллюстрирует некоторые ограничения этого способа). Можно принять непосредственное участие в мероприятиях программы и ознакомиться с тем, что происходит в действительности (в нашем примере этот способ оказался надежнее). Лучше же всего, использовать разные способы и источники информации. Тогда информация будет надежнее, а принятые на ее основании решения - точнее.

Оценка программы – это систематический сбор информации о деятельности в рамках программы и о результатах программы для того, чтобы вынести суждение об успешности выполнения программы, повысить ее эффективность или разработать планы на будущее (Patton, 1997).

Мониторинг программы – один из видов оценки программ, который заключается в постоянном отслеживании хода

программы и сравнении его с планом.

Основное предназначение оценки программ – предоставление информации для принятия решений.

В основе любой программы лежит гипотеза, предположение. Например, гипотеза программы "электронное правительство" заключается в том, что перевод правительственных услуг в электронную форму улучшит жизнь граждан, облегчит деятельность бизнеса и сделает работу правительственных учреждений эффективнее.

Только реализация программы может показать, насколько исходное предположение было верным.

Оценка программы ЭП в процессе и по итогам ее реализации позволяет ответить на вопросы о том, оправдывается ли исходная гипотеза:

- Насколько улучшается / улучшилась жизнь граждан в результате перевода правительственных услуг в электронную форму?
- Насколько облегчается / облегчилась деятельность бизнеса?
- Насколько повышается / повысилась эффективность работы правительственных учреждений?

Ответы на эти вопросы помогают сделать заключение об успешности программы, принять обоснованное решение о целесообразности ее дальнейшего финансирования и разработать или скорректировать планы на будущее.

Справка: этапы проведения оценки программы

Отправной точкой для проведения оценки является возникновение потребности в информации для принятия решений.

Следующим шагом является преобразование возникшей потребности в задание на проведение оценки. Главным компонентом задания являются вопросы, на которые нужно ответить, чтобы получить нужную для принятия решений информацию. Кроме того в задании оговариваются детали проведения оценки: источники методы сбора информации, требования к отчету, кто будет участвовать в проведении оценки, график работ и организационные вопросы, условия использования и распространения полученной информации, необходимые для проведения оценки ресурсы.

Следующий этап – планирование и подготовка к проведению оценки – заключается в разработке деталей проведения работ и подготовке необходимых инструментов.

Следующий этап - сбор данных. Для этого используют интервьюирование (индивидуальное и групповое), анкетирование, наблюдение, различные методы анализа документации. Главная идея разделения этапов сбора данных и последующего анализа полученной информации заключается в том, что выводы должны базироваться не на отдельных фактах, а на их совокупности.

На этапе анализа данных на основании полученной информации делаются выводы и формируются рекомендации относительно принятия того самого управленческого решения, с которого все началось.

После подготовки отчета о проведенной оценке и «обратной связи» по результатам оценки наступает последний этап – принятие решений с учетом полученной информации.

Вопросы, на которые надлежит ответить в результате оценки программы, зависят от потребностей в информации и должны определяться теми, кто будет использовать ответы. Оцениваться может как программа в целом, так и ее отдельные аспекты. Рассмотрим пример формулирования вопросов применительно к такому компоненту программы ЭП как "электронная демократия"¹⁰.

Предположим, что в стране реализуется долгосрочная национальная программа создания ЭП. Одна из задач программы - создание новых возможностей для того, чтобы граждане участвовали в принятии решений. Через три года после начала программы уже накоплен большой опыт работы в этом направлении, как положительный, так и отрицательный. Руководство программы принимает решение сформировать новую политику в области "электронной демократии" и скорректировать дальнейший план реализации программы с учетом накопленного в регионах опыта. Для этого нужна информация о ситуации в регионах и накопленном опыте.

Руководство программы инициирует проведение оценки для того, чтобы понять, как удастся посредством новых форм демократии, которые появляются благодаря новым технологиям, защищать и развивать одну из основных демократических ценностей – участие граждан в принятии решений.

Вопросы, на которые надлежит ответить в результате оценки:

Региональная политика в области электронной демократии¹¹

- Есть ли у региональных администраций политика в области электронной демократии?
- Каково официальное предназначение этой политики?
- Каковы основные характеристики этой политики?
- На кого направлена эта политика?
- Какие действия предусматривает данная политика?
- Существует ли политика относительно условий, в которых реализуются проекты электронной демократии?
- Существует ли политика относительно статуса результатов проектов электронной демократии?
- Проводит ли региональная администрация исследования по вопросам электронной демократии для разработки и/или совершенствования региональной политики в данной области?

¹⁰ *Pauline Poland, The e-democracy project, <http://www.governments-online.org/projects/e-democracy/>*

¹¹ в дальнейшем "электронной демократией" мы будем называть участие граждан в принятии решений с использованием современных информационных технологий

Региональные проекты электронной демократии

- Осуществляет ли региональные администрации какие-либо проекты в сфере электронной демократии?
- Эти проекты направлены лишь на предоставление информации или являются интерактивными?
- Являются ли эти проекты частью комплексной региональной программы?
- Как проводится оценка проектов электронной демократии в регионе?
- Есть ли статистические данные по участию граждан в работе проектов электронной демократии в регионе? Каковы эти данные?
- Рассчитаны ли проекты электронной демократии в регионе на определенные целевые группы?
- Каким вопросам посвящены проекты электронной демократии?
- Каким образом организован обмен информацией по проектам электронной демократии?
- Какова стоимость проектов электронной демократии?
- С какими конкретными проблемами сталкиваются проекты электронной демократии, и как удается с ними справиться?
- Кто участвует в проектах электронной демократии, и в каком качестве?
- Как региональная администрация участвует в проектах электронной демократии, осуществляемых неправительственными организациями?

Для того, чтобы получить ответы на приведенные в примере вопросы, придется использовать разные источники информации и разные методы получения данных. Например, для получения информации о политике региональной администрации, нужно будет ознакомиться с соответствующими документами. Для того, чтобы узнать об исследованиях, которые проводятся региональными администрациями и о проблемах, с которыми они сталкиваются, нужно будет поговорить с представителями администрации. Для того, чтобы понять характер проектов электронной демократии (информирование граждан или интерактивный режим) нужно будет стать на время "пользователем" системы и поработать с ней.

Полученные таким образом данные позволят сделать необходимые выводы и выработать соответствующие рекомендации для лиц, принимающих решения.

Мониторинг "электронных правительств". Индикаторы.

Для того, чтобы отслеживать ход программы или оценивать ее результаты, важно уже на стадии разработки встроить в программу систему мониторинга:

- Определить измеряемые показатели (индикаторы), по которым можно будет отслеживать ход и результаты программы.
- Установить источники информации для проведения мониторинга.
- Выбрать методы сбора информации.

- Определить частоту и график сбора информации.
- Назначить ответственных за получение необходимой информации и договориться с теми, кто эту информацию будет предоставлять.
- Определить технологию обработки и анализа получаемой информации.
- Спланировать, как и кому будут передаваться данные мониторинга.
- Учесть в бюджете программы расходы, необходимые для проведения мониторинга.

Индикаторы разрабатываются применительно к тем задачам, на решение которых направлена программа, и делают результаты программы "измеряемыми".

Рассмотрим пример, взятый из австралийской программы создания "информационной экономики". Всего в программе 11 задач. По каждой из них разработаны показатели, на основании которых можно судить об успешности ее решения.

Задача 1. Обеспечить всем австралийцам максимальные возможности для получения пользы от информационной экономики.

Цель Правительства – стимулировать участие в информационной экономике как всего общества, так и отдельных лиц. Хотя в целом пользование Интернет в Австралии быстро растет, уже начинает проявляться неравенство различных групп населения в вопросах доступа и использования сети. Возможности доступа к Интернет ограничены у людей с низким уровнем дохода, не имеющих высшего образования, живущих в сельских и удаленных районах, аборигенов, инвалидов, тех, для кого английский язык не является родным, в возрасте старше 55 лет и женщин. Правительство ставит перед собой задачу сделать так, чтобы все австралийцы получили пользу от информационной экономики.

Индикаторы:

- Количество семей, имеющих доступ к Интернет
По данным Австралийского Бюро Статистики (АБС) за период с февраля 1998 по ноябрь 1999 г. число домохозяйств, подключенных к Интернет, увеличилось на 105% и достигло 1.75 миллионов (25% всех домохозяйств) в ноябре 1999 г.). Последние данные показывают, что 2.8 миллионов взрослых австралийцев регулярно используют Интернет дома.
- Количество семей, имеющих дома компьютер.
- Доля лиц из числа имеющих социальные льготы, использующих Интернет.
По данным АБС число безработных, пользующихся Интернет, увеличилось с 39% до 49.6% в течение 12 месяцев, предшествовавших ноябрю 1999 г.
- Количество и географическое положение точек общественного доступа к Интернет в Австралии.

Разработка индикаторов может оказаться весьма непростой задачей, требующей существенного времени и участия экспертов.

Рассмотрим пример.

Программа "Электронная Европа", была инициирована Европейским Союзом в 1995 году. Через 5 лет был утвержден набор из 23 индикаторов для мониторинга этой программы (см. Приложение 1). Два из этих индикаторов относились к «электронному правительству»:

- Процент базовых государственных услуг, представленных в режиме он-лайн;
- Использование электронных государственных услуг для получения информации или подачи различных заявлений (форм, бланков).

В 2001 году был согласован единый для всех государств-участников "Электронной Европы" перечень из 20 базовых государственных услуг, 12 – для граждан и 8 – для предприятий (см. ниже).

Дальнейшее изучение ситуации показало, что одна и та же услуга может быть предоставлена в различных формах. Так предоставление услуги "Налогообложение физических лиц" могло означать:

- предоставление информации, с которой можно было ознакомиться через ИНТЕРНЕТ,
- предоставление информации, а также возможности загрузить необходимые для подачи в налоговые органы форм и бланков,
- все вышеуказанное плюс заполнение форм в режиме он-лайн,
- все вышеуказанное плюс уплату налогов и взаимодействие с налоговым инспектором.

С практической точки зрения при проведении мониторинга программы было важно помимо простой констатации наличия или отсутствия услуги учесть форму ее предоставления. Поэтому было предложено оценивать еще и уровень интерактивности услуги:

1. Наличие информации (*information*) о государственных услугах в электронном виде.
2. Возможность получения информации (*interaction*): загрузка форм, бланков.
3. Обмен информацией (*two-way interaction*): обработка форм, включая идентификацию пользователя.
4. Взаимодействие (*transaction*): ведение конкретного случая; принятие решений и оказание услуги (например, прием платежа).

Методология, предложенная для оценки уровня предоставления услуги в режиме онлайн, основана на методе, разработанном Правительством Нидерландов¹². Не все виды государственных услуг должны соответствовать всем четырем вышеуказанным уровням. Соответственно, для каждой отдельной услуги указывается максимально возможный уровень. Например, для подачи заявления в полицию по случаю кражи, максимальный уровень – 3 (обмен информацией). А вот для получения разрешения на строительство максимальный уровень – 4 (взаимодействие).

При проведении мониторинга "электронного правительства" услуга, предлагаемая на 4 уровне (взаимодействие), получает 4 балла. Отсутствие услуги оценивается в 0 баллов. Таким образом, можно получить не только качественную оценку (какие именно услуги предоставляются), но и количественную оценку по каждой из услуг, по услугам для граждан и для бизнеса отдельно и в сумме.

¹² «25% electronic public service delivery in the Netherlands» (Оказание 25% государственных услуг в электронном режиме в Нидерландах), BZK, январь 2001 г.

| | | | | | | | |
|----|--|-----|--|--|--|--|--|
| 1. | Социальные взносы на работников | (4) | | | | | |
| 2. | Корпоративные налоги: декларация, извещение | (4) | | | | | |
| 3. | НДС: заявление, извещение | (4) | | | | | |
| 4. | Регистрация новой компании | (4) | | | | | |
| 5. | Подача данных в статистические бюро | (3) | | | | | |
| 6. | Таможенная декларация | (4) | | | | | |
| 7. | Разрешения от экологических служб (включая отчетность) | (4) | | | | | |
| 8. | Закупки для государственных нужд | (4) | | | | | |

Отметим, что для разработки системы мониторинга "электронного правительства" в рассмотренном случае было сделано следующее:

- 1) изучен имеющийся опыт,
- 2) выработаны и согласованы основные определения (какие услуги считать основными, как измерить уровень предоставления услуги),
- 3) установлена периодичность измерений,
- 4) определены механизмы измерений и источники информации.

