

УДК 35.077.6

П. С. Клімушин,

к.т.н., доц.,
доцент кафедри інформаційних технологій
та систем управління ХарPI НАДУ;

Д. В. Спасьов,

к.т.н.,
заступник начальника відділу – завідувач сектору
Департаменту інформаційно-комп'ютерного забезпечення
Харківської міської ради,
м. Харків

МОНІТОРИНГОВІ ОЦІНКИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ ЗА МІЖНАРОДНИМИ ТА НАЦІОНАЛЬНИМИ МЕТОДИКАМИ

Надано моніторингову оцінку розвитку електронного уряду за складовими телекомунікаційної інфраструктури, електронних послуг, людського капіталу та електронної участі громадян, а також за національними методиками. Запропоновано на базі цієї оцінки рекомендації та пропозиції у напрямку розвитку електронного урядування в Україні.

Ключові слова: електронне урядування, електронний уряд, електронні адміністративні послуги, телекомунікаційна інфраструктура, індекс людського розвитку, електронна участь громадян, транзакційна присутність.

Постановка проблеми. Стратегічне планування розвитку електронного уряду країни повинно будуватися на деталізованій оцінці готовності суспільства до цього процесу. Ці оцінки є корисним інструментом, коли вони адаптовані до національного контексту і проводяться в якості регулярної складової загального процесу оцінки і проведення порівняльних випробувань. Така оцінка допомагає уряду окреслити контекст для стратегій і плану дій при впровадженні електронного уряду.

Переваги електронного уряду є численними, проте всесвітня практика показує, що рівень невдалих проектів електронного урядування оцінюється в 60-80 відсотків. Це вказує на актуальність розробки адекватніших проектів та програм до розвитку електронного урядування, які використовують не тільки переваги глобального досвіду, а й великою мірою відображають національні реалії та пріоритети.

Для такої мети оцінка розвитку електронного уряду повинна бути орієнтована на: підвищення усвідомленості реальних мотивацій і можливостей розвитку електронного урядування; корисний та ефективний опис середовища з виділенням слабких ланок у цьому середовищі для впровадження електронного урядування; особливості впровадження електронного урядування в конкретних державних адміністраціях та органах влади; забезпечення моніторингу та інструментарію оцінки.

Країни повинні оцінювати свою готовність до електронного уряду регулярно для усвідомлення впливу технологічного процесу на зміни, що відбуваються в управлінській системі. На різних стадіях зрілості електронного уряду відносна важливість різних сфер і ключових факторів може змінюватися. Існують різні підходи до проведення оцінки електронної готовності, починаючи з оцінки готовності до інформаційного суспільства в широкому сенсі до готовності окремих його аспектів, таких, як цифрова економіка, електронний уряд. Існує низка інших методик, серед яких не просто вибрати найбільш оптимальний підхід.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існуючий досвід показує, що в якості цілей дослідження електронної готовності необхідно вибирати ті з них, які мають стратегічний характер і за якими можна у майбутньому відстежувати динаміку. Як об'єкти електронної готовності рекомендують використовувати не тільки інфраструктуру ІКТ, але передусім сфери її суспільно-значущого прояву.

До таких методик відносяться підходи Всесвітнього економічного форуму до оцінки глобальної конкурентоспроможності країн світу за індексами технологічної готовності та мережевої готовності, Департаменту ООН з соціальних та економічних питань в області складання індексу розвитку електронного уряду, Європейської комісії з моніторингу надання електронних послуг, університету м. Васеда, Японія. К числу національних дослідників відносяться: О. Л. Єршова [5], Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич, Ю. Щербініна [7], І. С. Куспляк, А. О. Серенок [1], які виконували моніторинг ефективності впровадження системи електронного урядування в містах України

за різними методиками. Різноманіття всіх існуючих на сьогодні оцінок і рейтингів вимагає подальших досліджень для визначення пріоритетних напрямків розвитку електронного урядування в Україні.

