

Бершадская Л.А.
Чугунов А.В.

ОПЫТ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ*

Аннотация

В статье дается анализ существующих методов мониторинга развития технологий электронного правительства в России. Авторы представляют собственную методику выявления комплексных проблем развития электронного правительства с применением метода экспертного опроса, а также результаты его проведения в России.

Ключевые слова: электронное управление; электронное правительство; мониторинг; оценка; экспертный опрос.

Развитии электронного правительства в России ведется множество дискуссий. Встречаются публикации как содержащие положительные оценки имеющегося на данный момент прогресса в этой сфере, так и посвященные критике неэффективного расходования ресурсов на развитие электронного правительства и внедрение электронных услуг. В подобной ситуации остро стоит проблема создания системы мониторинга с целью оперативного отслеживании достижений и выявления проблем в этой области. Инфраструктура и технологическая база являются неотъемлемой частью электронного правительства, однако их наличие не позволяет делать выводы о развитии всей системы в целом. В мировой практике имеется довольно

* Работа выполнена при поддержке ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы» по теме: «Исследование востребованности услуг электронного правительства среди населения методами веб-ориентированных автоматизированных программных средств».

много систем мониторинга и оценки уровня информационного развития, разработанных для анализа как количественных, так и качественных характеристик в соответствии с задачами межгосударственного сопоставления [3; 24; 25]. Вместе с тем не все используемые методы и критерии оценки могут быть применимы к анализу опыта и уровня развития внутри конкретной страны [2; 18; 21]. Специфика развития методов и технологий электронного правительства в Российской Федерации определяется особенностями системы управления государством, в том числе механизмами межэлитных взаимодействий, принципами «ручного управления», широким разбросом задач между курирующими этот процесс министерствами и ведомствами.

Совершенно очевидно, что в подобных условиях необходимо использование особых методов изучения, аккумулирующих лучшие международные исследовательские практики, но учитывающие российскую и региональную специфику. Авторы статьи являются сторонниками комплексного подхода к оценке развития информационного общества и электронного правительства.

Формирование подходов к разработке системы мониторинга развития информационного общества и электронного правительства в России

Задача построения системы оценки уровня развития информационного общества и электронного правительства в Российской Федерации стала актуальной после старта первой государственной программы – ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 г.)». Однако методология первых индексов, которые измеряли готовность к развитию информационного общества (IS Readiness) в регионах России, хоть и основывалась на международных методиках, но не была в достаточной степени адаптирована к местным условиям. Первые пилотные проекты мониторинга развития информационного общества в России были инициированы в рамках программы Всемирного Банка «Информация для развития» (InfoDev) с использованием методики Гарвардского университета «Readiness for the Networked World». Основным недостатком этого подхода явилось то, что в условиях отсутствия репрезентативных региональных исследований акцент был сделан на статистических, количественных индикаторах, которые используются в международных методиках для оценки ИКТ-инфраструктуры (количество компьютеров на 1000 жителей, плотность стационарной и мобильной телефонной связи, доля пользователей Интернета среди населения и пр). Можно констатировать, что в 2003–2008 г. явно преобладал технократический подход к задачам мониторинга информационного общества, что нашло отражение в создании Индекса готовности регионов России к информационному обществу (первый выпуск вышел в 2006 г. и охватывал период 2004–2005 г., разработчик методики индекса – Институт развития информационного общества) [6]. Причем следует отметить, что официальная статистика в тот момент еще не могла предоставить адекватные данные в региональном разрезе, поскольку лишь с 2003 г. в России начался регулярный статистический мониторинг сектора ИКТ. В основу этого Индек-

са были положены статистические данные о развитии ИКТ в региональном разрезе, которые в это время Росстат только начинал собирать, а также некоторая, доступная на тот период, ведомственная статистическая отчетность (например, в сфере культуры). В любом случае речь шла о количестве компьютеров, доступе к Интернету и прочим инфраструктурным компонентам. Цифровые данные были дополнены экспертными оценками уровня институционального развития в регионах, что создало ряд прецедентов, когда представители отдельных регионов пытались влиять на данный компонент с целью «улучшения» позиции в рейтинге.

В 2005 г. на основе Индекса готовности регионов России к информационному обществу был разработан региональный индекс готовности к развитию электронного правительства [22]. Методика этого индекса сохранила технократическую ориентацию, в частности, важным компонентом готовности в ней значились индикаторы, измеряющие уровень оснащенности органов власти в регионах средствами ИКТ и доступом к сети Интернет. Для совместимости с международной методикой UN e-Government Survey разработчики этого индекса добавили индикаторы, входящие в индекс-компонент «Развитие правительственных веб-сайтов», т.е. на региональном уровне использовалась методика анализа сайтов, которая применялась в это время экспертами ООН для межгосударственного исследования. Следует отметить, что и в настоящее время многие региональные администрации продолжают использовать этот индекс, ориентируясь на его прошлый официальный статус (до 2008 г. он выпускался при поддержке Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, а в 2009–2010 гг. – под эгидой Совета при Президенте по развитию информационного общества).

Несмотря на обозначенные недостатки, эти индексы в течение нескольких лет (примерно до 2006 г.) использовались органами власти для межрегиональных сопоставлений и «поощрения победителей». Однако через некоторое время стала понятна бесперспективность подхода к оценке, когда приоритет отдается регионам, имеющим относительно небольшую численность населения и достаточные финансовые ресурсы для развития своей инфраструктуры – как компьютерной, так и телекоммуникационной. При этом технократический подход к оценке уровня развития электронного правительства представляется особенно абсурдным, поскольку адекватный уровень развития ИКТ-инфраструктуры в органах власти несомненно является необходимым, но не может быть основным фактором, обеспечивающим качество услуг электронного правительства.

Задачу рейтингования региональных и федеральных органов власти по показателю открытости информации решает система индексов, разрабатываемая Институтом развития свободы информации (Санкт-Петербург). В отличие от предыдущего рейтинга эта система строится на принципе ответственности веб-сайтов текущему законодательству о доступе к информации органов власти. Разработчики не только рейтингуют органы власти по заранее определенным индикаторам, но и формируют набор рекомендаций по усовершенствованию их веб-представительств с точки зрения соблюдения текущего законодательства [14].