Индикаторы формируются экспертами с учетом замысла и целей программы. Однако существуют общие правила описания индикаторов, которые не зависят от содержания программы. Описание индикатора в самом общем случае должно включать:

| Обязательные разделы описания индикатора | Пример |
|--|---|
| Краткое название. | <i>Виртуальная занятость населения¹³</i> |
| Определение (точный и однозначный ответ на вопрос о том, что представляет собой данный индикатор). | <i>Виртуальная занятость подразумевает, что оплачиваемые работники выполняют свою работу не на обычном рабочем месте, а дома, используя информационные и коммуникационные технологии. Данный индикатор определяет процент жителей страны, которые имеют полную или частичную виртуальную занятость.</i> |
| Ссылку на инструмент измерения данного индикатора. | <i>Выборочное обследование / "Евробарометр"</i> |
| Периодичность измерения. | <i>Ежегодно</i> |

¹³ Индикатор №13 из "Перечня индикаторов для программы "Электронная Европа"

| Дополнительные разделы описания индикатора | Комментарии |
|---|---|
| Описание того, что именно данный индикатор измеряет. | <i>Может понадобиться в случае, если определение (см. выше) не дает достаточной информации для пользователей.</i> |
| Краткое описание методики измерения (ответ на вопрос о том, как определить значение индикатора). | <i>Может понадобиться, если пользователи самостоятельно будут производить измерения, пользуясь рекомендованной методикой или инструментом.</i> |
| Преимущества, сильные стороны данного индикатора и существующие с точки зрения его использования ограничения. | <i>Уточняется на основании приобретаемого опыта измерений. Может понадобиться для дальнейшей интерпретации данных, а также для совершенствования системы индикаторов.</i> |

Зарубежный опыт исследования "электронных правительств"

Проект SIBIS

Этот проект под названием "Статистические индикаторы для информационного общества" ("Statistical Indicators Benchmarking the Information Society") был профинансирован Европейским Сообществом в рамках программы "Технология информационного общества" (1998 – 2002). Проект выполнен европейским отделением корпорации RAND при участии исследовательских центров из Германии, Ирландии, Дании, Великобритании, Италии, Нидерландов и Швейцарии.

Отчет по проекту содержит обзор существующих индикаторов, а также предложения по новым индикаторам для электронного правительства.

К существующим индикаторам авторы исследования отнесли

- 1) индикаторы, которые определяют уровень интерактивности электронного правительства (см. стр. 18 данного отчета),
- 2) индикаторы программы "Электронная Европа" (см. Приложение 2)
- 3) другие индикаторы, которые были разработаны и используются в странах Европейского Содружества.

Проект SIBIS разделил существующие индикаторы информационного общества¹⁴ на следующие категории:

- использование ИНТЕРНЕТ из дома,

¹⁴ "Электронное правительство" является одним из компонентов информационного общества. Поэтому непосредственно к электронному правительству относятся лишь некоторые из приведенных SIBIS индикаторов.

- использование правительственных услуг в режиме он-лайн,
- уровень сложности он-лайновых услуг,
- доступность информационно-коммуникационных технологий и ресурсов для построения электронного правительства,
- предпочтения с точки зрения форм доступа к электронному правительству и существующие для доступа барьеры.

Эти индикаторы позволяют оценивать, в какой мере удастся реализовать видение информационного общества, включенное в программу "Электронная Европа":

Проект SIBIS выявил и некоторые пробелы в подходе к оценке электронного правительства". В частности, авторы исследования обратили внимание на то, что при внедрении ЭП необходимо не только отслеживать, в какой мере удастся достигать целей соответствующих программ. Необходимо также измерять степень принятия и адаптации пользователей к новым услугам. В противном случае можно "не заметить", что новая система, в которую вложены большие средства, окажется невостребованной.

Кстати, оппоненты внедрения электронной формы правления выдвигают в качестве одного из основных аргументов "против" именно невостребованность электронных услуг. Согласно некоторым опросам, в странах с развитым электронным "госсервисом" большинство населения предпочитает пользоваться традиционными формами обслуживания.

SIBIS предложил несколько новых индикаторов для измерения отношения пользователей к новым формам предоставления услуг. При этом авторы исследования исходили из того, какие потенциальные барьеры существуют для разных категорий пользователей:

| Типы пользователей | Потенциальные барьеры |
|--------------------|--|
| Граждане | Доступность Технология Удобство |
| Бизнес | Стоимость Тренинг Желание использовать |
| Правительство | Тренинг Соответствующее оборудование Эффективность |

SIBIS предложил следующие индикаторы.

Правительство – граждане (G2C)

- Восприятие преимуществ ЭП гражданами,
- Барьеры на пути использования ЭП гражданами,
- Желание граждан пользоваться услугами ЭП,
- Отношение граждан к альтернативным формам получения услуг.

Правительство – Бизнес (G2B)

- Эффективность ЭП с точки зрения бизнеса,
- Барьеры на пути использования ЭП бизнесом,
- Желание бизнеса пользоваться услугами ЭП,
- Отношение бизнеса к альтернативным формам получения услуг,
- Восприятие преимуществ ЭП бизнесом.

Правительство – Правительство (G2G)

- Существующие виды использования электронных услуг¹⁵,
- Эффективность ЭП с точки зрения правительства,
- Барьеры на пути использования ЭП правительством,
- Восприятие преимуществ ЭП правительством,
- Отношение государственных служащих к альтернативным формам получения услуг,
- Потенциальные возможности для внедрения электронных услуг.

В качестве инструмента для измерения этих индикаторов SIBIS предлагает анкетирование.

Исследования компании Accenture

Accenture¹⁶ – одна из ведущих мировых консалтинговых компаний в сфере менеджмента и информационных технологий. В 2001 и 2002 годах Accenture провела исследования разви-

¹⁵ Блок-схема измерения этого индикатора представлена ниже



тия электронных правительств в мире. Результаты исследований были опубликованы в виде отчетов. Мы рассмотрим последний отчет, выпущенный весной 2002 года. Он называется "Воплощая видение будущего" (Realizing the Vision).

В рамках данного исследования нас будут интересовать критерии оценки электронных правительств, а также методы и инструменты, использованные Accenture.

Оценка электронных правительств производилась по следующим критериям:

1) Уровень развития услуг (Service Maturity).

Здесь учитывалось общее количество услуг, переведенных в он-лайнный режим, и интерактивность электронных версий этих услуг. В отличие от предложенных голландцами и принятых в Европе 4 уровней интерактивности, Accenture использовала 3 уровня:

- Публикация (Publish). Правительство размещает информацию на сайте. Пользователи могут с ней ознакомиться. Коммуникации этим и ограничиваются.
- Обмен информацией (Interact). Пользователь имеет возможность посылать информацию в правительственное агентство и "скачивать" информацию с сайта. При этом агентство не обязательно коммуницирует с пользователем.
- Взаимодействие (Transact). Пользователь имеет возможность обращаться в агентство с помощью электронных средств, а агентство – отвечать таким же образом.

В данном случае уровень 2 объединил уровни 2 и 3 из классификации, приведенной выше.

2) Управление взаимоотношениями с клиентами (Customer relationship Management).

Этот критерий позволяет измерить развитость оказания услуг с точки зрения удовлетворения потребностей клиентов. Здесь Accenture использовала следующие параметры:

- Индивидуализация услуг (Insight)
Помнит ли меня правительство? Когда я посещаю сайт повторно, учитываются ли мои предыдущие обращения для того, чтобы сделать услугу более удобной лично для меня?
- Удобство доступа к услугам (Interaction)
Могу ли я попасть на несколько взаимосвязанных правительственных сайтов через один "вход"?
- Ориентация на потребности клиентов (Organization Performance)
Ориентирован ли данный сайт на мои потребности? Основана ли его организация на потенциальных намерениях пользователей?

- Поддержка клиентов (Customer Offerings)

Помогает ли мне данный сайт, дает ли он советы в соответствии с моими потребностями и обстоятельствами?

- Полезные контакты (Networks)

Могу ли я выйти через данный сайт на другие нужные мне услуги, которые предоставляются негосударственными организациями?

Оценив Уровень развития услуг и Управление взаимоотношениями с клиентами, Accenture провела ранжирование электронных правительств по признаку Общего развития ЭП (Overall Maturity). При этом "вес" Уровня развития услуг составлял 70%, а "вес" Управления взаимоотношениями с клиентами – 30%.

Исследование проводилось на выборке из 23 стран¹⁷. В общей сложности были изучены 169 видов услуг в 9 основных секторах: Социальное обслуживание, правосудие и общественная безопасность, доходы, оборона, образование, транспорт и транспортные средства, демократические процедуры, закупки и почта.

Для проведения исследования Accenture предложила своим экспертам в 23 избранных странах выступить в роли пользователей услуг электронного правительства. Действуя как граждане и как представители бизнеса, сотрудники Accenture входили на правительственные сайты и оценивали качество и уровень предоставляемых услуг.

По результатам исследования все страны были разделены на 4 группы по уровню Общего развития ЭП. Группу лидеров (общее развитие ЭП более 50%) составили Канада, Сингапур и США.

Опыт лидеров, в частности, показал, что при разработке программ создания электронных правительств необходимо ясно определять ожидаемые результаты. Во время выполнения программы нужно отслеживать прогресс по отношению к этим результатам с помощью системы индикаторов.

Исследование UNDPEPA и ASPA

UNDPEPA (United Nations Division for Public Economics and Public Administration) – Подразделение ООН, занимающееся вопросами экономики и государственного управления. ASPA (American Society for Public Administration) – Американское общество государственного администрирования.

¹⁷ Австралия, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия, Гонконг, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Малайзия, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Сингапур, США, Финляндия, Франция, ЮАР, Япония.

Исследование, проведенное этими организациями¹⁸ охватывало 169 стран-членов ООН. Цель исследования: на основании объективных данных сделать заключение об уровнях развития ЭП стран-членов ООН и способности этих стран поддерживать устойчивую работу ЭП. В отчете о результатах исследования приводится индекс развития ЭП, который, по мнению авторов, может быть полезным инструментом при разработке государственных политик.

Обратимся к методике оценки электронных правительств, использованной в данном случае.

Измерение производилось по трем параметрам: присутствие во Всемирной Паутине (Web presence), развитие телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunications Infrastructure) и развитие человеческого капитала (Human Capital).

1) Присутствие во всемирной паутине.

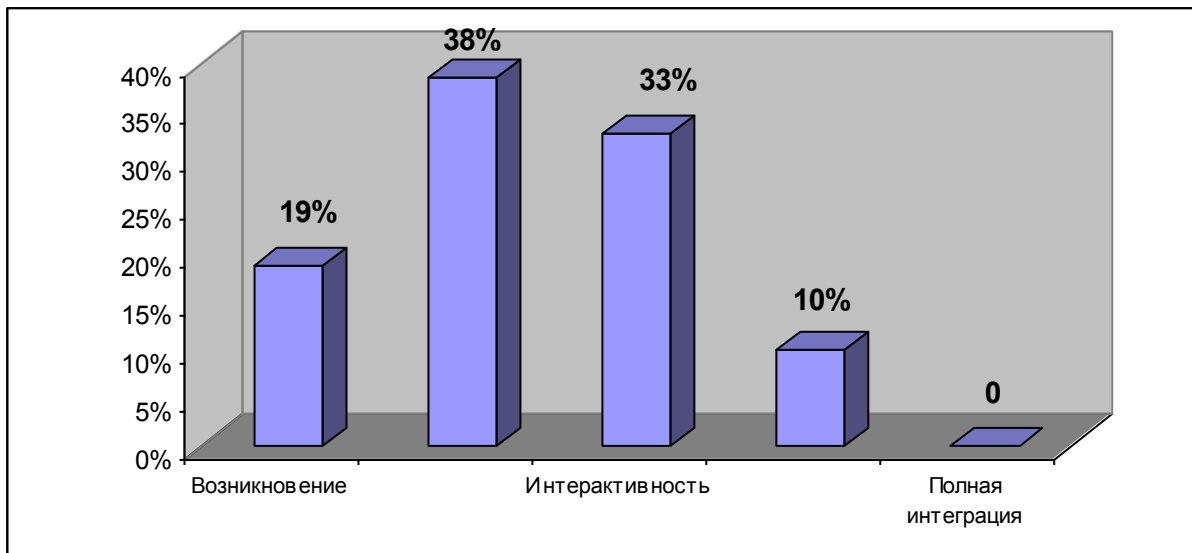
В данном исследовании предложена классификация стадий развития электронного правительства с точки зрения его присутствия в виртуальном пространстве:

- *Возникновение*. Ограниченная базовая информация размещена на нескольких не связанных друг с другом официальных правительственных сайтах. Информация обновляется редко или вообще не обновляется.
- *Становление*. Объем информации расширяется. Информация обновляется с определенной регулярностью.
- *Интерактивность*. Пользователи могут загружать формы, отправлять сообщения официальным лицам, посылать запросы и назначать встречи.
- *Транзакции*. Пользователи могут оплачивать услуги или проводить финансовые транзакции в режиме "он-лайн".
- *Полная интеграция*. Полная интеграция правительственных электронных функций и услуг вне зависимости от административных и структурных рамок.

По состоянию на 2001 год страны-члены ООН распределились по указанным выше категориям как показано на диаграмме 1. Из диаграммы следует, что стадия полной интеграции пока не достигнута ни одной страной и является скорее идеальным конечным результатом.

Диаграмма 1. Стадии развития ЭП

¹⁸ *Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the progress of the UN member states*
Prepared by UN-DPEPA and ASPA



Присутствие в виртуальном пространстве оценивалось в пяти секторах: здравоохранение, образование, труд и занятость, социальное обеспечение и обслуживание, финансы.

2) Развитие телекоммуникационной инфраструктуры

Здесь авторы исследования использовали следующие 6 индикаторов¹⁹:

- Количество персональных компьютеров на 100 жителей.
- Интернет-хосты (hosts) на 10000 жителей.
- Процент населения он-лайн.
- Количество телефонных линий на 100 жителей.
- Количество мобильных телефонов на 100 жителей.
- Количество телевизоров на 1000 жителей.