Мета статті полягає у визначенні сильних та слабких ланок в національному середовищі електронного урядування для забезпечення впровадження найактуальніших проектів розвитку інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Рейтинг розвитку електронного уряду являється агрегованим і ґрунтується на показниках, згрупованих в три категорії, які з точки зору експертів ООН відображають найбільш значимі аспекти електронного уряду: рівень розвитку електронних послуг, який визначається на основі аналізу офіційних сайтів і порталів органів влади; рівень розвитку телекомунікаційної інфраструктури; рівень людського розвитку як здатність використовувати пропонувані у рамках електронного уряду послуги [6]. Додатково в цьому рейтингу наданий індекс розвитку електронної участі громадян (виступає як самостійний показник) відображає наявність різних форм взаємодії співробітників органів влади з громадянами – інформування, консультування і прийняття рішень (рис. 1) [4].

При розрахунку індексу розвитку телекомунікаційної інфраструктури враховуються з рівними ваговими коефіцієнтами за компонентами: відсоток користувачів Інтернет, рівень телефонізації (кількість стаціонарних телефонів на 100 осіб), рівень проникнення мобільного зв'язку (кількість зареєстрованих користувачів на 100 чол.; може перевищувати 100), рівень проникнення стаціонарного широкосмугового доступу (кількість користувачів на 100 чоловік) і рівень проникнення безпроводного широкосмугового доступу (також на 100 чол.).

Результати досліджень за компонентами індексу розвитку телекомунікаційної інфраструктури наведено на рис. 2, при цьому значення індексу за 2014 р. дорівнює 0.3802, що значно нижче країн Європи (середнє значення 0.6678) та Російської Федерації – 0.6413.

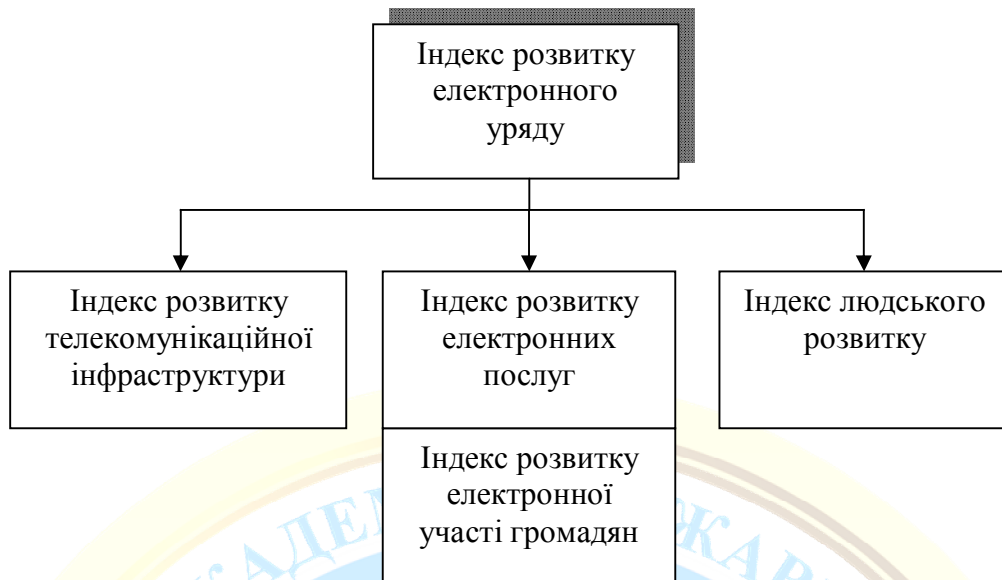


Рис. 1. Структура індексу розвитку електронного уряду

Як видно з рис. 2, для України достатнє високе значення серед компонентних показників індексу розвитку телекомунікаційної інфраструктури має мобільний зв'язок – 130.34, що відповідає середньому значенню цього показника в Європі – 123.37.