Следует отметить, что в 2008–2010 гг. в России были осуществлены три проекта по разработке и опробованию методик мониторинга уровня развития информационного общества и электронного правительства на основе комплексного подхода, сочетающего использование данных статистики и данных социологических исследований с экспертными оценками. В ходе выполнения этих проектов были получены важные результаты, однако, к сожалению, разработанные методики не были признаны в качестве инструмента государственной политики в этой сфере. Два проекта были реализованы в 2008 и 2010 гг. Институтом статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ по заказу Минкомсвязи России, третий – в 2009–2010 гг. Центром технологий электронного правительства НИУ ИТМО по заказу Комиссии по информационной политике Совета Федерации РФ. Авторы данной статьи участвовали в выполнении этих проектов и могут констатировать, что основным фактором, который создал барьеры перед применением созданных методик на практике, стала неготовность российских властей применять для целей мониторинга сложные методики, требующие целенаправленной работы по сбору и обобщению большого числа показателей на региональном уровне. Этот подход и в настоящее время препятствует созданию в России научнообоснованной системы регулярного мониторинга развития электронного правительства в региональном разрезе.

В 2009–2010 гг. в России в качестве основной задачи в рамках создания электронного правительства были обозначены планы перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид. В это же время происходило формирование и уточнение приоритетов новой государственной программы «Информационное общество (2011–2020 гг.)». К сожалению, основными критериями успешности выполнения планов перевода услуг в электронный вид стали формальные позиции ввода в действие электронных сервисов и подключение к системе электронного межведомственного взаимодействия, а не улучшение качества оказания услуг. Эти позиции нашли отражение и в рейтингах, которые на сегодняшний день являются основным инструментом государственной политики в сфере развития электронного правительства. Основными методами оценки в этой сфере являются:

- различные вариации веб-мониторинга;
- построение индексов на основе статистических данных;
- сбор ведомственной и другой отчетности;
- применение социологических методов (опросы общественного мнения, метод «контрольных закупок» и др.).

Так, например, Центр прикладной экономики (Москва) формирует рейтинги субъектов РФ по уровню развития веб-представительств органов власти [15]. История этого рейтинга началась в 2010 г., когда ЗАО «Центр прикладной экономики» выиграл конкурс по мониторингу сайтов органов власти субъектов РФ в рамках ФЦП «Электронная Россия» и на тот момент результаты проведенной работы представляли официальную позицию Минэкономразвития России как государственного заказчика. Однако разработчики, видимо, решили немного модифицировать методику и позициони-

ровать данный рейтинг как комплексный рейтинг развития электронного правительства на региональном уровне. При этом в индикаторах, которые лежат в его основе, учтены лишь позиции, связанные с доступностью электронных услуг на сайтах органов власти, а также с развитием электронного правительства, однако не являющиеся определяющими (наличие в регионе социальных электронных карт, многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг и др.).

Объектами мониторинга в данном исследовании являются:

- государственные и муниципальные услуги, информация о которых размещена на порталах государственных услуг субъектов РФ и федеральном портале gosuslugi.ru;
- деятельность многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг;
- информационно-справочное обеспечение, в том числе: информационные киоски, использование специальных средств персональной идентификации (электронных социальных карт).

Для анализа используется информация следующих сайтов:

- федеральный портал государственных услуг gosuslugi.ru;
- портал государственных услуг субъекта РФ, на который сделана ссылка на официальном портале органов государственной власти субъекта РФ;
- специализированные сайты многофункциональных центров (МФЦ), систем оказания государственных услуг в электронном виде.

Формирование рейтинга производится один раз в квартал по состоянию на начало апреля, июля, октября и по результатам года. Для обеспечения сопоставимости картины между регионами при расчетах учитывается численность населения, а для расчета показателей Москвы и Санкт-Петербурга используется скорректированная методика оценки (табл. 1).

Таблица 1

Критерии оценки рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню внедрения электронного правительства, баллы (Центр прикладной экономики, апрель 2012 г.)

Раздел оценки (максимальный балл)	Подраздел оценки (баллы)
1. Государственные услуги (65)	– Образование (15) – Социальная поддержка отдельных категорий граждан (15) – ЗАГС (8) – ЖКХ, земельные и имущественные отношения (12) – Здравоохранение (12) – Культура (3)
2. Муниципальные услуги 54 (для услуг субъекта РФ) 42 (для услуг Москвы и Петербурга)	– Образование (18) – Социальная поддержка отдельных категорий граждан (3) – ЖКХ, земельные и имущественные отношения (30) – Здравоохранение (3)

<p>3. Дополнительные электронные услуги /интерактивные сервисы (70)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Дополнительные электронные услуги (30) - Интерактивные сервисы (40)
<p>4. Техническое обеспечение портала государственных услуг (76)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Перерывы в работе не более 4 часов (15) - Индексирование сайта поисковыми системами сети интернет (4) - Независимая система учета посещений портала и раскрытие информации данной системы (10) - Посещаемость по данным независимой системы (рассчитывается с учетом численности населения) * - Сохранение возможности навигации по сайту при отключении графических элементов (2) - Встроенная система поиска по сайту (5) - Удобство пользования порталом: <ul style="list-style-type: none"> - перечень электронных услуг и сервисов (5) - система каталогизации услуг (10) - скорость доступа к portalу (10)
<p>5. Инфраструктура электронного правительства (47)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Сервис опросов (5) - Обратная связь по работе портала (2) - Информационные киоски (при расчете учитывается численность населения) * - Многофункциональные центры (при расчете учитывается численность населения) *

Примечание: Для позиций, отмеченных знаком *, в описании методики не указано максимальное количество баллов, а цифры, приведенные в столбце «Раздел оценки (максимальный балл)», являются расчетными.

В результате рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню веб-представительства электронного правительства рассчитывается на основании общего количества набранных баллов по всем разделам. Максимально возможное количество баллов – 297.

По результатам на октябрь 2012 г. пятерка регионов – лидеров рейтинга выглядит следующим образом:

- 1-е место – Нижегородская область(118);
- 2-е место – Москва (115);
- 3-е место – Санкт-Петербург (112);
- 4-е место – Республика Татарстан (101);
- 5-е место – Самарская область (98,5).