3) Человеческий капитал оценивается по

- индексу человеческого развития ООН (UNDP Human Development Index),
- индексу доступа к информации,
- соотношению жителей в городе и в сельской местности.

По результатам данного исследования лидерами по индексу развития ЭП стали (1-10 места): США, Австралия, Новая Зеландия, Сингапур, Норвегия, Канада, Великобритания, Нидерланды, Дания, Германия, Швеция.

¹⁹ Их значения приводятся в International Telecommunications Union Report и UNDP Human Development Report

Исследование Taylor Nelson Sofres (TNS)²⁰

Компания TNS специализируется на глобальных маркетинговых исследованиях. В 2002 году TNS изучила использование "электронных правительств" жителями 31 страны и опубликовала отчет, в котором сравнила полученные результаты с данными аналогичного исследования, проведенного TNS в 2001 году.

В отличие от упомянутых выше компаний, TNS использовала в качестве источника информации пользователей или потенциальных пользователей ЭП. Для сбора информации был использован метод интервью. TNS удалось опросить более 29000 (!) человек из 31 страны.

Для целей нашего исследования подход TNS представляет особую ценность, поскольку он ориентирован на оценку развития ЭП с точки зрения практического использования возможностей ЭП гражданами. Несомненна исключительная значимость этой информации для лиц, принимающих решения и разработчиков ЭП. Отметим, что это "измерение" отсутствовало во всех рассмотренных выше исследованиях. Там лишь упоминалась перспективность такого подхода.

Исследование поведения потребителей является необходимой составляющей кампании по выводу на рынок новой услуги. Неудивительно, что применительно к ЭП одно из первых таких исследований проведено именно маркетинговой фирмой.

Цель исследования TNS была сформулирована следующим образом: "Понять влияние Интернет на работу правительств в глобальном и национальном масштабах".

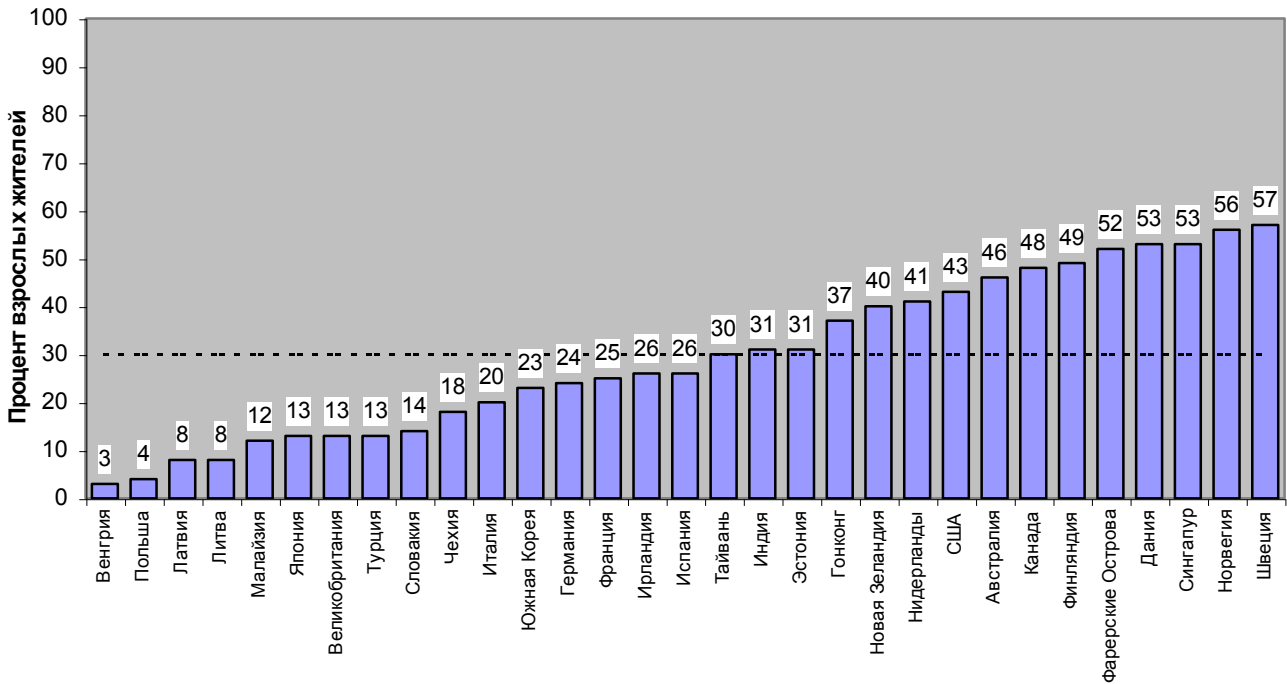
В рамках исследования каждому респонденту были заданы два вопроса. Один – о том, как человек использовал услуги ЭП в течение последнего года, другой – о том, в какой мере человек считает ЭП безопасным каналом передачи конфиденциальной информации личного характера (номер счета, сведения о заработной плате и т.п.).

По результатам исследования TNS были опубликованы данные о том, какая часть взрослого населения использует онлайн-услуги правительственных услуг (диаграмма 2).

Диаграмма 2. Процент взрослых жителей, которые пользовались услугами ЭП в течение последних 12 месяцев²¹

²⁰ <http://www.tnssofres.com/>

²¹ <http://www.tnssofres.com/>



Пунктир на уровне 30% взрослых жителей показывает среднее значение этого показателя по всем обследованным странам.

TNS выделила следующие виды пользователей ЭП:

- "Искатели" (Information Seekers) – используют Интернет для поиска информации на правительственных сайтах. В среднем они составляют 24% от взрослых жителей.
- "Качалы" (Downloaders) – используют Интернет для "скачивания" правительственных форм, которые заполняются и отправляются обратно по факсу или по почте (11%).
- "Советчики" (Consulters) – используют Интернет для высказывания своей точки зрения или для участия в консультациях с правительством (4%).
- "Информаторы" (Providers) – используют Интернет для предоставления персональной информации или сведений о домашнем хозяйстве (8%).
- "Покупатели" (Transactors) – используют Интернет для оплаты правительственных услуг и товаров с помощью кредитной карты или банковского счета (7%).

В среднем (по всем странам) 24% взрослых жителей считают ЭП достаточно безопасным для предоставления сведений конфиденциального характера (номер кредитной карты, номер банковского счета, сведения о заработной плате и т.д.). Этот показатель увеличился по сравнению с 2001 годом на 9%. Наибольшее количество жителей, считающих ЭП безопасным оказалось в Дании (40%), Сингапуре (39%), Финляндии (35%), Гонконге (33%), Норвегии (32%) и Швеции (32%).

При этом среднее количество людей, считающих ЭП небезопасным, составляет 64%. Наибольшие сомнения в безопасности ЭП проявляют жители Японии (90%), Германии (82%), Франции (76%), Тайваня (75%) и Италии (72%).

Два измерения "электронного правительства"(обобщение зарубежного опыта)

В последние несколько лет правительства во всем мире интенсивно используют информационно-коммуникационные технологии для повышения эффективности и качества своих услуг. Эти инициативы даже получили особое название - "электронное правительство" (e-Government).

На веб-сайтах государственных учреждений можно получить информацию о деятельности структур разного уровня, сведения о режиме их работы, адреса и телефоны отдельных подразделений и даже конкретных чиновников, нормативно правовую документацию. Целый ряд услуг, которые правительственные учреждения оказывают гражданам и бизнесу, уже сегодня доступен в режиме он-лайн во многих странах. Можно, например, не выходя из дома, заполнить и подать в налоговую инспекцию декларацию о доходах; зарегистрировать новое предприятие; обновить водительское удостоверение.

Отслеживание процесса развития "электронных правительств" и оценка их эффективности являются особыми задачами, поскольку объект исследования динамичен, нов и слабо изучен.

Большинство исследований направлено на изучение **потенциала "электронных правительств"**, то есть того, что *могут получить* граждане, бизнес и сами правительственные структуры от использования информационно-коммуникационных технологий при оказании и потреблении услуг.

Например, в исследовании, проведенном ООН ([Benchmarking E-government: A Global Perspective](#)), введено понятие "*индекса развития "электронного правительства"*" (e-Government index) и определено значение этого индекса для 169 стран-членов ООН. Измерение производилось по трем параметрам: присутствие во Всемирной Паутине (Web presence), развитие телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunications Infrastructure) и развитие человеческого капитала (Human Capital). Чем выше уровень присутствия правительства в Интернет, чем более развита телекоммуникационная инфраструктура в стране и чем выше индекс человеческого развития, тем выше индекс развития "электронного правительства". То есть, индекс развития "электронного правительства" отражает *потенциал страны в использовании онлайн-услуг правительственных услуг*, но не реальное использование этих услуг.

В известном исследовании компании Accenture ([eGovernment Leadership – Realizing the Vision](#)) оценка *уровня зрелости "электронных правительств"* производилась по уровню развития услуг (Service Maturity) и качеству управления взаимоотношениями с клиентами (Customer Relationship Management). Эксперты Accenture заходили на правительственные веб-сайты и, выступая под видом клиентов, оценивали указанные выше параметры "электронных правительств". Таким образом, и в этом случае оценивался потенциал "электронных правительств" - то, что *могут получить клиенты*, но не то, что именно и в каких объемах они получают в действительности.

Вопросом *практического использования онлайн-услуг правительственных услуг* задалась маркетинговая компания Taylor Nelson Sofres (TNS). В 2002 году TNS изучила использование "электронных правительств" взрослыми жителями 31 страны ([Government online – an International Perspective](#)). В отличие от упомянутых выше случаев, TNS обратилась непосредственно к клиентам "электронных правительств". Для сбора информации был использован метод интервью. В общей сложности выборка составила более 29000 человек. Это исследование позволило понять, *сколько людей действительно пользовались услугами "электронных правительств"*. Оценка потенциала (уровня развития) самих "электронных правительств" в данном случае не проводилась.

Мы считаем, что для оценки развития "электронных правительств" в мире, отдельной стране, регионе или городе, необходимо учитывать оба измерения:

- 1) **Потенциал "электронного правительства"** – количество услуг, доступных в онлайн-режиме; степень интерактивности этих услуг; ориентированность на пользователя и удобство.
- 2) **Реальный спрос на услуги "электронного правительства"** со стороны тех, для кого они предназначены – количество граждан и представителей бизнеса, которые пользуются услугами "электронного правительства", и то, как именно они пользуются этими услугами.

Приведенный ниже сопоставительный анализ данных, опубликованных в отчетах ООН и TNS, иллюстрирует продуктивность такого подхода.

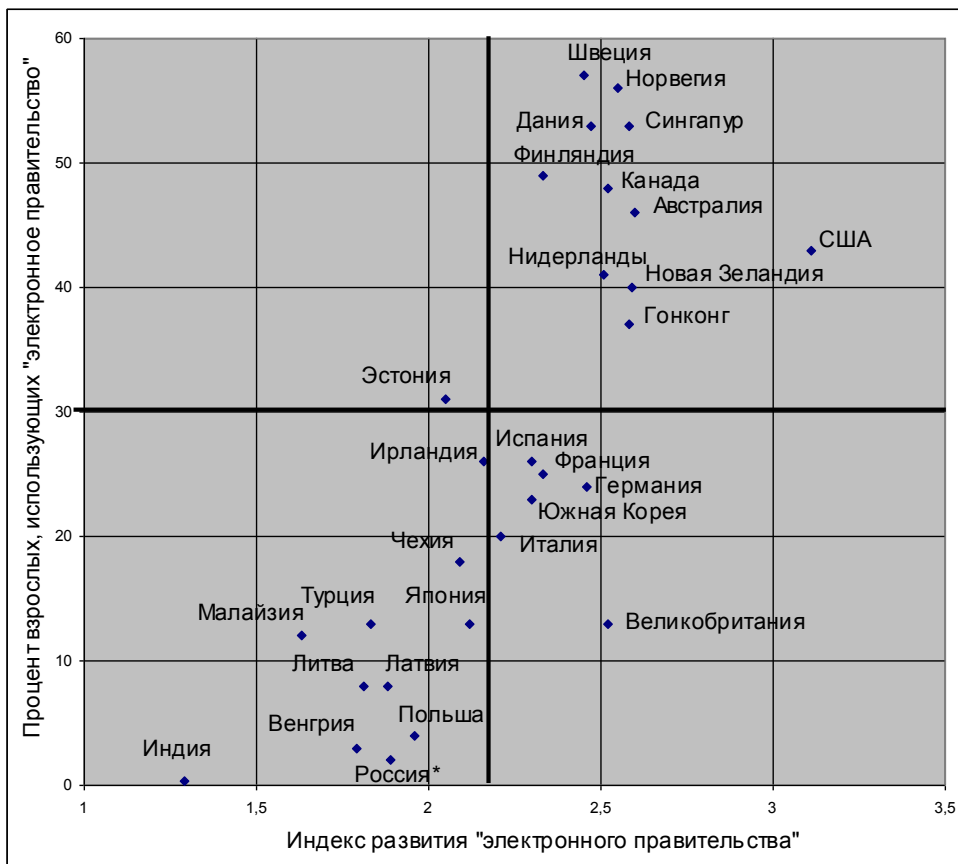
По оси X на диаграмме 1 отложены значения индекса развития "электронного правительства" по данным, опубликованным в отчете ООН. По оси Y – процент взрослых жителей, которые в течение последнего года пользовались услугами своего "электронного правительства" (по данным TNS²²). На диаграмме указаны только те страны, по которым имелись и те, и другие данные.