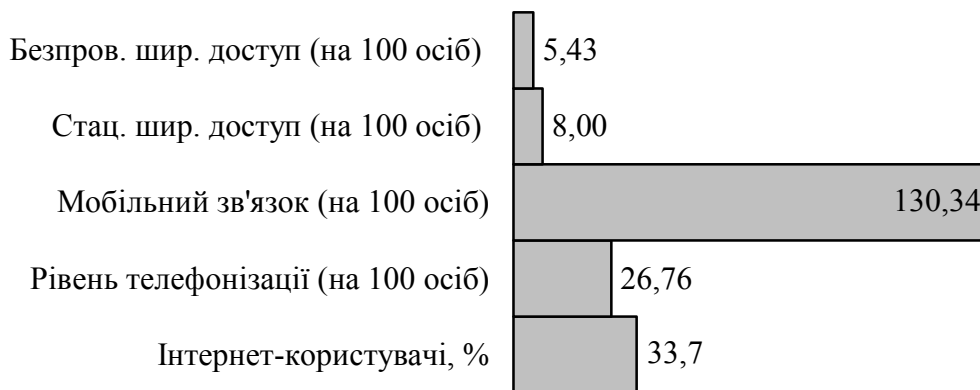


Рис. 2. Показники розвитку телекомунікаційної інфраструктури для України за 2014 р.

Індекс людського розвитку розраховується на основі частки грамотності дорослого населення і співвідношення учнів, що одержують початкову, середню і вищу освіту, а також очікуваної і середньої тривалості навчання [2].

Даний індекс зберігає високе значення в Україні і на 2014 р. склав 0.8616, що вище середнього європейського показника 0.8434.

Особливий інтерес представляє розрахунок індексів розвитку електронних послуг та електронної участі громадян, оскільки саме вони безпосередньо відбивають рівень розвитку структур електронного уряду. Для складання індексів розвитку електронних послуг експерти ООН проводять аналіз сайту/порталу уряду країни, а також сайтів/порталів міністерств, що безпосередньо відповідають за розвиток людського капіталу: охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, праці і фінансів (тобто фронт-офіс).

Проте будь-який офіційний сайт є тільки видимою частиною системи державних інформаційних ресурсів, необхідних для того, щоб надавати адміністративні послуги в електронному форматі. Для ефективного функціонування сайту або порталу як системи відкритих інформаційних ресурсів, призначених для задоволення потреб населення, потрібна не менше розвинена система внутрішніх документованих інформаційних ресурсів, що обслуговують управлінські потреби співробітників органів влади (тобто бек-офіс).

При розрахунку індексу враховується наявність або відсутність тієї або іншої електронної послуги, починаючи з самого факту наявності відповідного офіційного сайту або порталу і закінчуючи наданням адміністративних електронних послуг повного циклу через єдиний фронт-офіс на базі інтегрованого бек-офісу. Послуги оцінюються на основі розробленої ООН чотирьохступінчатої піраміди еволюції електронного уряду: початкова присутність – наявність електронних сторінок або офіційних сайтів органів влади з мінімальним набором офіційної інформації; поліпшена присутність – наявність оперативної інформації про діяльність органів влади; транзакційна присутність – перехід до надання електронних послуг повного циклу, з'єднана присутність – досягається інтеграція і координація процесів і системи електронного уряду на базі інтерактивних сервісів.

Розподіл показників індексу електронних послуг для України на 2014 р. за стадіями розвитку електронного уряду подано на рис. 3. З нього видно, що

для України є актуальним розвиток присутності на транзакційній стадії, тобто забезпечення двосторонньої інтерактивної взаємодії між громадянами, представниками бізнесу і державою в системі електронного уряду.