Данный рейтинг российских регионов на данный момент является единственным, который проводится регулярно (ежеквартально). При этом важно отметить, что название рейтинга звучит как «Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню внедрения электронного правительства». К сожалению, в практике принятия управленческих решений такое название зачастую интерпретируется дословно. В действительности этот рейтинг измеряет в основном только одну сторону объекта, связанную с анализом веб-сайтов. Его же интерпретируют как интегральный показатель развития электронного правительства в регионах, что не соответствует действительности. В частности, даже имеющийся раздел «Инфраструк-

тура электронного правительства» (см. раздел 5 в табл. 1) не представляет ни одного компонента (индикатора), который может однозначно свидетельствовать об уровне развития базовой инфраструктуры электронного правительства в регионе. В него включены четыре направления оценки: два из них относятся к региональному portalу (сервис опросов и обратная связь по работе портала: в совокупности максимальная оценка – 7 баллов) и два имеют косвенное отношение к инфраструктуре электронного правительства (информационные киоски и многофункциональные центры – в совокупности 40 баллов).

Конечно, и информкиоски (терминалы), и МФЦ обычно включают в схемы, описывающие базовую инфраструктуру электронного правительства, однако это, по сути, не базовые инфраструктурные компоненты электронного правительства, а каналы доступа к информации и услугам органов государственной власти и местного самоуправления. В частности, в данной методике никак не учтен основной базовый компонент, от которого в значительной степени зависит функционирование всей архитектуры электронного правительства, – система межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ).

Создание системы электронного межведомственного взаимодействия на федеральном и региональных уровнях в 2011 г. было определено в качестве важной задачи, без решения которой невозможно перейти на оказание государственных и муниципальных услуг в электронном виде. В этой связи следует отметить еще один инструмент мониторинга в сфере развития электронного правительства. Это еженедельный мониторинг перехода на межведомственное взаимодействие, который публикуется агентством «Интерфакс» [1]. На основе информации, подготовленной ведомствами и регионами для Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность органов власти, мониторинг позволяет отслеживать, как проходит работа в этом направлении. Основным инструментом формализации межведомственного взаимодействия в России на настоящий момент являются технологические карты межведомственного взаимодействия, которые содержат описания порядка предоставления государственной услуги, сведений о составе документов, поставщиках и потребителях данных, формах и содержании межведомственного взаимодействия.

Информация о ходе формализации межведомственного взаимодействия, а также наличии/отсутствию подключения региональных СМЭВ к федеральному СМЭВ и некоторые другие позиции еженедельно представляются на сайте агентства «Интерфакс» с указанием лиц, персонально отвечающих в регионах за решение этих вопросов (ответственные лица в статусе вице-губернаторов). Эта информация в настоящее время (в период жесткого отслеживания хода реализации планов перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид) является реальным инструментом государственного управления, на ее основе принимаются и меры организационного воздействия на конкретных должностных лиц в регионах.

Вопросы качества услуг электронного правительства невозможно рассматривать в отрыве от всей системы государственных и муниципальных

услуг. В этой связи необходимо отметить работу, которая проводится в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) по заказам Минэкономразвития России и других организаций. Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ проводит регулярный мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации [4; 11]. В ходе мониторинга, в частности, оценивается типовая траектория получения услуги, составленная на основе экспертной оценки и анализа нормативно-правовой базы. При этом основным исследовательским методом является метод контрольной закупки.

В 2012 г. в НИУ ВШЭ начат новый проект – «Мониторинг готовности субъектов РФ к предоставлению государственных услуг в режиме межведомственного взаимодействия» [10]. В рамках проекта создан информационный ресурс, который использует открытые данные технологического портала СМЭВ (<http://smev.gosuslugi.ru>). Система мониторинга сконцентрирована на измерении степени готовности к межуровневому взаимодействию (готовность направлять запросы и получать ответы от федеральных органов исполнительной власти).

На наш взгляд, важным направлением системы мониторинга развития информационного общества и электронного правительства является задача изучения общественного мнения о результативности проектов и востребованности электронных услуг. Изучение ситуации различными социологическими методами отражено в опросах общественного мнения и других методиках. В частности, Фонд «Общественное мнение» (ФОМ) с 2010 г. проводит опросы населения об использовании электронных государственных услуг. По данным последнего проведенного специализированного опроса (июнь 2011 г.) [16], 41% россиян знают о том, что услугами многих госучреждений и служб можно пользоваться через интернет, треть (32%) – что-то слышали и около четверти (23%) впервые услышали от интервьюера. За год эти показатели практически не изменились. Лучше всех знают об услугах электронного правительства жители крупных городов (55%) и самые молодые, 18–20-летние граждане (52%).

Основные причины, по которым у людей нет желания пользоваться электронными госуслугами, – недостаток либо навыков, либо возможности работы с компьютером и интернетом, а также отсутствие такой необходимости. Подобные мотивы шире распространены среди людей старшего возраста. При этом видно, что население плохо различает услуги органов власти от услуг ЖКХ, связи, медицинских и даже чисто коммерческих – «Приобретение билетов, товаров», т.е. среди объявивших себя пользователями электронных госуслуг не все понимают, что это в точности значит.

В 2012 г. ФОМ провел опрос населения, посвященный изучению качества государственных услуг [13], в том числе электронных услуг. В частности, в кратком отчете об исследовании обозначено, что самые востребованные нововведения в сфере оказания услуг государством – это оплата госуслуг через терминалы (наличными и с помощью банковской карты), а также электронные очереди. Получали услуги через интернет и пользо-

вались системой «одного окна» немногие, но востребованность этих новаций очевидна.

Позитивные мнения (14%) опрошенных в основном касаются тех аспектов, которые можно отнести к развитию сети многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг (МФЦ): «более быстрое, качественное обслуживание, больше порядка» (4% опрошенных), «меньше очередей» (3%). При этом «автоматизацию и электронные услуги» как фактор, повышающий общее качество госуслуг, назвали всего 2% опрошенных россиян. При этом, естественно, негативный спектр мнений (13%) представлен также весьма активно: «бюрократия, волокита» (5%), «большие очереди» (2%), «невнимательное, грубое отношение к людям» (2%). Из этого можно сделать вывод, что некоторый эффект от развития МФЦ население уже начало отмечать, а электронное правительство еще практически не имеет позитивных откликов.

В последние годы тема электронных услуг в контексте их востребованности населением и воздействия процессов информатизации в регионах и муниципалитетах на общественное сознание и отношение граждан к власти стала включаться в программы региональных научных центров. Примером крупномасштабного исследования общественного мнения относительно доверия к электронным услугам может служить опрос населения Уральского федерального округа [5]. Исследование выявило специфику отношения разных групп населения к развитию электронного государства и позволило сделать заключение о необходимости разработки тщательной стратегии работы с гражданами для повышения востребованности электронных услуг.