²² Данные по России и Индии – ориентировочные.

Разделим все поле диаграммы на четыре квадранта. Используем для этого средние значения по каждой из осей.

Страны в левом нижнем квадранте имеют относительно низкий индекс развития "электронных правительств". При этом доля взрослого населения, пользующихся услугами "электронных правительств" в этих странах также ниже среднего значения. По нашим оценкам, к этой группе стран относится и Россия. Перед этими странами стоит задача наращивания потенциала "электронных правительств" и "продвижения" услуг. Важно работать в обоих направлениях, чтобы, сделав большие вложения в развитие "электронного правительства", не оказаться перед лицом низкого спроса на его услуги.

Диаграмма 1. Анализ развития "электронных правительств": два измерения.

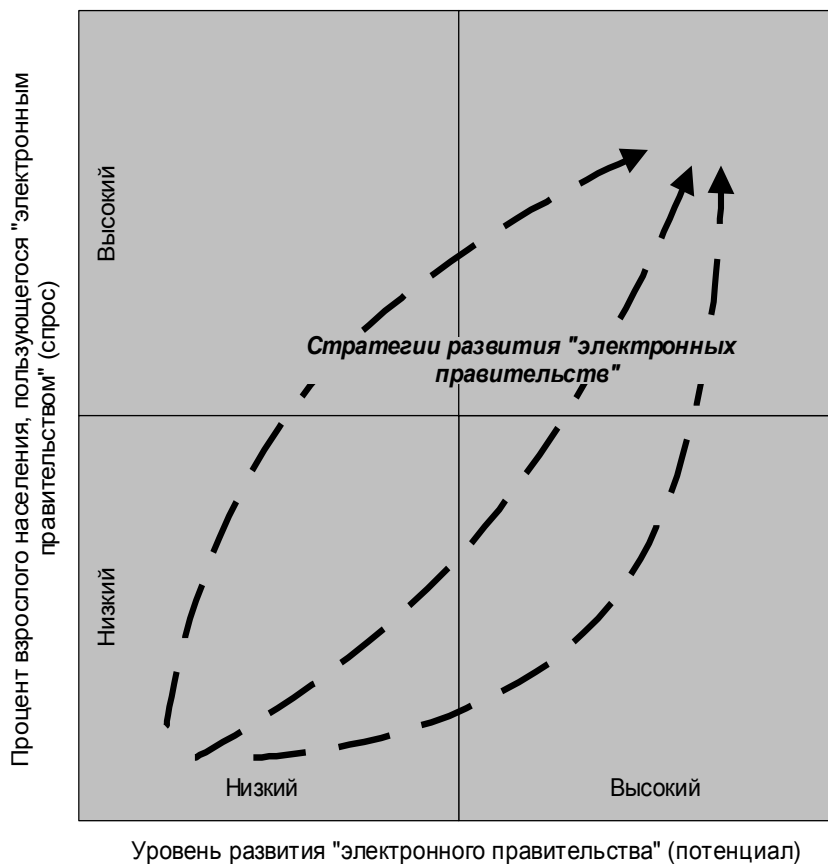


Страны в нижнем правом квадранте имеют относительно высокий индекс развития "электронных правительств" и низкий процент использования. Можно сказать, что это своеобразная "зона риска". При высоком потенциале "электронного правительства" жители пользуются им не очень активно. В частности, в этой

зоне оказалась Великобритания, которая уверенно входит в число лидеров по уровню развития "электронного правительства" (см. исследования ООН и Accenture). При этом услуги последнего оказываются не очень-то востребованы жителями. Приоритетная задача для стран, находящихся в этой зоне, – увеличение "продаж", то есть практического использования "электронных правительств".

Страны в правом верхнем квадранте имеют высокий e-Government индекс и относительно высокий процент взрослых жителей, пользующихся "электронным правительством". Для них приоритетной задачей может быть повышение качества онлайн-услуг.

Левый верхний квадрант, в котором оказалась только одна Эстония, представляет особый интерес. Он характеризуется высоким спросом на услуги и относительно низким потенциалом развития "электронного правительства". Здесь темп роста "продаж" опережает развитие услуг. Страны, оказавшиеся в этой зоне, имеют прекрасную возможность для получения быстрой отдачи на каждое нововведение, поскольку спрос на существующие услуги уже высокий. Нам не удалось найти подробных аналитических материалов по развитию "электронного правительства" в Эстонии. Однако феномен Эстонии требует самого пристального рассмотрения. Возможно, то, что удалось сделать Эстонии, может послужить моделью для многих других стран, находящихся в начале пути или испытывающих затруднения с "продажей" услуг "электронных правительств".



Обобщая сказанное выше, можно предложить универсальную матрицу для оценки развития "электронных правительств".

Пунктирными линиями показаны возможные стратегии развития "электронных правительств" в зависимости от темпов роста спроса на их услуги и темпов увеличения потенциала "электронных правительств" и развития самих услуг. Аналогичную матрицу можно применить для анализа развития услуг "электронных правительств" для бизнеса.

Такой взгляд на развитие "электронных правительств" дает, по-нашему мнению, более полную и объективную картину как для лиц, принимающих решения, так и для тех, чьи налоги вкладываются в развитие онлайн-правительственных услуг.

Программа "Электронная Россия"

Концепция

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)»²³ утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 г., № 207-р.

Государственным заказчиком-координатором программы является Министерство Российской Федерации по связи и информатизации.

Государственными заказчиками программы являются

- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации,
- Министерство образования Российской Федерации,
- Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации,
- Российское авиационно-космическое агентство,
- Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации,
- Российское агентство по системам управления.

Исполнители программы определяются на конкурсной основе в порядке, установленном Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов, на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Целью Программы является создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения ИКТ, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по ИКТ и квалифицированных пользователей.

Реализация Программы позволит:

- эффективно использовать интеллектуальный и кадровый потенциал России в сфере ИКТ;
- обеспечить гармоничное вхождение России в мировую экономику на основе кооперации и информационной открытости;
- преодолеть отставание России от развитых стран в уровне использования и развития ИКТ;

²³ http://www.e-rus.org/articles/text_programm_2.shtml

- обеспечить равноправное вхождение граждан России в глобальное информационное сообщество на основе соблюдения прав человека, в том числе права на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, а также права на обеспечение конфиденциальности любой охраняемой законом информации, имеющейся в информационных системах.

Для достижения целей Программы необходимо решить следующие **задачи**:

- сформировать эффективную нормативную правовую базу в сфере ИКТ, регулирующую в том числе вопросы обеспечения информационной безопасности и реализации прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации;
- повысить эффективность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как между собой, так и с хозяйствующими субъектами и гражданами на основе использования современных ИКТ;
- обеспечить условия для повышения эффективности и более широкого использования ИКТ в экономической и социальной сфере;
- повысить уровень подготовки и переподготовки кадров за счет совершенствования образования на базе ИКТ;
- содействовать развитию независимых средств массовой информации посредством стимулирования внедрения ИКТ в их деятельность;
- содействовать развитию телекоммуникационной инфраструктуры и возможностей подключения к открытым информационным системам для граждан и хозяйствующих субъектов, а также существенно повысить качество предоставляемых услуг в этой области;
- сформировать единую информационную и телекоммуникационную инфраструктуру, необходимую для совершенствования работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий и других организаций;
- сформировать условия, необходимые для широкого использования на товарных рынках России механизмов электронной торговли, способствующих ускорению продвижения товаров (услуг), поддержанию стабильного воспроизводства, удовлетворению нужд потребителей и повышению эффективности управления поставками продукции для федеральных государственных нужд.

Всего на реализацию программы в 2002-2010 годах планируется затратить 77179,1 млн. рублей, в том числе за счет федерального бюджета - 39383 млн. рублей.

Сравним описание целей и ожидаемых результатов программы "Электронная Россия" с аналогичными зарубежными программами стран-лидеров в этой сфере (см. таблицу 1).

Таблица 1. Цели и приоритеты зарубежных программ создания ЭП

| | |
|----------------|--|
| Великобритания | Приоритеты ЭП: <ul style="list-style-type: none"> - Правительственные онлайн-услуги должны формироваться и оказываться с учетом того, насколько они действительно полезны и удобны гражданам. - Открыть возможности получения онлайн-правительственных услуг для бизнеса и некоммерческих организаций. - Создать институты, которые будут способствовать проведению преобразований в жизнь. |
| Нидерланды | Цели правительственной программы применительно к ЭП: <ul style="list-style-type: none"> - Повысить электронную доступность правительства - Улучшить услуги населению - Улучшить работу правительства изнутри |
| Сингапур | Цели ЭП: <ul style="list-style-type: none"> - Улучшить и развить оказание услуг в электронном виде. - Развивать новые способности и потенциал. - Экспериментировать с новыми технологиями с прицелом на научение и развитие новых возможностей. - Задание тенденций в развитии государственного сектора. - Развитие через лидерство в сфере ЭП. |
| Канада | Руководящий принцип создания ЭП: организация услуг и информации в соответствии с потребностями и ожиданиями граждан. Правительство работает над тем, чтобы электронные правительственные услуги: <ul style="list-style-type: none"> - были общедоступными, простыми в использовании и соответствовали приоритетам канадцев; - не требовали больших затрат времени и денег; были качественными и всесторонними; - были конфиденциальными и безопасными; - отвечали потребностям населения Канады. |
| Австралия | Ключевые задачи ЭП: <ul style="list-style-type: none"> - Обеспечить всем австралийцам максимальные возможности для получения пользы от информационной экономики (ИЭ). - Обеспечить получение образования и навыков, необходимых австралийцам для участия в ИЭ. - Стимулировать развитие инфраструктуры мирового уровня для ИЭ. - Значительно увеличить использование электронной коммерции (ЭК) австралийским бизнесом. - Разработать законодательную и нормативную базу, стимулирующую ЭК. - Обеспечить достоверность содержания и увеличение объема австралийской информации и культурных достижений в ИЭ. - Обеспечить развитие в Австралии информационной отрасли. - Развить потенциал сектора здравоохранения. - Оказывать влияние на новые международные правила ЭК. - Предоставлять все правительственные услуги в он-лайне. - Создать региональную информационную экономику. |

Нетрудно заметить, что в российской программе совершенно не упоминаются потребности граждан и выгоды для граждан. В зарубежных же программах именно удовлетворение по-

требностей граждан и польза для них являются главными приоритетами (см. выделенные курсивом формулировки в таблице).

Кроме того, повышение качества услуг государственных организаций в российской программе не является приоритетом. Повышение качества информационных услуг упоминается вскользь лишь в одной из задач: *"содействовать развитию телекоммуникационной инфраструктуры и возможностей подключения к открытым информационным системам для граждан и хозяйствующих субъектов, а также существенно повысить качество предоставляемых услуг в этой области"*.

Таким образом, зарубежные программы направлены на удовлетворение потребностей граждан через совершенствование работы государственных (правительственных) структур. Российская же программа направлена на совершенствование работы государственных структур через использование информационно-коммуникационных технологий. То, что в зарубежных программах является средством, в российской программе – ожидаемый результат.

При кажущемся сходстве многих формулировок, "Электронная Россия" отличается от аналогичных зарубежных программ идеологически. Она не предполагает того, что в бизнесе принято называть ориентацией на клиента. В определенном смысле, клиентом "Электронной России" является само правительство.

Естественно, это не означает, что граждане и бизнес не выиграют в случае успешной реализации программы. Однако выгоды для них, согласно концепции программы, будут следствием или вторичным результатом ее реализации. Следовательно, и при оценке результатов программы, во главе угла окажутся изменения в работе правительственных структур, а не улучшение жизни людей.

Мониторинг и оценка

В ходе первого этапа выполнения программы "Электронная Россия", планировалось сформировать систему мониторинга (www.e-rus.org):

- мировых тенденций развития информационно-коммуникационных технологий и их социально-экономических приложений,
- уровня распространения информационных технологий в стране,
- эффективности бюджетных расходов в сфере информатизации,
- эффективности использования информационных технологий, информационных ресурсов в органах государственной власти и бюджетном секторе экономики, их технической и телекоммуникационной обеспеченности.

- эффективности действующей нормативно-правовой базы в области регулирования рынка ИКТ и вопросов социально-экономических приложений ИКТ.

Как отмечает в своей аналитической статье один из ведущих российских экспертов в области построения ЭП, В.И. Дрожжинов (2003), "перечисленные вопросы по поручению Минэкономразвития были глубоко исследованы учеными ГУ ВШЭ²⁴, соответствующие отчеты подверглись экспертизе независимых специалистов и были обсуждены с профессиональной общественностью на специальных семинарах. Сформулированы конкретные предложения исполнительной и законодательной власти по радикальной перестройке дела информатизации госсектора".

Одно из направлений исследований, которые ведет ВШЭ, - разработка системы макроэкономических показателей и индикаторов развития информационно-технологического сектора. Индикаторы, непосредственно относящиеся к работе "электронного правительства" в этот перечень не вошли.