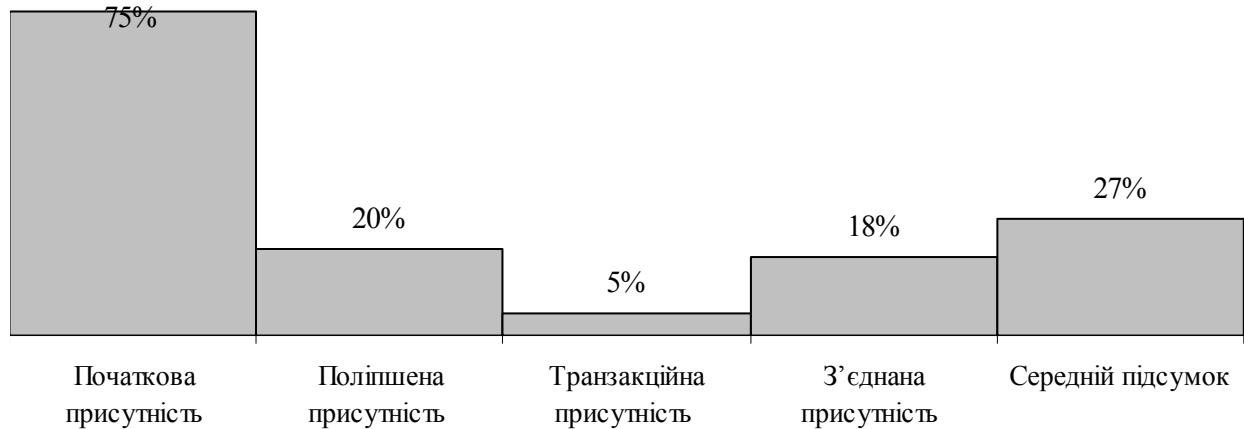


Рис. 3. Розподіл показників індексу електронних послуг для України на 2014 рік за стадіями розвитку електронного уряду

Слід відмітити, що інтегрований індекс розвитку електронних послуг за розглянутими його показниками має для України найнижче значення – 0.2677 серед других індексів розвитку електронного уряду. Також даний індекс більш чим в два рази менше середнього європейського показника – 0.5695.

Невтішні результати показують дані для розподілу показників індексу розвитку участі громадян за першими трьома стадіями розвитку електронного уряду (рис. 4).

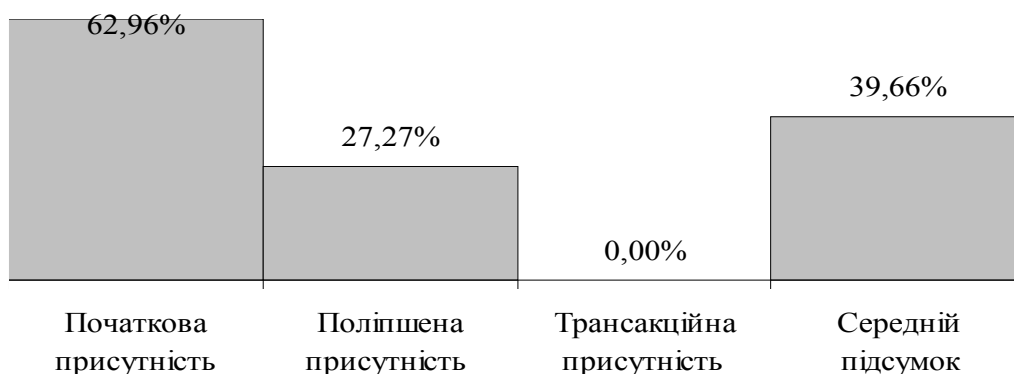


Рис. 4. Розподіл показників індексу участі громадян для України на 2014 р. за стадіями розвитку електронного уряду

Як видно, громадяни України практично не беруть участь в транзакційній електронній взаємодії з урядом. Результуючий індекс розвитку електронної участі громадян для України за 2014 р. складає 0.4314, що також значно менше середнього європейського показника (0.5454), і Україна за даним індексом посідає 77 місце у світі.

У цілому Україна на 2014 р. за індексом розвитку електронного уряду посідає 87 (значення індексу 0.5032) місце у світі.