Метод опросов также применяется для изучения эффективности реализации электронных услуг. В исследовании В.В. Огневой [12] рассматривается проблема доступности и качества предоставляемых в регионе государственных услуг. Выводы делаются на основе результатов опроса общественного мнения, проведенного в Орловской области в 2010 г. По результатам исследования был составлен рейтинг востребованности различных видов государственных услуг и удовлетворенности условиями их ожидания, а также другие аспекты предоставления государственных услуг в регионе. Кроме того, респондентам задавались вопросы, касающиеся негативных фактов, с которыми сталкиваются получатели государственных услуг. В ходе опроса было предложено назвать меры, способствующие получению информации в нужном объеме об интересующей государственной услуге. На основании опроса и обзора практик других регионов автор выявляет проблемы и предлагает ряд мер для повышения доступности и качества предоставляемых услуг.

Центр технологий электронного правительства Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики (далее – НИУ ИТМО) с 2009 по 2012 г. проводит ежегодные исследования готовности государственных служащих исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга к использованию технологий электронного правительства также с применением метода анкетирования [7].

В 2012 г. в России Экспертным центром электронного государства был проведен первый краудсорсинг-проект [23] по выбору приоритетов применения информационных технологий для улучшения качества жизни россиян. Проект включал обсуждения более 600 экспертов, среди которых были представители высших исполнительных органов субъектов РФ, руководители и сотрудники региональных органов власти, органов местного самоуправления, представители российского ИТ-сообщества и общественности. За точку отсчета определения приоритетов были взяты интересы потребителей государственных сервисов. В итоге на предварительном этапе эксперты выделили шесть приоритетных направлений: здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная поддержка, безопасность и регистрация граждан.

Рейтинг (топ-20) востребованности электронных государственных сервисов возглавила услуга электронной записи к врачу, которая была отмечена практически всеми экспертами. Второе и третье место в рейтинге эксперты разделили между сервисом по предоставлению доступа к информации о тарифах потребленных жилищно-коммунальных услуг и электронной услугой по записи на зачисление в детские сады и школы.

Одновременно экспертами был предложен революционный переход от заявительного к уведомительному подходу при оказании государственных услуг, – когда государство заблаговременно уведомляет определенный круг граждан, имеющих право на обращение за получением государственной и муниципальной услуги, о возможности ее получения.

Участники исследования нашли и универсальный «рецепт» для эффективной реализации предлагаемых приоритетов в масштабах страны: в первую очередь создавать вертикальноинтегрированные отраслевые информационные системы, такие как, например, единая медицинская информационная система, а также принять на федеральном уровне единые государственные стандарты и требования к информационным системам, используемым для предоставления государственных и муниципальных сервисов.

Существуют некоторые труды по исследованию социальных сетей и их влиянию на общественное мнение, на взаимодействие государства и общества. М. Коган [8] в своей статье «Социальные медиа как ресурс государственного управления» рассматривает специфику социальных медиа в России и основные методы PR-деятельности в таких сетях, позволяющие формировать общественное мнение.

Социальные сети и блогосфера, являясь на сегодняшний день популяризованным полем для массовой коммуникации в России и мире, становятся предметом исследования и источниками данных о востребованности услуг электронного правительства. По данным comScore, ежегодно растет вовлеченность россиян в общение в социальных сетях. Это отражается на продолжительности пользования россиянами данными интернет-ресурсами. Так, если в мае 2009 г. продолжительность пользования социальными сетями российских интернет-пользователей, зарегистрированных в социальных сетях, составляла лишь 6,6 ч. в ме-

сяц, то в августе 2010 г. этот показатель увеличился на треть, составив 9,8 ч., что более чем в два раза выше среднемирового показателя (4,5 ч. в месяц).

О.Г. Филатова отмечает, что блоги и персональные сайты демократизировали и упростили общение политиков и избирателей, предоставив возможность обратной связи. В своем исследовании она поставила задачу выяснить, насколько активно и для каких задач органы власти и отдельные чиновники используют блогосферу [20]. Было выявлено, что региональная власть России представлена в блогах шире, чем федеральная. Личные блоги получают комментарии чаще, чем официальные, при этом Live Journal является самым популярным для этого ресурсом. Эффективность блога зависит от его автора, однако, как показало проведенное исследование, блоги государственных структур отличаются крайне низкой эффективностью (их содержание не соответствует формату блога, их мало комментируют). Повысить эффективность блога можно, комбинируя личные посты с официальными, а также применяя интерактивные формы общения. В 2012 г. был проведен анализ репутации органов государственной власти в блогосфере [19]. С помощью использования контент-анализа блогов и проведения он-лайн опросов исследователи пришли к выводу о том, что блогосфера является эффективной средой для создания имиджа организации. На примере организации Росприроднадзор было показано, что услуги самой организации могут получить положительные оценки от граждан, в то время как отдельные персоналии могут вызвать крайне негативную реакцию.

Применение метода экспертного опроса к анализу проблем развития электронного правительства в России

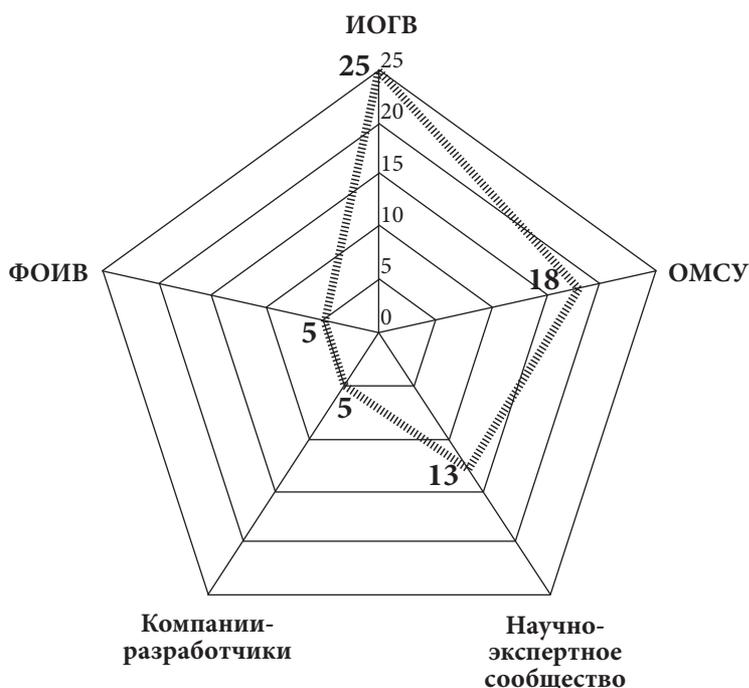
Учитывая специфику регионального развития, особенности системы государственного управления, а также трудности, связанные с применением отдельных зарубежных методик, Центром технологий электронного правительства НИУ ИТМО в сентябре 2011 г. было начато исследование проблем развития электронного правительства в Российской Федерации с целью выявления основных проблем и барьеров («болевых» точек) и возможных путей их преодоления.