Консорциум во главе с компанией IBS, выигравший тендер на создание портала правительства России, планирует воспользоваться индикаторами, принятыми в программе "Электронная Европа" (см. стр.18-19 данного отчета). К 20 европейским добавляется лишь одна специфическая российская услуга: регистрация по месту жительства.

Эти два примера характеризуют две тенденции в обсуждении индикаторов "электронного правительства" в России:

- 1) рассматриваются показатели и индикаторы развития информационно-коммуникационных технологий в стране, и собственно "электронное правительство" оказывается "за кадром".
- 2) утверждается, что российское ЭП следует оценивать по тем же показателям, что приняты за рубежом. Чаще всего речь идет об "Электронной Европе".

Одна из первых попыток систематического рассмотрения сегодняшнего состояния онлайн-государственных услуг была предпринята Росбизнесконсалтингом (РБК). В рамках конкурса "Лучший регион в сфере ИКТ" в 2003 году было проведено исследование официальных сайтов субъектов Российской Федерации. Отчет об этом исследовании (<http://cnews.ru/comments/2003/01/20/content2.shtml#1>) содержит много интересной информации и идей, которые могут быть использованы для построения системы мониторинга "электронных правительств" в России.

²⁴ Государственный Университет "Высшая Школа Экономики"

Система мониторинга для "электронного правительства" в России

Отличительная особенность исследования, проведенного РБК, заключалась в ориентации на реальное положение вещей, а не на идеальную модель.

Особенности развития ЭП в России

- 1) Отсутствует единая стратегия, принятая на всех уровнях власти – центральном, региональном и местном. Онлайн-услуги развиваются субъектами управления самостоятельно в соответствии с имеющимися опытом, ресурсами, вкусами и приоритетами. Интеграция отсутствует даже между отдельными ведомствами и департаментами внутри субъектов управления.
- 2) Развитие ЭП происходит без непосредственной увязки с реформой системы управления. Ориентация на клиента, учет потребностей клиентов, повышение качества обслуживания клиентов не являются приоритетами в большинстве случаев.
- 3) Низкий уровень информированности властных структур о принципах и мировом опыте построения "электронных правительств". Информации на русском языке, адаптированной к российским условиям, практически нет. Имеющийся российский опыт пока не описан.
- 4) Разный уровень развития информационно-коммуникационных технологий в разных регионах, в городах и в сельской местности, в крупных городах и в маленьких населенных пунктах.
- 5) Российские "электронные правительства" разных уровней, в основном, лишь предоставляют информацию. То есть, с точки зрения интерактивности онлайн-услуг, находятся на информационном уровне. В редких случаях возможен обмен информацией (интерактивный уровень). Уровень транзакций не достигнут нигде.
- 6) Практически отсутствует практика мониторинга "электронных правительств". Нет организаций, которые бы на регулярной основе занимались исследованиями "электронных правительств".

Использование зарубежного опыта мониторинга

В зарубежном опыте мониторинга (оценки) ЭП, без сомнения, есть находки, которые можно использовать независимо от национальных особенностей ЭП. К таким находкам следует отнести:

- определение перечня услуг, качество которых можно (планируется) повысить за счет использования ИКТ,
- отслеживание не только количества онлайн-услуг, но и уровня их интерактивности,
- оценка удобства пользования услугами и ориентации их на потребителя,
- оценка потенциала электронных правительств через непосредственное изучение сайтов,
- оценка востребованности ЭП через опрос потенциальных пользователей (взрослого населения),
- модификация методов и инструментов оценки в зависимости от ее целей и особенностей объектов оценки.

Проблемы с использованием зарубежного опыта связаны, в первую очередь, с уровнем развития ЭП в России. Если, к примеру, для отслеживания ситуации в стране мы станем использовать три уровня интерактивности, то получим маловразумительные результаты: подавляющее большинство услуг окажется в одной категории (информационный уровень); ни одной услуги не окажется на уровне транзакций и единицы – на уровне интеракций. Инструмент, успешно применяемый для оценки состояния электронных правительств в мире, слишком груб для адекватной оценки ситуации в России. В нашем случае следует иметь *систему индикаторов, адаптированную именно к информационному уровню развития ЭП.*

Другая сложность с использованием любого опыта (в том числе и зарубежного) связана с тем, что *система мониторинга и оценки должна быть привязана к конкретной программе.* Эта система предназначена для отслеживания хода конкретной программы и того, в какой мере достигаются результаты этой программы. Австралийские индикаторы не годятся для измерения программы создания "электронного правительства" в Сингапуре.

В нашем же случае проблема заключается не только в инородности зарубежных индикаторов. *Описание программы "Электронная Россия" сделано так, что ее результаты вообще сложно измерить.* В частности, это относится к формированию "электронного правительства". Система мониторинга бывает полезна для программы только в том случае, если она является частью этой программы. Поэтому разработка системы мониторинга (и индикаторов в том числе) обычно является частью процесса разработки программы. Мы же находимся в ситуации, когда программа уже реализуется, а индикаторов успешности ее выполнения пока нет.

Следовательно, любые предложения по системе индикаторов для ЭП в России вынужденно должны быть основаны на догадках относительно того, какие конкретно результаты планируется достичь. Значит, *любые индикаторы будут хороши или плохи в той мере, в какой разработчикам индикаторов удастся угадать замысел авторов программы "Электронная Россия"*.

Система измерения результатов должна создаваться авторами программы или при их активном участии. Любые другие разработчики будут исходить из собственного понимания результатов программы, которое может отличаться от замысла ее авторов.

Соответственно, и наши предложения, приведенные ниже, являются не более, чем гипотезой.

Предложения по построению системы мониторинга ЭП

Общие соображения

- 1) Индикаторы для ЭП в России следует формировать с учетом уровня интерактивности онлайн-правительственных услуг. Этот уровень, в основном, - информационный (предоставление информации клиентам) и лишь отчасти – интерактивный (послать письмо, получить ответ, "скачать" форму).
- 2) Индикаторы следует формировать в зависимости от уровня управления. Индикаторы для ЭП на уровне города могут и должны отличаться от индикаторов федерального ЭП.
- 3) Индикаторы следует "привязывать" к конкретным программам и их ожидаемым результатам. Программы формируются с учетом местных условий. В частности, с учетом уровня развития ИКТ в регионах. Результаты развития ЭП в Эвенкии или Тыве объективно должны быть скромнее результатов программы "Электронная Москва". Соответственно, судить об успешности программ корректнее, не сравнивая их между собой, а сравнивая фактические результаты с запланированными по каждой из программ. Для этого и нужны индикаторы.
- 4) Не следует ограничиваться лишь количественными индикаторами. Обязательно следует использовать качественные индикаторы, связанные с уровнем интерактивности, качеством услуг и т.д.
- 5) Индикаторы должны относиться как к потенциалу ЭП, так и к его практической востребованности.
- 6) По мере развития ЭП и изменения внешней ситуации индикаторы должны корректироваться.

- 7) Перечень индикаторов должен создаваться в процессе разработки и утверждаться заказчиками программы, поскольку индикаторы отражают результаты. Систему мониторинга следует рассматривать как часть программы, а не как ее продукт.

Индикаторы

В любой программе создания ЭП перечень индикаторов должен включать:

- количество услуг предоставляемых в онлайн-режиме,
- качество этих услуг,
- востребованность услуг.

Для информационного уровня развития ЭП можно исходить из того, что основной услугой является предоставление информации.

В этом случае к количественным показателям можно отнести:

- число государственных органов, предоставляющих онлайн-услуги,
- число услуг государственных органов, по которым предоставляется информация в онлайн,
- объем предоставляемой информации,
- время, которое нужно потратить клиенту для получения информации,
- долю взрослого населения, которое получает эту информацию в онлайн,
- долю бизнес-организаций, которые получают информацию в онлайн,
- долю государственных служащих, которые пользуются онлайн-услугами государственных учреждений.

Качество услуг будет определяться:

- полнотой информации,
- достоверностью информации,
- удобством поиска информации,
- соответствием информации потребностям и запросам клиентов.

Источники и методы сбора информации

В общем случае источниками информации могут быть:

- Вебсайты государственных учреждений,
- ИТ-подразделения государственных учреждений,

- Пользователи (клиенты) – граждане, бизнес-организации, государственные служащие.

В принципе, изучение сайтов дает более надежную информацию. Для этого можно использовать два метода:

- изучение сайтов экспертами, которые тестируют сайт и дают свое заключение;
- наблюдение за пользователем, который работает с сайтом и интервьюирование пользователя по ходу его работы.

Эти методы не исключают друг друга. Во втором случае необходимо поработать с несколькими пользователями, представляющими различные группы.

При масштабных исследованиях, когда количество сайтов очень велико, разумнее обращаться к услугам ИТ-подразделений. Для этого проще всего использовать анкетирование.

Для повышения достоверности данных в дополнение к анкетированию следует произвести выборочное исследование сайтов с помощью экспертов (см. выше).

Опрос пользователей (потенциальных пользователей) представляет собой наиболее сложную и трудоемкую задачу. Для определения доли граждан, бизнесов и государственных служащих, пользующихся онлайн-сервисами, необходимо работать с репрезентативной выборкой. Можно не проводить для этого специальное исследование. Вопрос об использовании ЭП можно включить в исследования, которые регулярно проводятся центрами исследования общественного мнения или маркетинговыми агентствами как в масштабах страны, так и на уровне отдельных регионов и городов.

Для выяснения удовлетворенности клиентов и особенностей использования правительственных сайтов можно провести выборочное глубинное интервьюирование небольшого количества представителей различных групп клиентов. Известна также практика проведения фокус-групп с участием клиентов ЭП.

Кто должен проводить мониторинг и оценку "электронных правительств"?

Поскольку система мониторинга является частью программы, ответ на этот вопрос должен быть заложен в программу. Как правило, мониторинг выполняется теми структурами, которые отвечают за реализацию программы либо по их заказу внешними организациями. Например, в программе "Электронная Россия" сказано, что мониторинг и оценку программы должна осуществлять межведомственная комиссия.

Результаты исследований, которые проводятся в инициативном порядке независимыми агентствами²⁵, могут и должны использоваться при проведении мониторинга. Но эти исследования не могут полностью заменить мониторинг, поскольку они не интегрированы в программы и преследуют свои цели.

Как уже упоминалось выше, исследование вебсайтов с помощью экспертов не требует больших затрат и не занимает слишком много времени. Данные, получаемые в результате такого исследования, достаточно надежны. Их легко проверить.

В качестве иллюстрации предложенных подходов к мониторингу и оценке ЭП с учетом российских условий, мы провели исследование интернет-сайтов субъектов РФ. Результаты этого исследования приводятся в следующем разделе отчета.

²⁵ Такие исследования в нашей стране проведены Росбизнесконсалтингом (уровень субъектов федерации) и Ассоциацией менеджеров России (уровень федеральных ведомств).

"Электронное правительство" и доступность российских властей

Замысел и задача исследования

В рамках совершенствования работы органов государственного управления, одной из задач является повышение их доступности (открытости) для граждан. "Электронное правительство" предоставляет для этого много новых возможностей. Зайдя на правительственный сайт, гражданин может получить информацию о структуре того или иного учреждения, зонах ответственности подразделений и специалистов, их имена, а также соответствующие электронные и почтовые адреса и телефоны. Сайт может содержать информацию о приемных часах сотрудников государственных учреждений и порядке записи на прием к ним. Таким образом, у граждан появляется простой и удобный доступ к информации, которая значительно упрощает поиск и установление контактов с чиновниками. Иногда эти контакты могут осуществляться с помощью электронной почты, и необходимость в личных встречах либо телефонных переговорах уменьшается.

Такая система, вне всякого сомнения, очень удобна для граждан и обходится относительно недорого для государственных структур.

Создание информационных сайтов – один из первых шагов в развитии "электронных правительств". Именно такие сайты сегодня наиболее распространены в России на всех уровнях – от федерального до муниципального.

Мы задались следующим вопросом: *"В какой мере интернет-технологии повышают сегодня доступность органов власти субъектов Российской Федерации для граждан?"*. Мы выбрали уровень субъектов Федерации, поскольку для исследования на муниципальном уровне потребовалось бы существенно больше времени и ресурсов. На федеральном же уровне аналогичное исследование было недавно проведено Ассоциацией менеджеров России (см. выше).

Методология

Для ответа на вопрос исследования мы изучили официальные сайты всех субъектов РФ. При этом главное внимание уделялось тому, в какой мере представленная на сайте информация помогает гражданину установить контакты с властными структурами.

При исследовании сайтов проверялось наличие следующей информации:

- Общие положения о деятельности администрации
- Структура и список подразделений

- Функции подразделений
- Имена руководителей и сотрудников
- Зоны ответственности руководителей и сотрудников
- Почтовые адреса подразделений и сотрудников
- Телефоны подразделений и сотрудников
- Электронные адреса подразделений и сотрудников
- Приемные часы и порядок записи на прием

Кроме того, мы проверяли,

- Существует ли возможность обратиться в администрацию прямо с сайта
- Регламентирован ли порядок таких обращений и ответов на них
- Обновляется ли информация

Отдельно анализировались

- Удобство поиска контактной информации
- Оформление сайтов
- Содержание форумов

Исследование проводилось тремя экспертами в течение двух месяцев. В ходе исследования были изучены 88 официальных сайтов субъектов РФ. Заключение экспертов сравнивались и перепроверялись. По результатам исследования все сайты были разделены на группы в зависимости от того, насколько они могут быть полезны в установлении контактов граждан с властями. Отнесение сайта к той или иной группе производилось по общему согласию всех трех экспертов после подробного обсуждения.