За результатами дослідження експерти розділили всі країни на чотири великі групи: з максимально високим рівнем розвитку електронного уряду, високим, середнім і низьким [2]. Звідси, Україна за рівнем розвитку електронного уряду відноситься до країн з високим рівнем.

Проте, динаміка змін рейтингу показує, що Україна в останні роки втрачає свої позиції у світі (рис. 5) [3].

За останні шість років спостерігається суттєве погіршення рівня розвитку електронного уряду в Україні, про що свідчить зниження рейтингу на 46 позицій за цей період і зокрема на 19 позицій в останні два роки (2012–2014 рр.).

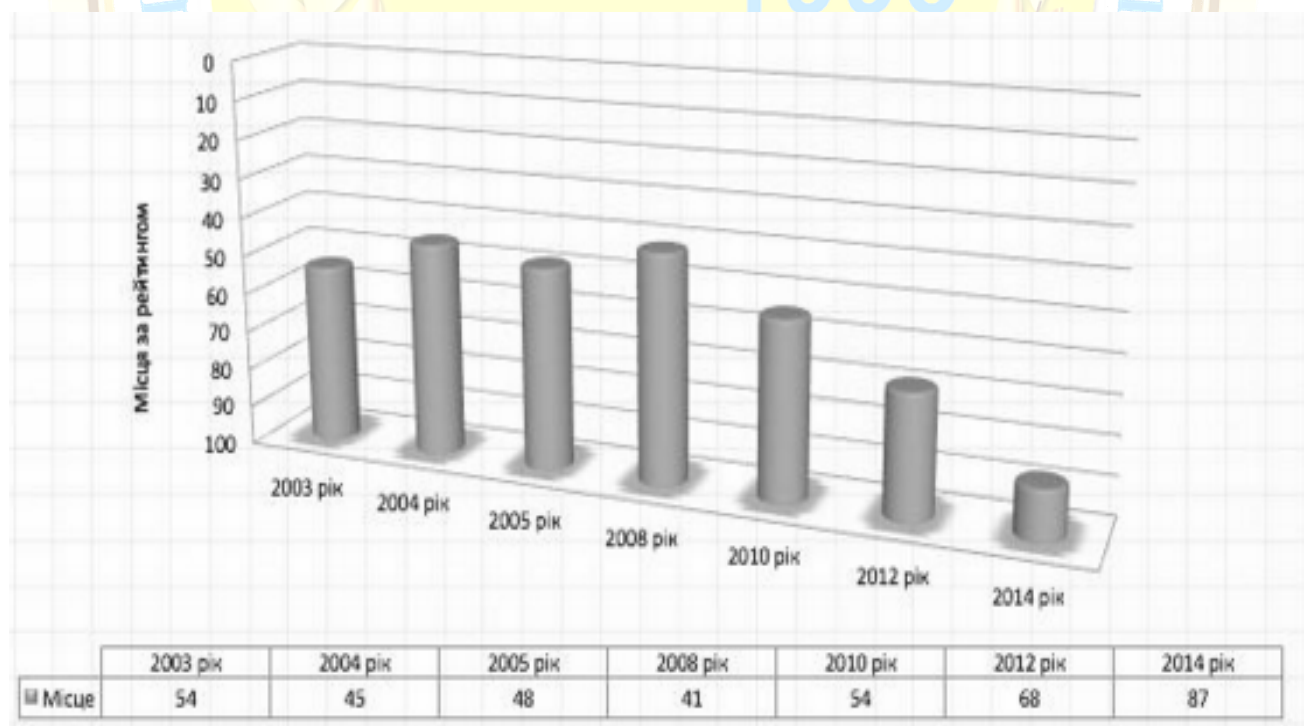


Рис. 5. Динаміка розвитку електронного уряду (місце України серед країн світу)

У складніших рейтингах, ніж розглянутий рейтинг ООН, робляться спроби врахувати особливості інституціональної адаптації електронного уряду. Так, Інститут електронного уряду, що діє при впливовому японському Університеті Васеда, проводить оцінку рівня розвитку електронного уряду, ґрунтуючись не на чотирьох, а на семи групах індикаторів [4]: рівень розвитку інфраструктури; ступінь оптимізації управління, тобто рівень і характер використання ІКТ в управлінських процесах; наявність необхідних додатків, тобто доступність базових електронних послуг; якість національного порталу державних послуг; структура управління переходом до електронного уряду; робота по просуванню електронного уряду; електронна участь громадян.