Основным исследовательским методом был выбран экспертный опрос. Привлечение экспертов позволило получить оценку протекающим процессам и сформулировать базовый перечень основных проблем в реализации планов внедрения технологий и методов электронного правительства в России.

В ходе исследования по специализированной анкете были опрошены 66 экспертов из числа сотрудников органов власти, занимающихся развитием электронного правительства, экспертов IT-компаний, сотрудничающих с госсектором, представителей научно-образовательных и некоммерческих организаций (рис. 1).

Рисунок 1

Распределение экспертов по группам, чел.



ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти;
 ИОГВ – исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации;
 ОМСУ – органы местного самоуправления.

Следует отметить, что благодаря сотрудничеству с Комиссией по развитию информационного общества Совета Федерации удалось сформировать экспертную панель, в которой половина экспертов работают в тематике, связанной с развитием электронного правительства и переводом услуг в электронный вид в течение 5 лет и более, а 20% уже более 10 лет занимаются внедрением информационных систем в органах власти, разработкой порталов региональных и муниципальных услуг, а также мобильных приложений для государственных сервисов.

В ходе исследования были получены экспертные оценки по трем направлениям: проблемы развития электронного правительства, пути их решения и предпочтительные каналы коммуникации.

Для выявления наиболее острых и значимых проблем в развитии электронного правительства экспертам предлагался перечень проблем, степень значимости которых они должны были оценить по шкале от 1 до 5, где 1 означает минимальную, а 5 – максимальную значимость проблемы. По результатам экспертного опроса был составлен перечень проблем по степени их актуальности (табл. 2).

В анкете опроса экспертам было предложено оценить, к компетенции каких органов власти может быть отнесено решение каждой проблемы

из предложенного списка. При оценке каждой проблемы эксперты могли выбрать несколько ответственных структур. В анкете были предложены четыре варианта ответов – относятся к компетенциям ФОИВ, ИОГВ субъекта Федерации (РОИВ), ОМСУ, и один вариант ответа был обозначен следующим образом: «Не относится к компетенциям исп. органов власти и ОМСУ». Тем самым последний вариант давал возможность отнести проблему к компетенции «других» органов власти (например, если эксперт считает, что конкретная проблема находится в зоне ответственности Президента России, законодательных органов власти) или вообще не относить к компетенциям органов власти.

Таблица 2

Экспертная оценка значимости проблем в развитии электронного правительства (баллы) и соотнесение проблем с зонами ответственности (данные Центра технологий электронного правительства НИУ ИТМО, 2011 г.)

Проблема	Баллы	Зона ответственности * (% ответов)			
		ФОИВ	РОИВ	ОМСУ	другие
1. Для целей (задач) ставятся недостижимые сроки	3,8	28,1	10,9	3,1	93,8
2. Несогласованность процесса внесения изменений в нормативную правовую базу	3,8	66,2	29,2	6,2	92,3
3. Практика реализации электронного правительства не соответствует стандартам разработки больших ИС	3,7	38,7	11,3	9,7	91,9
4. Наличие несовместимой информации в разнородных ИС	3,5	75,4	63,1	15,4	78,5
5. Поставленные руководством цели не достигаются	3,4	87,3	66,7	42,9	6,3
6. Выдвигаемые цели оторваны от реальности	3,4	87,5	37,5	14,1	6,3
7. Отсутствие квалификации сотрудников органов государственной власти и МСУ, необходимой для использования технологий ЭП	3,4	82,3	87,1	11,3	59,7
8. Отсутствие мотивации сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления к переходу на технологии ЭП	3,3	77,4	79,0	14,5	67,7
9. Преобладание действий по PR-поддержке, освещению информации в СМИ над реальным выполнением текущих задач	3,3	85,7	39,7	15,9	6,3

прод. табл. 2

10. Необходимость оказания электронных услуг на региональном и муниципальном уровнях через федеральный портал	3,3	35,9	18,8	7,8	85,9
11. Невозможность обеспечить легитимность информации в электронном виде	3,2	32,3	21,0	14,5	75,8
12. Низкая компьютерная грамотность населения	3,2	54,0	47,6	46,0	42,9
13. Недоверие граждан к электронным способам коммуникации	3,1	44,4	41,3	36,5	57,1
14. Приоритетность по переводу услуг в электронный вид определяется не на основе потенциальной востребованности со стороны граждан, а по принципу легкой реализуемости (мнение граждан и общественных организаций не учитывается)	3,1	60,7	41,0	6,6	82,0
15. Отсутствие мотивации граждан (разных возрастных групп) к переходу на получение электронных услуг	3,0	61,9	50,8	34,9	60,3
16. Невозможность исключить человека из процесса удостоверения документа (файла) электронной подписью	2,7	37,9	19,0	62,1	34,5

Примечание: При обозначении «зоны ответственности» эксперты имели возможность обозначить несколько позиций (ФИОВ – федеральные органы исполнительной власти; РОИВ – региональные органы исполнительной власти; ОМСУ – органы местного самоуправления).