Следует еще раз подчеркнуть, что приведенные ниже результаты относятся лишь к одной характеристике "электронных правительств" субъектов Российской Федерации – их полезности в повышении доступности органов власти для граждан.

Результаты исследования

Группа 0: "Сайта нет вообще, либо он есть, но не работает"

Исследование показало, что ряд субъектов РФ либо не имеют пока официальных сайтов, либо имеют сайты, которые фактически не работают.

Так, например, администрации Курской области и Кабардино-Балкарской республики имеют официальные сайты. Их адреса включены в официальные списки и легко обнаруживаются

поисковыми системами. Однако при внимательном изучении оказалось, что эти сайты не работают: многие разделы не заполнены, ссылки не действуют, информация не обновляется более года. Письма, посланные по адресам, имевшимся на сайтах, вернулись с пометкой "адресат не найден".

При поиске сайтов других территорий мы обращались по электронной почте к депутатам Государственной Думы, представляющих эти территории. В нескольких случаях были получены ответы от помощников депутатов. Мы также воспользовались страницей "Администрация субъектов РФ" поисковой системы "Апорт" и страницей "Российская власть" от "Рамблера".

По результатам нашего исследования, отсутствуют или не работают сайты следующих девяти субъектов РФ:

Области: Курская и Камчатская.

Автономные округа: Ненецкий, Коми-Пермяцкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Корякский, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский.

Кабардино-Балкарская республика.

Группа 1: "Информации для установления контактов недостаточно"

Сайты этой группы отличаются тем, что информация, необходимая для установления контакта с представителями региональной исполнительной власти, фрагментарна. Ее недостаточно, чтобы начать взаимодействие с тем или представителем власти. Например, отсутствуют почтовые адреса, телефоны или фамилии руководителей и подразделений. В ряде случаев на сайте вообще не приводится полный список подразделений администрации. С большинства сайтов этой группы невозможно послать электронное письмо. Лишь в единичных случаях имеются прямые указания на то, что сайт находится на реконструкции или в процессе строительства.

К этой группе мы отнесли сайты следующих субъектов РФ (всего – 21):

Области: Белгородская, Ивановская, Рязанская, Тверская, Тульская, Вологодская, Мурманская, Оренбургская, Ульяновская, Кемеровская, Амурская, Магаданская.

Края: Краснодарский, Ставропольский, Красноярский.

Республики: Адыгея, Дагестан, Северная Осетия, Тыва.

Эвенкийский Автономный Округ.

Группа 2. "Есть минимально необходимая информация для установления контактов"

Принципиальное отличие сайтов этой группы от сайтов группы 1 - это наличие минимально необходимой информации для установления контактов, "точки входа". На сайте могут быть указаны

- общий телефон или телефон департамента,
- имя, руководителя и его почтовый адрес,
- название департамента, общий телефон и почтовый адрес.

Этой информации уже достаточно, чтобы начать взаимодействие. Важно, что имеются какие-либо координаты всех подразделений региональной Администрации и Руководителя региона. У сайтов этой группы не в полном объеме представлены функции подразделений Администрации. Это не всегда позволяет точно определить, куда нужно обращаться по тому вопросу, который интересует клиента.

К этой группе мы отнесли сайты следующих субъектов РФ (всего – 36):

Области: Брянская, Воронежская, Липецкая, Орловская, Тамбовская, Ярославская, Московская, Архангельская, Калининградская, Новгородская, Ленинградская, Кировская, Пензенская, Пермская, Астраханская, Волгоградская, Курганская, Тюменская, Челябинская, Иркутская, Омская, Читинская, Еврейская АО.

Республики: Коми, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Хакасия, Чеченская, Якутия (Республика Саха).

Автономные округа: Ямало-Ненецкий, Чукотский.

Алтайский край.

Город Москва.

Группа 3. "Есть подробная информация для установления контактов, но нет единого стиля"

Сайты этой группы имеют полный список подразделений и ключевых сотрудников, номера телефонов, почтовые и электронные адреса (если последние вообще имеются). В отличие от сайтов группы 2 подробно описаны зоны деятельности каждого подразделения. На некоторых сайтах размещены нормативные документы, определяющие полномочия и ответственность подразделений региональной администрации. Некоторые подразделения имеют отдельные страницы с более подробной информацией о своей деятельности. Нет единого стиля в оформлении основного сайта и страниц подразделений.

К этой группе мы отнесли сайты следующих субъектов РФ (всего 14):

Области: Калужская, Костромская, Смоленская, Псковская, Ростовская, Свердловская, Новосибирская, Сахалинская.

Республики: Татарстан, Удмуртия, Бурятия.

Края: Хабаровский, Приморский.

Ханты - Мансийский автономный округ.

Группа 4. "Полная информация, единый стиль, возможность онлайн-контактов"

Сайтам данной группы присущи все позитивные особенности сайтов группы 3. Большинство подразделений Администрации имеют свои отдельные страницы. Эти страницы созданы в соответствии с едиными стандартами или визуальным стилем, присущими основному сайту. Есть описание правил осуществления контактов между гражданами и органами региональной исполнительной власти. Имеются механизмы интерактивного взаимодействия. Как минимум, это возможность послать свой вопрос или сообщение для представителей Администрации и получить персональный ответ. В некоторых случаях есть возможность познакомиться с ответами на вопросы других посетителей сайта.

К этой группе мы отнесли сайты следующих субъектов РФ (всего 6):

Город Санкт-Петербург.

Области: Владимирская, Нижегородская, Томская.

Республики: Карелия, Чувашская.

Группа 5. "Самые "дружелюбные", информативные и стильные"

Эта небольшая группа сайтов выделилась благодаря тому, что в дополнение к позитивным характеристикам сайтов группы 4, сайты *Самарской и Саратовской областей* отличаются отточенностью стиля. Они очень удобны для пользователя. В 4-ой группе, несмотря на общее стилевое единообразие, встречаются сайты отдельных департаментов, не соответствующие единому стилю. У сайтов пятой группы единая концепция содержания и графического оформления выдерживается абсолютно. Информация структурирована в соответствии с единым замыслом.

Таким образом, самыми "дружелюбными", информативными и стильными (с точки зрения доступности органов власти субъекта федерации), по нашему мнению, являются интернет-представительства *Самарской и Саратовской областей* (всего 2).

По сравнению с лучшими зарубежными сайтами электронных правительств, данную группу сайтов, как и все остальные российские региональные сайты, отличает одно обстоятельство. На них не оговорены условия конфиденциальности предоставляемой персональной информации, что может быть важно для граждан, задающих вопросы личного характера.

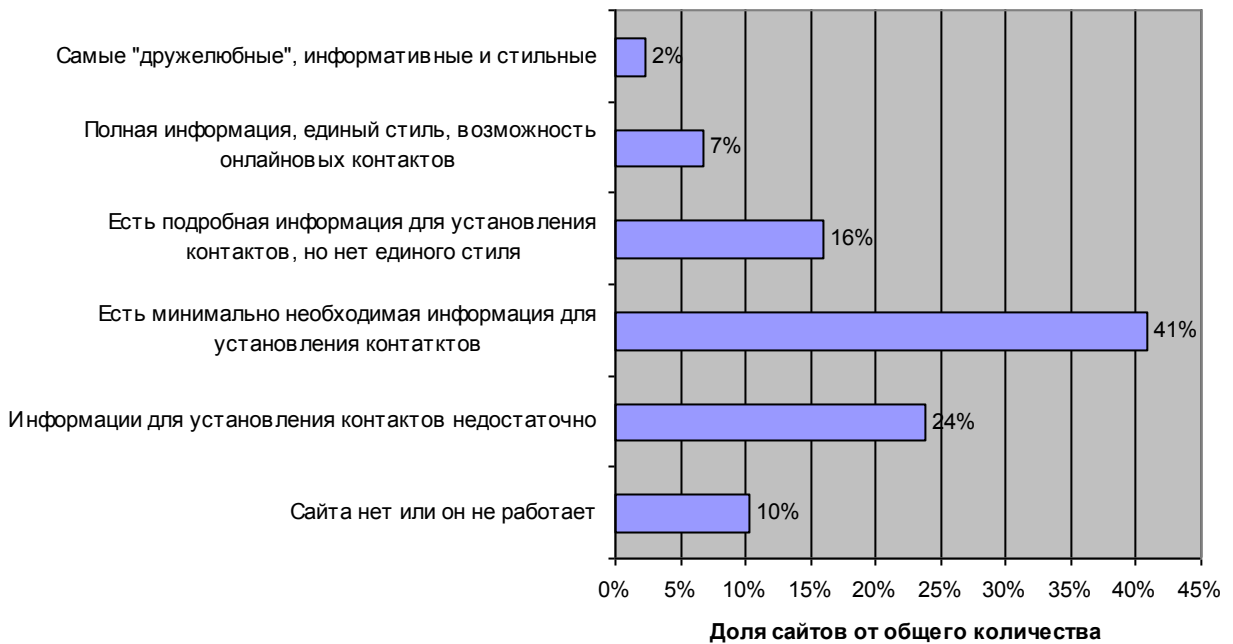
Выводы и рекомендации

На диаграмме 3 показано распределение официальных сайтов субъектов РФ по группам. Легко заметить, что примерно треть сайтов (34%) не повышают доступности органов власти. С точки зрения доступности для граждан вложения в эти интернет-представительства себя не оправдали.

Самая многочисленная группа сайтов, составляющая 41% от их общего количества, содержит лишь самую минимальную информацию для установления контактов. Возможности Интернета используются лишь в небольшой степени. В принципе, аналогичную информацию можно было сделать доступной для граждан другими способами. Об удобстве для пользователя здесь речи не идет.

И лишь четверть всех сайтов (25%) реально повышает доступность органов власти. На этих сайтах содержится большой объем информации, которая организована достаточно удобно для пользователя. Без Интернета доступ граждан к такой информации был бы невозможен.

Диаграмма 3. Доступность региональных властей через сайты



Таким образом, можно констатировать, что возможности Интернета для повышения доступности органов власти субъектов РФ используются пока слабо. Инвестиции в построение интернет-представительств могли бы быть более эффективными, если бы при разработке концепций сайтов учитывались потребности граждан. Структурирование информации в соответствии с этими потребностями не повлекло бы за собой дополнительных затрат, но сделало бы сайты потенциально более полезными.

Рекомендации по повышению доступности органов власти с помощью интернет сайтов достаточно просты:

- 1) Войдя на сайт, пользователь должен иметь доступ к информации обо всех подразделениях администрации.
- 2) Сайт должен содержать информацию обо всех руководителях администрации (имена, названия должностей, телефоны, почтовые и электронные адреса) и зонах их ответственности. Тогда гражданин (не специалист) сможет самостоятельно найти человека, к которому ему следует обратиться со своим вопросом.
- 3) Сайт должен содержать информацию обо всех подразделениях администрации, чтобы гражданин (не специалист) мог найти то подразделение, куда ему следует обратиться со своим вопросом. На сайте должны содержаться координаты этих подразделений (имена руководителей, телефоны, почтовые и электронные адреса).
- 4) Структурирование информации о подразделениях и отдельных сотрудниках должно быть единообразным равно как и графическое оформление сайта. Тогда пользователю легче будет найти нужные сведения.
- 5) На сайте должна быть информация о том, как осуществляется прием населения руководителями и департаментами администрации. В идеале следует указать порядок записи на прием.
- 6) Возможность отправить письмо в администрацию прямо с сайта очень важна. Лучше, чтобы можно было отправить письма не по общему адресу, а конкретным чиновникам. При этом важно иметь на сайте правила работы с электронными обращениями граждан (время предоставления ответа, действия граждан в случае, если ответ не пришел вовремя). Следует также оговорить режим конфиденциальности.
- 7) Если на сайте есть "Форум" – возможность открытого обмена мнениями, то необходимо иметь четкие правила для участников. Администратору сайта нужно строго следить за соблюдением этих правил. К сожалению, это происходит не всегда. Например, на сайтах нескольких субъектов РФ мы обнаружили высказывания националистического толка. Встречается даже ненормативная лексика. Вряд ли это добавляет авторитета органам власти.
- 8) Информация должна постоянно обновляться. Дата последнего обновления должна быть указана на сайте.

В заключение отметим, что эти рекомендации относятся именно к сегодняшнему уровню развития "электронных правительств" в России. Это те усовершенствования, которые можно сделать быстро и недорого. В перспективе же сайты должны работать так, чтобы гражданину для решения своей проблемы не нужно было разбираться в устройстве органов власти.

Он должен просто задать свой вопрос, и получить от сайта ответ (услугу), например, координаты соответствующего чиновника и его электронный адрес.