Національні традиції публічного управління припускають дуже високий рівень централізації, при якому місцева і регіональна влада фактично відсторонені від процесів ухвалення рішень у поєднанні з нечітким і фрагментованим розподілом повноважень і загальної непрозорості системи, що практично виключає використання раціональних критеріїв для ухвалення рішень про розподіл бюджетних коштів за проектами. Такого роду рішення приймаються на основі неформальних джерел інформації і інтуїції керівника і носять персоналізований і політизований характер.

У таких умовах результат може бути отриманий на основі компромісу між інституціональною системою розробників і традиційною інституціональною системою виконавців.

Стратегічна спрямованість України до вступу в ЄС визначає необхідність гармонізації національних рейтингів розвитку електронного урядування з європейськими стандартами та вимогами. У свою чергу це зумовлює необхідність кардинального перегляду вітчизняної системи збору та обробки статистичних даних, оскільки на сьогодні в Євросоюзі використовуються значно складніші й розгалуженіші системи індикаторів та вимірювань. На сьогоднішній день одним із найактуальніших й найпекучіших питань є розробка та імплементація такої системи рейтингування.

Надання адміністративних послуг регулюється Законом України «Про адміністративні послуги», прийнятим у 2012 р., серед основних новел якого важливо вказати на такі: встановлення обов'язку належно інформувати споживачів адміністративних послуг, запровадження інформаційних та технологічних карток, врегулювання порядку та строків надання адміністративних послуг, встановлення обов'язку створення центрів надання адміністративних послуг – ЦНАП та розвиток на базі них електронного урядування.

Тепер є обов'язковим створення та функціонування веб-сайтів ЦНАП, на яких визначається порядок надання відповідних адміністративних послуг та реалізується проекти двохсторонньої взаємодії через електронні кабінети користувачів послуг. Надання адміністративних послуг в електронній формі також пропонується через Єдиний державний портал адміністративних послуг, через якій суб'єктам звернення буде надана можливість отримання інформації про хід розгляду їхніх заяв, отримання за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг, здійснення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Певний розвиток щодо моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади надано в роботі [7], яка виконана на підтримку проекту ЄС та Програми розвитку ООН «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг», започаткованого у 2013 р.

У цієї роботи систематизовані існуючі практики і методики моніторингу публічних послуг та інструментів залучення громадян до процесів прийняття рішень у сфері місцевого розвитку, які довели свою ефективність у містах України та інших державах.

У рамках того ж проекту ЄС та Програми розвитку ООН «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг» у 2013 та 2014 рр. [1] проведено моніторинги впровадження системи

електронного урядування коаліцією громадських організацій під керівництвом Подільської агенції регіонального розвитку, м. Вінниця.

Аналізуючи результати даних проектів, слід зазначити, що спостерігається низька кореляція в рейтингах офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування за 2013 і 2014 рр., хоча методики оцінювання за ці періоди не значно відрізняються (в рейтингу 2014 р. детальніше розглядається складова – адміністративні послуги та доступ до публічної інформації).

Асоціацією органів місцевого самоврядування «Міста електронного урядування України» було узагальнено результати роботи за період 2012-2013 рр. й розроблено рекомендації та пропозиції щодо розвитку електронного урядування в Україні.

Важливим кроком асоціації стало формування депозитарію практик впровадження електронного урядування в Україні. Головна мета депозитарію – систематизація існуючих регіональних розробок, програм, інформаційно-комунікаційних технологій спрямованих на ефективне управління, електронні сервіси та розвиток електронної демократії в Україні. Депозитарій став частиною загальнодержавного порталу управління знаннями «Ми розвиваємо електронне урядування» <http://egov.inf.ua>.