Характерно, что эксперты большинство проблем отнесли к компетенции федеральных органов (33%), затем следует позиция «другие» (32%), региональные органы власти обозначены в 23% случаев, а к зоне ответственности муниципалитетов отнесено лишь 12% проблем. Распределение по блокам проблем получается очень неравномерным. В частности, три основные проблемы (имеющие самые высокие баллы значимости): «для целей (задач) ставятся недостижимые сроки»; «несогласованность процесса внесения изменений в нормативную правовую базу» и «практика реализации электронного правительства не соответствует стандартам разработки больших информационных систем» – отнесены экспертами преимущественно к зоне ответственности «другие», т.е. к структурам, которые являются «внешними» для федеральных, региональных и муниципальных органов власти, а именно к ответственности законодателей и президентской администрации. Это еще раз подтверждает тезис, что основные проблемы, связанные

с отсутствием явного успеха в реализации программ и планов электронного правительства в России, лежат в законодательной и управленческой сфере, а не в технологической плоскости.

В ходе исследования эксперты предлагали различные варианты решений проблем развития электронного правительства, основываясь на имеющемся опыте. В таблице представлены предлагаемые решения для проблем, занявших в рейтинге 1–3-е место (табл. 3).

Таблица 3

**Возможные пути решения проблем развития
электронного правительства: мнения экспертов
(данные Центра технологий электронного правительства
НИУ ИТМО, 2011 г.)**

Проблема	Пути решения
Для целей ставятся недостижимые сроки (1-е место в перечне проблем)	<ul style="list-style-type: none"> – Применение проектного подхода – Экспертиза целей и целевых программ, привязка задач к бюджетному планированию – Целеполагание должно соответствовать критериям SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely) – Привлечение признанных специалистов по ИТ на работу в госсекторе – Увеличение сроков выполнения задач на региональном уровне
Практика реализации электронного правительства не соответствует стандартам разработки больших информационных систем (1-е место)	<ul style="list-style-type: none"> – Проведение единой, скоординированной, внятной и непротиворечивой государственной политики с четко выстроенной вертикально интегрированной системой контроля исполнения – Стандартизация четырех основных компонентов оказания услуги на основе единой архитектуры электронного правительства – Привлечение профессионалов в области разработки и внедрения больших ИС – Учет зарубежного положительного опыта
Несогласованность процесса внесения изменений в нормативную правовую базу (2-е место)	<ul style="list-style-type: none"> – Необходимость создания отдельного органа, ответственного за развитие информационного общества и электронного правительства Российской Федерации и формирование нормативно-правовой базы – Желательно разносить по времени сроки выполнения постановлений и поручений, касающихся ФОИВ, РОИВ и ОМСУ с разбивкой в 6 месяцев
Наличие несовместимой информации в разнородных информационных системах (3-е место)	<ul style="list-style-type: none"> – Введение стандартов и единых правил по подготовке и обработке информации, обозначение этих стандартов в качестве требований для разработчиков – Существующая несовместимость разнородных ИС на региональном и муниципальном уровне требует переноса сроков по 210-ФЗ (запрет на истребование документов от заявителя) минимум на 2014 г.

В таблице представлены основные мнения экспертов. Помимо обозначенных путей решения проблем почти в каждом пункте имеются суждения о необходимости выстраивания системы обучения и повышения квалификации специалистов, занятых реализацией задач построения

ния электронного правительства. Например, высказаны рекомендации организовать обязательные и регулярные курсы повышения квалификации, построенные по принципу профессиональных тренингов, использующих психологические приемы построения командной работы и повышения сервисных способностей команды (аналог тренинга группы продаж). Также эксперты сделали ряд предложений по улучшению обеспечения финансовыми и техническими ресурсами в ходе решения поставленных задач.

Особое внимание участники опроса уделили необходимости создания федеральных, региональных и муниципальных экспертных сообществ для проработки документов, проведения регулярных форумов, формирования и публикации своих рекомендаций.

Электронное правительство как структура взаимодействия включает в себя совокупность каналов коммуникации, которые могут использовать участники при взаимодействии друг с другом. При ответе на вопрос «Какой канал коммуникации, на Ваш взгляд, является предпочтительным в каждом из предложенных вариантов взаимодействия?» экспертам предлагалось оценить каждый канал по пятибалльной шкале. Так, по мнению экспертов, системы межведомственного взаимодействия (СМВ) и электронного документооборота – наиболее предпочтительный канал для взаимодействия представителей власти между собой (G2G) для решения служебных задач (табл. 4).

Таблица 4

**Распределение ответов на вопрос
«Какой канал коммуникации, на Ваш взгляд,
является предпочтительным в каждом из предложенных
вариантов взаимодействия?» (данные Центра технологий
электронного правительства НИУ ИТМО, 2011 г.)**

	G2G	G2C	C2G	G2B	B2G
СМВ (Система межведомственного взаимодействия)	4,3	2,4	2,0	3,3	3,1
Электронная почта	3,9	3,4	3,5	3,8	3,9
Телефон	3,5	2,8	3,5	3,0	3,5
Личное взаимодействие	3,6	3,1	3,8	2,5	3,3
Видеоконференцсвязь	3,5	2,5	2,2	3,1	2,8
Очные мероприятия	3,5	3,1	2,6	3,3	3,2
Skype, ICQ	2,9	1,7	2,3	2,2	2,2
Порталы	2,7	4,4	4,3	4,4	4,3
Социальные сети, блоги	2,1	3,2	3,4	3,4	2,7

В случае взаимодействия представителей органов власти с населением эксперты выделили порталы как наиболее предпочтительные для обеих сторон (G2C, C2G). Примечательно, что на втором месте с позиции органов власти (G2C) могут располагаться социальные сети и возможности блогосферы, а граждане (C2G), по мнению экспертов, охотнее будут стремиться к личным контактам с представителями власти. Для взаимодействия сотрудников органов власти с организациями (G2B, B2G) в качестве наиболее предпочтительного канала эксперты выбрали официальные порталы, электронную почту и системы межведомственного взаимодействия.

Большинство экспертов, принявших участие в опросе, используют социальные сети и группы в социальных сетях, посвященные тематике электронного правительства (табл. 5). Наиболее популярной сетью является «Регионалочка» (<http://regionalochka.ru/>), которой пользуются 73% опрошенных, на втором месте – экспертная сеть «ГОСБУК» (<http://www.gosbook.ru> – 53% ответов). Около трети опрошенных экспертов используют сеть Facebook (группа «Электронное правительство» – <http://www.facebook.com/egovexpert.ru>).