Литература

1. Donald F. Kettl, "Reinventing Government. A Fifth-Year Report Card", University of Wisconsin, Madison, Center for Public Management, The Brookings Institution, September, 1998
2. Douglas Holmes, "eBusiness Strategies for Government", Nicholas Brealey Publishing, London, 2001
3. Edited by Richard Heeks, "Reinventing Government in the Information Age", Routledge, NY, USA, 2001
4. E-Government Tutorial, [URL:www.ezynes.com](http://www.ezynes.com)
5. Government Online: an international perspective, 2002 annual global report, Taylor Nelson Sofres.
6. Jane E. Fountain, "Building the Virtual State", Brookings Institution Press, 2001
7. Osborne, D. And Gaebler, T. "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector", Reading, MA: Addison-Wesley, 1996
8. Serving Canadians in a Digital World, www.gol-ged.gc.ca/common/
9. UNDPEPA and ASPA, "Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States", Analytical Report, NY, 2002
10. Африн, Д., Нас всех подсчитают, журнал "Эксперт" №18 от 14 мая 2001 г.
11. Дрожжинов, В.И., Информатизация России. Год 2002, Информационный бюллетень Центра компетенции по электронному правительству при Американкой Торговой Палате, 2003
12. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. Под ред. В.И.Дрожжинова. – М.: Это-Трендз, 2002
13. Электронное правительство – концепция для Новой Зеландии от 01/05/2000
14. Электронное правительство. Готова ли Россия к демократии?, "Эксперт", Интернет №3 (11) от 9 апреля 2001 года.

Приложение 1. ИНТЕРНЕТ - ресурсы

Мониторинг и оценка электронного правительства

Результаты исследования «Правительство он-лайн» - Этап 4

http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/R4_results/index.htm

В документе представлены результаты последнего, четвертого, этапа исследования «Правительство он-лайн». На этом этапе определялись окончательные результаты работы правительственных органов по реализации проекта предоставления электронных правительственных услуг, целью которого было «предоставлять все соответствующие правительственные услуги в режиме он-лайн через Интернет к концу 2001 года». *(На английском языке)*

Правительство он-лайн. Структура исследования. Этап 2: Результаты и анализ.

<http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/seminars/dec2000/1dec/karen.ppt>

Презентация проекта «Правительство он-лайн» Карен Пегрум *(На английском языке)*

Исследование «Правительство он-лайн»

<http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/GovernmentOnlineSurvey.htm>

Структура исследования «Правительство он-лайн» была разработана с целью собрать информацию о прогрессе, достигнутом всеми правительственными структурами в деле размещения информации и предоставления услуг в режиме он-лайн. В исследовании приняли участие все соответствующие подразделения и органы федерального правительства (Австралии), предоставив информацию по ключевым параметрам, содержащимся в стратегической программе «Правительство он-лайн». Результаты исследования были использованы при составлении регулярных электронных отчетов, что позволило делать оценку состояния дел для правительства в целом, быстро выявлять основные препятствия и определять масштабы сотрудничества между отдельными правительственными организациями. *(На английском языке)*

Индикаторы электронного правительства, используемые для определения стандартов для электронной Европы

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/pdf/egovindicators.pdf

Представлена методология измерения параметров работы системы государственных услуг в режиме он-лайн в рамках электронной Европы. *(На английском языке)*

Оценка электронного правительства в Новой Зеландии

<http://www.e-government.govt.nz/evaluation/index.asp>

<http://www.e-government.govt.nz/evaluation/activities.asp>

Краткий обзор системы мониторинга электронного правительства в Новой Зеландии.

(На английском языке)

Электронное правительство для электронной Европы – план действий

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/egov/text_en.htm

(На английском языке)

Стандарты для электронной Европы

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/benchmarking/text_en.htm

Представлена общая информация по системе мониторинга. *(На английском языке)*

Индикаторы и стандарты

<http://www.cordis.lu/ist/ka2/indicandbm.html>

Для осуществления открытого сотрудничества между странами-членами ЕС требуется принятие последовательных мер по реализации Плана действия для электронной Европы. Чтобы страны могли сравнивать полученные результаты, используются индикаторы трех уровней. *(На английском языке)*

Четырехступенчатая система индикаторов развития электронной власти для Плана действий «Электронная Европа 2002»

<http://governments-online.org/articles/8.shtml>

Европейский Союз и 15 стран-участниц приняли решение разработать План действий «Электронная Европа 2002». С помощью четырехступенчатой системы индикаторов будут оцениваться основные государственные услуги, предоставляемые в режиме он-лайн. *(На английском языке)*

Оценка электронного правительства: Интернет, демократия и предоставление услуг региональными и федеральными правительствами

<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/EGovReportUS00.htm>

Под электронным правительством понимается предоставление информации и услуг в режиме он-лайн по Интернет или с помощью иных цифровых средств связи. Многие правительственные подразделения с энтузиазмом восприняли цифровую революцию и размещают в сети, где они доступны для граждан, большое количество материалов, начиная от изданий и баз данных, и заканчивая предоставлением правительственных услуг в режиме он-лайн. Так как электронное правительство еще только делает первые шаги, сейчас идеальное время для того, чтобы оценить масштабы предоставления услуг в сети и сравнить различия между 50 штатами и между региональными и федеральными правительствами. *(На английском языке)*

Отчет компании ACCENTURE по лидерству в сфере электронного правительства – От идеи к реальности, 2002

http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enWeb&xd=frm\industries\government\gove_register_form.xml

Под видом частных лиц и предпринимателей исследователи Accenture попытались в 23 выбранных странах получить по Интернет услуги, обычно предоставляемые национальными правительствами. Они заходили и оценивали сайты правительственных органов, чтобы определить качество и развитость услуг, и то, в какой степени можно взаимодействовать с правительством в электронном формате. Исследование проходило в течение двух недель в период с 7 по 18 января 2002 года. *(На английском языке)*

Избранные публикации по электронному правительству

Электронное правительство - определение

<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>

Под электронным правительством понимают использование информационных и коммуникационных технологий для повышения эффективности, экономичности и прозрачности правительства и возможности общественного контроля над ним. *(На английском языке)*

Издания Accenture

http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enWeb&xd=industries/government/gove_egov.xml

Краткий обзор по электронному правительству со ссылками на более подробные документы. *(На английском языке)*

Отчеты по проектам электронного правительства в разных странах мира

<http://www.gbde.org/egovernment/EGReports.pdf>

База данных проектов электронного правительства включает отчеты о проектах в разных странах мира. Отчеты были предоставлены компаниями-членами GBDe (Всемирный бизнес-форум по электронной торговле), членами ABAC (Деловые консультативные советы) и другими. Кроме того представлены полезные ссылки на отличные исследования по электронному правительству, проведенные компаниями-членами GBDe и другими организациями. *(На английском языке)*

Взгляд консультанта на электронное правительство

<http://specials.ft.com/ftit/april2002/FT3JZZT420D.html>

Кампания по предоставлению правительственных услуг в режиме он-лайн вступает в критическую стадию. Правительства испытывают растущее давление не только реализовать собственные честолюбивые проекты предоставления всех услуг в электронном формате, но и обеспечить, чтобы услуги электронного правительства начали в полной мере использоваться гражданами и бизнесом с тем, чтобы полностью реализовать их потенциал изменить общество. *(На английском языке)*

Великобритания – Британцы не хотят электронного правительства (BBC)

http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/sci/tech/newsid_1935000/1935848.stm

(BBC) Бывший государственный служащий присоединился к критике в адрес политики Великобритании в вопросе электронного правительства, высказав сомнение, что люди заинтересованы в электронных услугах. Специалист по развитию бизнеса компании. NextiraOne Кен Д'Росарио (Ken D'Rosario) высказал едкие замечания по поводу решимости правительства стать мировым лидером в области предоставления электронных услуг. *(На английском языке)*

Великобритания – Правительство в Сети II

<http://www.nao.gov.uk/pn/01-02/0102764.htm>

(Национальная счетная палата Великобритании) Отчет Контролера и Главного Аудитора. В отчете рассматривается прогресс в деле предоставления электронных услуг населению по Интернет центральным правительством Великобритании за последние два года. Центральное и местные правительства расходуют значительные средства налогоплательщиков на внедрение Интернет-услуг. Обнаружен значительный прогресс со времени подготовки предыдущего отчета в 1999 году, но также выявлен ряд проблем: слабый обмен между правительственными органами информацией об использовании веб-сайтов, оперативных показателях прогресса и методологии оценки положительных результатов (в стоимостном выражении), полученных от работы электронного правительства. Выпуск по. 231 - 14 апреля 2002 *(На английском языке)*

ЕС – Открытое обсуждение электронных правительственных услуг

http://europa.eu.int/comm/enterprise/consultations/government_e-services/index.htm

(Европейская Комиссия) Приглашаем Вас внести свой вклад в открытые консультации по инициативе Обмена данными между администрациями (ОДА) по вопросу предоставления пан-европейских электронных правительственных услуг. См. [Consultation document for a future policy paper on pan-European Government e-services](#) (Проект будущей печатного документа по политике предоставления пан-европейских электронных правительственных услуг). Срок подачи комментариев - до 17 июня 2002. 19-20 сентября 2002 года в Брюсселе состоится Конференция ОДА «Пан-европейские электронные правительственные услуги для граждан и бизнеса: роль ОДА». *(На английском языке)*

Великобритания – Электронное правительство может пустить на ветер миллионы
<http://www.guardian.co.uk/internetnews/story/0,7369,678661,00.html>

(Газета «Guardian») Требуется управленческая революция, чтобы не потратить в пустую миллионы общественных денег на Интернет-технологии, которые не востребуются людьми, говорится в официальном отчете национальной счетной палаты по развитию электронного правительства «Улучшение государственного обслуживания посредством электронного правительства».

[Better Public Services through e-government](#). См. также [Academic Article](#) (научную статью) в поддержку отчета «Улучшение государственного обслуживания посредством электронного правительства».

(На английском языке)

Франция – Электронное правительство: вопрос становится сложным

http://www.transfert.net/fr/cyber_societe/article.cfm?idx_rub=87&idx_art=8199

Мишель Сапэн, министр по социальным вопросам, представил отчет «частная жизнь и электронное правительство», подготовленный в рамках 2 этапа плана модернизации государственного управления. См. Белая книга: электронное правительство и защита частной жизни 26 февраля 2002 г. -

([Version DOC](#) : 318 Ко - [Version PDF](#) : 847 Ко) *(На французском языке)*

Великобритания – Предстоящие испытания для электронного правительства

http://news.bbc.co.uk/hi/english/sci/tech/newsid_1829000/1829870.stm

(FT) Правительству Великобритании предстоит прикладывать все больше усилий, чтобы реализовать честолюбивые планы предоставлять все свои услуги в режиме он-лайн к 2005 году. Эксперты компании Novell, которые совместно с правительством работают над электронными проектами, сомневаются, что к запланированной дате удастся обеспечить 100-процентное предоставление услуг в электронном формате. *(На английском языке)*

Политика электронной власти: предстоящие трудности выработки нового определения общественных обязательств

http://pti.nw.dc.us/links/docs/egov_costis.pdf

Об электронной власти говорят много. Однако, пожалуй, пока нет хорошего общепринятого определения того, что такое электронная власть, и, что более важно, чем она может быть. *(На английском языке)*

Местные и региональные правительства: своевременные услуги – главное условие успеха

<http://specials.ft.com/ftit/june2001/FT3K1LUY2OC.html>

Местные и региональные правительства всегда утверждали, что они ближе к людям, чем правительство национальное, причем не только с географической точки зрения. Во всем мире реализуются инициативы по созданию электронного правительства, которые помогут не только упростить процесс управления, но и вдохнуть новую жизнь в демократию. *(На английском языке)*

Что нужно гражданам от электронного правительства

http://www.ctg.albany.edu/egov/what_citizens_want.html

Правительства США разного уровня используют разнообразные методики, чтобы определить, что граждане ждут от электронных правительственных услуг. Различные методы дают различные результаты, имеющие различный уровень надежности. Центр правительственных технологий Университета Олбани проводит исследование текущей практики в ряде отраслей применения электронного правительства. Одна из таких отраслей – получение правительством мнения общественности по различным вопросам. Этот первый исследовательский отчет основан в основном на ответах на анкету, разосланную по электронной почте по списку рассылки Национальной ассоциации управляющих государственными информационными ресурсами. *(На английском языке)*

Глобальное исследование электронного правительства

<http://www.unpan.org/eqgovernment2.asp>

Данное исследование проведено совместными усилиями Подразделения ООН по государственной экономике и управлению и Американского общества государственного управления. Оно станет первым исследованием, систематически определившим уровень развития электронного правительства во всех 189 государствах-членах ООН. Исследование будет включать Индекс электронной власти, а также ее анализ и характеристику для стран, в которых перечень предлагаемых услуг не ограничивается простым размещением информации в электронном формате. *(На английском языке)*

Инициативы развития электронной торговли и электронного правительства

<http://www.jang.com.pk/projects/itcn2001/m4.htm>

Что такое электронное правительство? Это «Правительство без стен», то есть правительство, работающее с людьми без препон и проволочек, которые принято считать общими проблемами для всех правительств в странах третьего мира. Услуги и процедуры государственных министерств и ведомств могут осуществляться он-лайн. *(На английском языке)*

Бюллетень электронного правительства

<http://www.headstar.com/eqb/>

Бюллетень посвящен вопросам электронного правительства, теле-демократии и информационного общества в Великобритании и во всем мире. Это бесплатное независимое издание, рассчитанное на людей, пользующихся Интернетом, в правительстве, местной администрации, некоммерческом и бизнес-секторах. *(На английском языке)*