Але поряд з позитивними зрушеннями існують й певні проблеми: слабка система координації та взаємодії між спеціалістами ІТ, політичними експертами, громадським сектором, органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо впровадження електронного урядування; нерозвинена система та методологія впровадження електронного урядування на регіональних рівнях; представники органів влади мають досить низький рівень знань у сфері електронного урядування; на загальнодержавному рівні поки відсутні дієві механізми залучення громадських організацій до процесу формування та реалізації державної політики у сфері електронного урядування, зокрема стосовно надання адміністративних послуг; існує недосконалість системи ідентифікації користувачів послуг, що стримує розвиток електронних сервісів; відсутність взаємодії між системами надання електронних

адміністративних послуг та дозвільних документів з загальнодержавним реєстром документів дозвільного характеру, що призводить до дублювання введення даних; існують проблеми із рівнем довіри людей до електронних сервісів, особливо з точки зору законодавства із захисту персональних даних.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Таким чином, аналіз розподілу показників індексу електронних послуг для України на 2014 р. за стадіями розвитку електронного уряду показує, що для України є актуальним розвиток присутності на транзакційній стадії, тобто забезпечення інтерактивної взаємодії між громадянами, представниками бізнесу і державою в системі електронного уряду. Результати національних моніторингів показують низьку кореляцію в рейтингах офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування за 2013 і 2014 рр.

Актуальним подальшим дослідженням є запровадження в практику електронного урядування європейських стандартів щодо оцінювання якості надання електронних послуг це – перш, за все, комплекс принципів, норм формування та впровадження, вимог до публічного службовця. Ця сукупність створює засади для наближення до певного, визнаного світом, стандарту для реалізації впровадження концепції «сервісної держави».

Список використаних джерел:

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді [Електронний ресурс] / за заг. ред. І. С. Кусп'як, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. – 86 с.
2. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf.
3. Белоусова Н. Б. Прагматика інформаційного суспільства: український вимір / Н. Б. Белоусова // Міжнародні відносини. Серія: Політичні науки. – К. : 2014. – № 4. – Режим доступу : http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2448/2180.
4. Дьякова Е. Г. Переход к электронному правительству как процесс институциональной адаптации / Е. Г. Дьякова // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2011. – № 11. – С. 235–252.
5. Єршова О. Л. Стратегічні рекомендації щодо статистичного вимірювання готовності України до електронного урядування / О. Л. Єршова // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем: зб. наук. праць. – 2014. – Вип. 19. – С. 139–164. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/emmses_2014_19_10.pdf.

6. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.

7. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної. – К. : 2013. – 120 с. – Режим доступу : http://undp.org.ua/files/ua_64594/Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf.

Klimushyn P. S., Spasibov D. V. Monitoring Evaluation of E-Government Development by International and National methods.

A monitoring evaluation of e-government development by telecommunications infrastructure components, electronic services, human resources, e-participation of citizens and national procedures has been provided. On the basis of the evaluation, recommendations and suggestions towards the development of e-government in Ukraine are given.

Key words: e-governance, e-government, electronic administrative services, telecommunication infrastructure, human development index, electronic citizens participation, transactional presence.

Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Мониторинговые оценки развития электронного правительства по международным и национальным методиками.

Предоставлены мониторинговые оценки развития электронного правительства по составляющим телекоммуникационной инфраструктуры, электронных услуг, человеческого капитала и электронного участия граждан, а также по национальным методикам. Предложены на базе этой оценки рекомендации и предложения в направлении развития электронного правления в Украине.

Ключевые слова: электронное правление, электронное правительство, электронные административные услуги, телекоммуникационная инфраструктура, индекс человеческого развития, электронное участие граждан, транзакционное присутствие.

Надійшла до редколегії 01.07.2016 р.