Таблица 5

**Распределение ответов на вопрос
«Являетесь ли пользователем социальной
сети Регионалочка, ГОСБУК и группы Электронное
правительство в Facebook» (данные Центра технологий
электронного правительства НИУ ИТМО, 2011 г.)**

	Регионалочка	ГОСБУК	Группа «ЭП» в Facebook
Использую регулярно	46,9	31,8	12,1
Использую редко	25,8	21,2	19,7
Аккаунта не имею, но слышал	16,7	25,8	28,8
Никогда не слышал	6,1	12,1	21,2
Затрудняюсь ответить	4,5	9,1	18,2

Большая популярность сети «Регионалочка» объясняется тем, что данная сеть объединяет сотрудников ФОИВ, РОИВ и ОМСУ, которые и образовали основной состав экспертной панели. Эта социальная сеть была создана по инициативе Минкомсвязи России, и доступ в нее модерировается сотрудниками министерства и региональными администрациями, поэтому чиновники имеют важный мотив использовать именно ее для обсуждения методических, технических и организационных проблем, не опасаясь того, что их мнение может стать достоянием прессы и появиться на страницах газет или в интернет-публикациях.

Проведенное исследование позволило выявить весьма острые проблемы, обозначить предполагаемые сферы ответственности по принятию решений, оценить наиболее предпочтительные каналы коммуникации для участников, использующих технологии электронного правительства.

Основные выводы

На данный момент можно констатировать, что в России не существует отлаженной системы мониторинга развития электронного управления, которая позволила бы дать не только количественные, статистические оценки этого явления, но и его качественные, социологические характеристики, а главное – определить реальный эффект, повышающий качество жизни населения.

Вместе с тем оцениваемый масштаб перевода услуг в электронный вид охватывает в России 150 федеральных органов, 83 субъекта Федерации и 27 тыс. органов местного самоуправления. При этом число услуг, оказываемых в муниципальных образованиях, составляет около 480 тыс.

Исследование, представленное в последнем разделе настоящей статьи, позволило выявить весьма острые проблемы и обозначить предполагаемые сферы ответственности по принятию решений. Становится понятно, что необходим переход от измерений веб-представления органов власти к комплексным исследованиям, которые помогут раскрыть качественные характеристики. Существующий методологический аппарат мониторинга доказывает необходимость применения методов научного форсайта в этой области.

В международной практике уже имеются примеры проведения форсайт-исследований на основе экспертных опросов в данной области. Например, в рамках европейского проекта «Roadmapping eGovernment Research» [24] были сформулированы основные возможные подходы к методикам измерения. Как отмечают руководители исследовательского проекта, несмотря на многие потенциальные блага от использования ИКТ, правительства разных стран до сих пор страдают от проблем, связанных с жесткими и неэффективными внутренними и межинституциональными процессами. В ходе данного проекта были разработаны сценарии развития электронного правительства для разных регионов мира на основе трех измерений: социальный контекст, органы власти и ИКТ-компании, сотрудничающие с госсектором.

В этой связи полезен и опыт европейского форсайта, который определил приоритеты программы ИКТ для стран Евросоюза. В ходе проекта FISTERA (Foresight on Information Society Technologies in the European Research Area) [9] с помощью метода дельфи были проанализированы взгляды 500 экспертов на развитие ИКТ в Евросоюзе. В рамках опроса проводился многоуровневый анализ проникновения ИКТ в разные сферы жизни граждан в сопоставлении с приоритетными целями развития

Евросоюза. Следуя логике этого исследования, в Российской Федерации также возможно проведение дельфи-опросов с опорой на цели и индикаторы национальных стратегий развития.

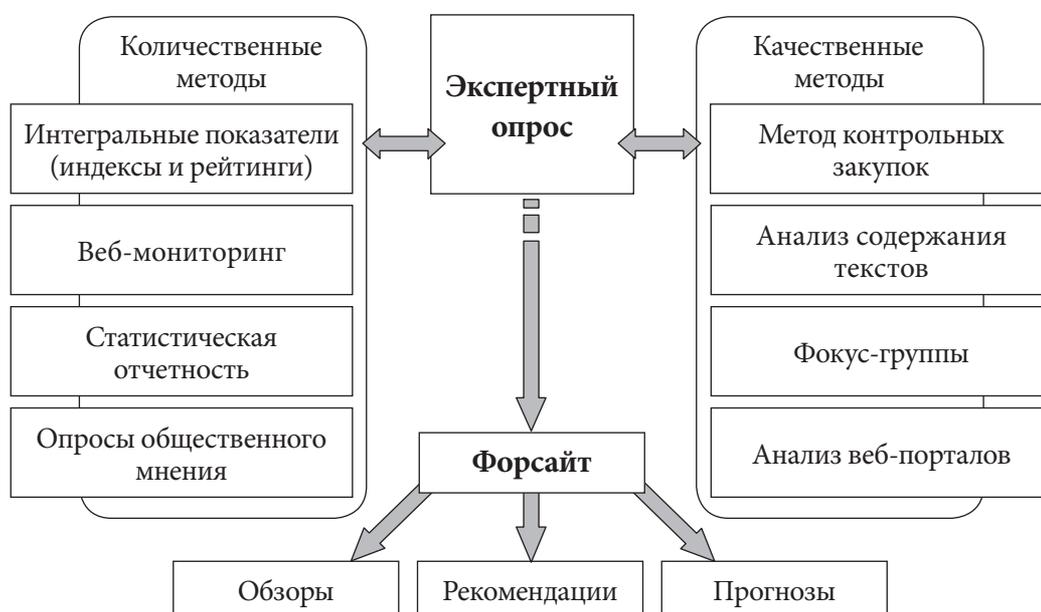
В России также имеется опыт проведения близких по тематике форсайт-исследований, в частности, в феврале 2012 г. Фонд развития электронной демократии провел первый форсайт «Электронная демократия». Участники форсайта пытались решить следующие задачи: выяснить, что ожидает обычный человек от электронной демократии; сформировать экспертную среду и сформулировать, каковы ожидания граждан от федеральной власти. Подобный опыт является полезным для становления системы мониторинга развития электронного управления в России.

Многие исследователи отмечают междисциплинарный характер такого явления, как «электронное правительство». На наш взгляд, именно привлечение экспертов из разных предметных областей способно наиболее полно отразить все основные аспекты изучаемого явления.