Адреса электронных правительств

Австралия <http://www.fed.gov.au> <http://www.govonline.gov.au> *(на английском языке)*

Австрия www.austria.gv.at *(на немецком и английском языках)*

Аргентина <http://servicio.sfp.gov.ar> *(на испанском языке)*

Армения <http://www.gov.am> *(на английском и армянском языках)*

Бельгия www.government-online.be *(на английском, голландском и французском языках)*

Бразилия <http://www.brasil.gov.br> *(на испанском языке)*

Буркина Фасо <http://www.primature.gov.bf> *(на французском языке)*

Великобритания <http://www.open.gov.uk> <http://www.e-envoy.gov.uk> *(на английском языке)*

Греция <http://www.infosociety.gr/infosoc/policies/index.html> *(на греческом и английском языках)*

Дания www.danmark.dk *(на английском, французском, испанском, датском и немецком языках)*

Индия <http://www.goidirectory.nic.in> *(на английском языке)*

Ирландия <http://www.irlgov.ie> *(на гаэльском и английском языках)*

Испания <http://www.la-moncloa.es> *(на испанском, английском и французском языках)*

Италия <http://www.governo.it/> <http://www.pianogov.it/open.asp?cat=276> *(на итальянском языке)*

Канада http://www.canada.gc.ca/main_e.html http://www.gol-ged.gc.ca/index_e.asp *(на английском и французском языках)*

Китай <http://www.gov.cn> *(на китайском языке)*

Колумбия <http://www.gobiernoonlinea.gov.co> *(на испанском языке)*

Малайзия <http://www.mampu.gov.my> (На языке бахаса и английском языке)

Нидерланды <http://www.overheid.nl/> (На голландском и английском языках)

Новая Зеландия www.government-online.nz (На английском языке)

Норвегия www.norge.no (На норвежском и английском языках)

Россия <http://www.government.gov.ru> <http://www.egovernment.ru> (на русском и английском языках)

Сенегал <http://www.gouv.sn/> (на французском языке)

Сингапур <http://www.egov.gov.sg> www.ecitizen.gov.sg (на английском языке)

США <http://www.firstgov.gov/> (на английском языке)

Финляндия <http://www.valtioneuvosto.fi/> (На финском, английском и шведском языках)

Франция <http://www.service-public.fr> (на французском, немецком, английском и испанском языках)

Швейцария www.gov.ch (на английском, немецком, французском и итальянском языках)

Швеция <http://www.regeringen.se> (на шведском и английском языках)

Шри Ланка www.priu.gov.lk (на сингальском и английском языках)

ЮАР <http://www.gov.za> (на английском языке)

Приложение 2. Индикаторы программы "Электронная Европа"

Более дешевый и быстрый Интернет

1. Доля населения, регулярно использующего Интернет

Определение: должны включаться все виды пользования, не зависимо от места. Население старше 15. Регулярно значит не реже, чем раз в неделю.

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр

Периодичность: 6 месяцев

Дополнительные показатели:

- (i) Пользователей Интернет нужно разделить по категориям по месту доступа: дома, на работе, в школе, в местах общественного доступа в Интернет (МОДИ), Интернет-кафе, по мобильной связи, прочие.
- (ii) периодичность использования: участников исследования нужно спрашивать, как часто они пользуются Интернет (ежемесячно, еженедельно, ежедневно).
- (iii) Демографические характеристики: возраст, пол, доход и род занятий опрашиваемого.
- (iv) Характер использования, например, электронная почта, покупки, поиск информации.
- (v) По возможности, аналогичные характеристики для других стран: США, Японии и других стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

2. Доля домохозяйств, имеющих доступ в Интернет дома

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр

Периодичность: 6 месяцев

Дополнительные показатели:

Доля домохозяйств, имеющих дома высокоскоростной доступ в Интернет (под высокоскоростным доступом понимается ADSL, выделенная линия, спутниковая связь, стационарная беспроводная, UMTS)

3. Стоимость доступа в Интернет

Определение: отдельно указать пиковый и льготный тарифы с учетом НДС. Основным показателем должно послужить исследование Комиссии, содержащее методологию, учитывающую новые формы доступа (например, выделенная модемная линия) и различные тарифные планы в разных странах ЕС (фиксированные тарифы, скидки за абонентские каналы и т.п.). Для сравнения нужно использовать данные для стран ОЭСР.

Источники: Исследование Комиссии + ОЭСР

Периодичность: 6 месяцев

Дополнительные показатели:

- (i) Стоимость при различной периодичности использования: 20, 30, 40 часов в неделю, тарифные ставки без учета времени
- (ii) Стоимость высокоскоростного доступа – например, выделенные линии, ADSL
- (iii) В каждой стране нужно определить самый дешевый вид доступа.

Более быстрый Интернет для исследователей и студентов

4. Скорость соединения и передачи данных между и внутри сетей национальных исследовательских и образовательных учреждений (СНАОУ) в странах ЕС и в мире

Определение: Данные по скорости соединений между СНАОУ есть на сайте Данте. Эта информация будет регулярно обновляться по мере того, как TEN-155 заменит GEANT. Страны ЕС должны предоставить дополнительную информацию по максимальной (базовой) скорости СНАОУ. Главная задача – определить узкие места.

Источник: Данте + страны ЕС

Дополнительные показатели:

- (i) Требования к минимальной скорости для СНИОУ (если таковые есть).
- (ii) В какой степени начальные и/или средние школы подсоединены к СНИОУ.

Безопасные сети и интеллектуальные карточки (со встроенной логикой)

5. Количество безопасных серверов на миллион жителей

Определение: определение ОЭСР, приведенное в существующем отчете: количество серверов, которые используют специальные программы для защиты выполняемых операций.

Источник: ОЭСР (первоисточник: Netcraft)

Периодичность: 6 месяцев (ежемесячные исследования Netcraft)

Дополнительные показатели:

- (i) Число государственных и частных Групп быстрого реагирования на компьютерные проблемы.
- (ii) Доля компьютеров с установленными защитными устройствами (считывающие устройства для интеллектуальных карт, программы защиты информации и т.п.)

6. Доля частных лиц-пользователей Интернет, которые сталкивались с проблемами информационной безопасности

Определение – Под проблемами информационной безопасности понимается мошенничество с кредитными картами, вирусы и т.п.

Источник – Выборочное обследование/Евробарометр

Периодичность – 6 месяцев

Европейская молодежь на пороге цифровой эпохи

7. Количество компьютеров на 100 учащихся начальной, средней и высшей школы

Определение: включает только компьютеры, используемые в учебных целях

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр – Страны ЕС

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

Сколько часов в неделю ученик использует компьютер

8. Количество компьютеров, подсоединенных к Интернет, на 100 учащихся начальной, средней и высшей школы

Определение: включает только компьютеры, используемые в учебных целях

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр – Страны ЕС

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

Сколько часов в неделю ученик использует компьютер

9. Количество компьютеров с высокоскоростным подсоединением к Интернет на 100 учащихся начальной, средней и высшей школы

Определение: под высокоскоростным доступом понимается ADSL, выделенная линия, спутниковая связь, стационарная беспроводная, UMTS (в будущем); включает только компьютеры, используемые в учебных целях

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр – Страны ЕС

Периодичность: ежегодно

10. Доля учителей, регулярно использующих Интернет для преподавания тематических предметов, а не навыков пользования компьютерами

Определение: под регулярно понимается использование Интернет еженедельно

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр

Периодичность: ежегодно

Занятость в интеллектуальной экономике

11. Доля работников, прошедших (хотя бы базовое) обучение информационным технологиям

Определение: % работников (включая безработных), обучавшихся работе на компьютере

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

Даны должны быть разбиты по следующим показателям: пол, возраст, работающий/безработный, доход и/или уровень занятости.

12. Количество учебных заведений 3-ей ступени и их выпускников, изучавших информационные компьютерные технологии

Определение: Под 3-ей ступенью понимается образование после окончания средней школы в учебном заведении профессионального или высшего образования (например, университете или колледже). Под изучением информационных компьютерных технологий понимается перечень специальностей, приведенных в Европейском квалификационном справочнике для информационно-компьютерной отрасли. Измеряться будут как входные параметры (количество мест, где можно получить соответствующую квалификацию), так и выход (число выпускников).

Источник: Страны ЕС.

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

- (i) данные должны быть разбиты по половому признаку
- (ii) доля учащихся 3-ей ступени, получающих образования в области информационных компьютерных технологий.

13. Доля виртуальной занятости

Определение: в настоящем исследовании принято следующее определение: *“виртуальная занятость подразумевает, что оплачиваемые работники выполняют свою работу, полностью или частично, не на обычном рабочем месте, а дома, используя информационные и коммуникационные технологии”*. Определение может быть расширено, чтобы включить дополнительные виды виртуальной занятости.

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

- (i) даны должны быть разбиты по половому признаку и по типу работы (сектор/уровень)
- (ii) Доля работников, заключивших соглашения о виртуальной занятости

Возможность участия в интеллектуальной экономике

14. Количество мест общественного доступа в Интернет (МОДИ) на 1000 жителей

Определение: МОДИ – это общедоступные центры, предоставляющие доступ в Интернет через государственных и частных провайдеров, бесплатно или за деньги, за исключением частных Интернет-кафе.

Источник: Страны ЕС.

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

- (i) Количество мест общественного доступа (кроме частных предприятий) на 1000 жителей
- (ii) Количество мест бесплатного общественного доступа на 1000 жителей
- (iii) Доля библиотек, предоставляющих посетителям доступ в Интернет.

15. Доля сайтов центральных правительств, соответствующих уровню А нормативов Инициативы Доступности Сети (ИДС)

Определение: мониторинг сайтов центральных правительств будет провести легче, чем мониторинг сайтов местных или региональных правительств. Определение доступности сети уровня А изложено в Инициативе Доступности Сети.

Источник: будет определен группой экспертов по электронной доступности.

Периодичность: Даны будут регулярно обновляться по мере улучшения.

Дополнительные показатели:

% сайтов центральных правительств с более высокими уровнями доступности - AA и AAA

Ускорение электронной коммерции

16. Доля компаний, осуществляющих покупки и продажи через Интернет

Определение: Показатели для данной области будут изменены в соответствии с исследованием ЕВ-РОСТАТ по электронной коммерции.

Источник: ЕВРОСТАТ, при необходимости – специальное исследование (например, Евробарометр)

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

- (i) Данные должны быть разбиты по размеру компаний и секторам
- (ii) % оборота, получаемый от электронной коммерции
- (iii) продажи включают продажи другим компаниями (B2B) и частным клиентам (B2C).

Правительство он-лайн

17. Доля основных государственных услуг, доступных в режиме он-лайн

Определение: определение основных услуг будет выработана рабочей группой по электронному правительству

Источник: Совместное исследование со странами ЕС

Периодичность: 6 месяцев

18. Использование населением правительственных электронных услуг – получение информации и подача деклараций

Определение: будет разработано рабочей группой по электронному правительству

Источник: Совместное исследование со странами ЕС

Периодичность: 6 месяцев

19. Доля государственных закупок, которые могут быть выполнены в режиме он-лайн

Определение: Консультативный совет по государственным закупкам

Источник: Совместное исследование со странами ЕС

Периодичность: 6 месяцев

Здоровье он-лайн

20. Доля специалистов в области здравоохранения, имеющих доступ в Интернет

Определение: количество терапевтов (семейных врачей), имеющих доступ в Интернет на работе

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

Доля семейных врачей, использующих Интернет для связи с:

- ✓ аптеками
- ✓ административными медицинскими учреждениями
- ✓ клиническими лечебными учреждениями
- ✓ пациентами

21. Использование различных категорий содержащейся в сети информации специалистами в области здравоохранения

Определение: использование информации по медицинской практике, фармацевтической, о заболевании и т.п.

Источник: Выборочное обследование/Евробарометр

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

Помимо вышеуказанной информации могут быть полученные дополнительные данные и по другим показателям (странами ЕС и путем проведения исследований). Точное количество и определение этих и других показателей эффективности будет обсуждаться на Комитете по здравоохранению.

Европейское содержание в глобальных сетях

22. Доля сайтов ЕС в национальных рейтингах 50 наиболее посещаемых сайтов

Определение: «сайт ЕС» определяется по национальному доменному имени, языку и содержанию.

Источник: Исследование Комиссии

Периодичность: ежегодно

Дополнительные показатели:

- (i) Разделение по типу сайтов - ISP или поисковая система, услуги (электронная коммерция, базы данных), информационные, игровые и развлекательные, образовательные, прочие.
- (ii) Количество личных сайтов
- (iii) Объем правительственной информации (в страницах и мегабитах), переведенной в цифровой формат и доступной он-лайн.
- (iv) Занятость в сфере создания сетевого содержания
- (v) Количество Интернет-хостов на 1000 жителей (по данным ОЭСР)

Интеллектуальные транспортные системы

23. Доля дорожно-транспортной сети, оборудованной системами сбора информации об интенсивности движения и управления (по отношению к общей протяженности дорожной сети)

Источник: Специальное исследование. Этот и другие возможные показатели будут определяться Комитетом по транспорту.