Для получения комплексного результата при изучении междисциплинарных и сложных явлений для каждой конкретной задачи необходимо использовать специфическую комбинацию методов. При этом, на наш взгляд, именно экспертные опросы, проводимые в форматах фокус-групп, структурированных интервью, анкетирования и пр., являются «ядром» всего комплекса методики (рис. 2). А методы форсайта позволяют получить результаты в сфере прогнозирования и рекомендаций для реализации политики в данной конкретной области.

Рисунок 2

Методы мониторинга развития информационного общества и электронного правительства



Следует отметить, что в России уже имеются определенные предпосылки для проведения форсайта в области информационного общества и электронного правительства. Во-первых, методология форсайта уже используется при анализе и прогнозировании социально-экономических явлений и процессов. Большую работу в этом направлении проводит Форсайт-центр Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ [17]. Во-вторых, имеется институциональная экспертная структура (Комиссия по развитию информационного общества Совета Федерации), участники которой являются представителями федеральных и региональных властных структур, научных и экспертных организаций, ИТ-компаний, плотно вовлеченных в проекты развития электронного правительства. Использование специализированных социальных сетей («Регионалочка», «ГОСБУК»), пользующихся популярностью у экспертного сообщества, позволит создать интерактивную площадку взаимодействия экспертов, обеспечить среду доступа данных для проведения анализа.

Предлагаемая авторами методика оценки может быть скорректирована, на ее основе может проводиться крупномасштабный дельфи-опрос, по результатам которого будут получены выводы с привязкой к специфике отдельных регионов. При этом важно выявлять основной эффект от внедрения, а он достигается прежде всего в конкретных отраслях (социальная сфера, культура, государственное управление и др.).

ЛИТЕРАТУРА

1. Агентство «Интерфакс». Еженедельный мониторинг перехода на межведомственное взаимодействие. URL: <http://www.interfax.ru/spravkinet/>
2. Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Оценка развития онлайн-услуг: возможности применения методики ООН к российской специфике // Интернет и современное общество: Сборник научных статей. Материалы XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». Санкт-Петербург, 12–14 октября 2011 г. – СПб., 2011. С. 155–163. URL: http://conf.infosoc.ru/2011/materials/book1/I_3_2Bershadsкая.pdf
3. Бортвин Д.О., Лобза Е.В., Хасаншин Р.Р. Оценка инновационного потенциала через призму индикаторов развития информационного общества и экономики знаний // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2010. № 1. С. 33–50.
4. Гинтова М.А., Жулин А.Б., Костырко А.А., Плаксин С.М., Синятуллина Л.Х. Рейнжиниринг государственных услуг, комплексных сфер государственного регулирования: вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 1. С. 7–25.
5. Дьякова Е.Г., Трахтенберг А.Д. Электронное правительство и граждане: результаты комплексного социологического исследования в Уральском федеральном округе. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2010.
6. Индекс готовности регионов России к информационному обществу. 2005–2006. – М.: Институт развития информационного общества, 2007.
7. Исследование применения технологий электронного правительства в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга в ходе мониторинга развития информационного общества в Санкт-Петербурге/ Отчет о результатах исследования кадрового потенциала государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга. – СПб., 2012. URL: <http://library.egov.ifmo.ru/node/34>.
8. Коган М. Социальные медиа как ресурсы государственного управления. Электронный ресурс: www.myshared.ru/slide/86341
9. Майлс Й., Поппер Р. Технологии информационного общества и европейские цели // Форсайт. 2008. № 1(5). С. 52–5919.
10. Мониторинг готовности субъектов РФ к предоставлению государственных услуг в режиме межведомственного взаимодействия. URL : <http://gosreforma.ru/rep-mezhved>
11. Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010 / под ред. А.В. Клименко, С.М. Плаксина. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.
12. Огнева В.В. Доступность и качество государственных услуг в регионе: состояние и пути повышения эффективности // Среднерусский вестник общественных наук. – 2010. – № 2. – С. 68–74.

13. Оценка качества госуслуг. Довольны ли граждане тем, как их обслуживает государство? [результаты опроса Фонда «Общественное мнение», 6 мая 2012 г.] <http://fom.ru/politika/10439>
14. Павлов И., Шибалова Ю. Информационная открытость интернет-представительств федеральных органов исполнительной власти // *Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука: Сб. науч. тр. № 4 / РАН; ИНИОН; РАПН. М.: ИНИОН, 2007. С. 221–236.*
15. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню внедрения электронного правительства на 01.01.2012. URL: <http://www.gosman.ru/?news=22234>
16. Система одного окошка [результаты опроса Фонда «Общественное мнение», 21 октября 2011 г.]. URL: <http://runet.fom.ru/Jelektronnoe-pravitelstvo/10221>
17. Соколов А.В. Форсайт: взгляд в будущее // *Форсайт. 2007. № 1 (1). С. 8–15.*
18. Статистика информационного общества в России: гармонизация с международными стандартами / Под ред. Л.М. Гохберга, П. Бох-Нильсена. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007.
19. Филатова О.Г., Филиппова В.А. Анализ репутации органов государственной власти в интернет-среде нового поколения // *Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2012).* – СПб., 2012. – С. 248–253. URL: <http://conf.infosoc.ru/2012/matherials/BOOK1/39FilatovaFilippova.pdf>
20. Филатова О.Г., Шабанова Е.С. Публичные коммуникации органов государственной власти РФ в пространстве Веб 2.0: анализ блогов и социальных сетей // *Труды XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество».* URL: http://conf.infosoc.ru/2011/matherials/book1/I_3_11Filatova.pdf
21. Чугунов А.В. Индекс ООН готовности стран к «электронному правительству»: соотнесение с российскими данными // *Информационные ресурсы России. 2009. № 1 (107). С. 22–24.*
22. Шапошник С.Б. Рейтинг готовности регионов России к электронному правительству // *Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 117–140.*
23. Экспертный центр электронного государства определил приоритетные задачи информатизации России. URL: <http://d-russia.ru/ekspertnyj-centr-elektronnogogosudarstva-opredelil-prioritetnye-zadachi-regionalnoj-informatizacii-v-rossii.html>.
24. Roadmapping eGovernment Research. Visions and Measures towards Innovative Governments in 2020: Results from the EC-funded Project eGovRTD2020 / Codagnone C., Wimmer M. (Eds.). 2007.
25. United Nations e-Government Surveys. URL: <http://www.unpan.org/Home/tabid/1243/language/Library/MajorPublications/UNEGovernmentSurvey/tabid/646/language/en-US/Default.aspx>.