

ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Процессы цифровизации необратимо трансформируют государственные службы, генерируя новые формы контактов между ними и гражданским обществом и видоизменяя их структурно. Такие выводы сделаны на основе аналитики и мониторинга тенденций в этой области в рамках Исследования электронного правительства Организации Объединенных Наций, которое проводится с 2001 г. и публикуется раз в два года. Документ анализирует состояние государственных услуг, предоставляемых онлайн, и измеряет их эффективность в 193 странах – членах ООН. На основе полученных материалов эксперты делают вывод, что «оцифровка» органов управления больше не является просто вспомогательным инструментом их деятельности, а представляет собой неотъемлемую часть работы властных структур по предоставлению услуг.

Мониторинг EGDI

Их уровень в двенадцатом издании Исследования за 2022 г., как и в предыдущем отчете, определяется с помощью унифицированного сводного Индекса развития открытого правительства (EGDI), учитывавшего значения трех компонентов: онлайн-услуг (OSI), телекоммуникационной инфраструктуры (TPI) и человеческого потенциала (HCI). Составной инди-

катор исчисляется как среднее арифметическое указанных показателей и колеблется в пределах от 0 до 1. При величине от 0,75 до 1,00 EGDI считается очень высоким, от 0,50 до 0,75 – высоким, от 0,25 до 0,50 – средним и от 0 до 0,25 – низким [1].

Результаты мониторинга, проведенного аналитиками, свидетельствуют о том, что среднемировое значение EGDI за период с 2020 по 2022 г. несколько увеличилось, но ненамного – с 0,5988 до 0,6102, в основном благодаря улучшению телекоммуникационной инфраструктуры и развитию человеческого капитала. Высокие показатели индекса отмечены у 38% стран, очень высокие – у 31%, средние – у 27% и низкие – у 4%. Европа остается лидером в развитии электронного правительства со средним значением EGDI 0,8305, за ней следуют Азия (0,6493), Северная и Южная Америка (0,6438), Океания (0,5081) и Африка (0,4054) (рис. 1).

Как упоминалось в публикации об отчете за 2020 г. [2], для более детального анализа каждая из подгрупп стран с определенным EGDI разделена на четыре класса оценки – от минимального до максимального. К примеру, очень высокий уровень индекса имеет следующие квартили: V1, V2, V3 и VH, высокий – HV, H3, H2 и H1. Перемещение стран между группами EGDI за последние два года происходило в основном между верхним квартилем одной группы EGDI и нижним в следующей, превалирующей группе.

Количество государств с очень высоким EGDI увеличилось с 57 до 60, то есть зафиксирован 5%-ный рост в период между 2020 и 2022 г. 35 из них находятся в Европе, 15 – в Азии, 8 – в Северной и Южной Америке и 2 – в Океании. Они равномерно распределены между рейтинговыми классами VH, V3, V2 и V1. Мальта и Объединенные Арабские Эмираты перешли из V3 в VH в группе с очень высоким EGDI, Грузия, Перу, Сербия и Украина – из группы с высоким в группу с очень высоким, причем Сербия перескоцила на два пункта – с HV на V2. Наивысший рейтинговый класс и очень высокий EGDI по результатам Исследования 2022 г. со значениями от 0,8943 до 0,9717 у 15 стран: Дании, Финляндии, Республики Корея, Новой Зеландии, Швеции, Исландии, Австралии, Эстонии, Нидерландов, Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Сингапура, Объединенных Арабских Эмиратах, Японии и Мальты.

Группа с высоким EGDI за 2 года пополнилась новыми членами: Кот-д'Ивуаром, Руандой и Замбией (Африка), Белизом и Гайаной (Северная и Южная

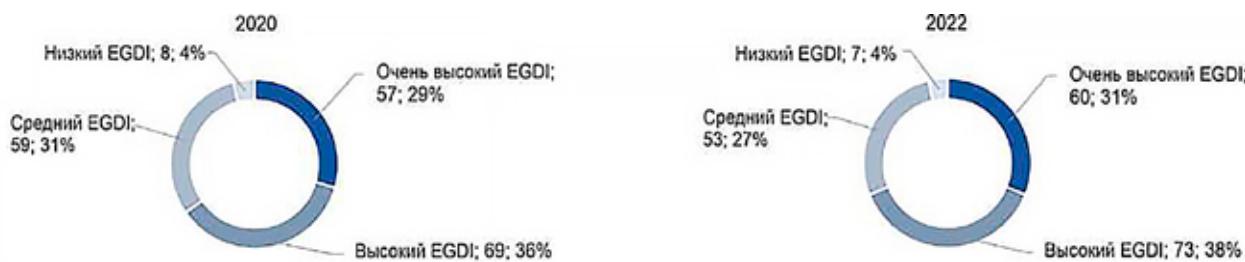


Рис. 1. Количество и доля стран в каждой группе EGDI, 2020 и 2022 гг. Источник: Исследование электронного правительства ООН 2022 г.

Америка), Ливаном, Непалом и Таджикистаном (Азия). 6 из них находятся в особой ситуации и классифицируются Организацией Объединенных Наций как наименее развитые страны (НПС), развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю (РЧНВМ) и/или малые островные развивающиеся государства (МОРГ), что свидетельствует о заметном прогрессе в этой сфере даже в регионах с ограниченными ресурсами. В анализируемый период количество таких стран в группах с высоким и очень высоким EGDI увеличилось с 35 до 41 (или на 15%); одна из них – Руанда – имеет низкий уровень дохода, 12 – ниже среднего (Бангладеш, Белиз, Бутан, Многонациональное Государство Боливия, Кабо-Верде, Камбоджа, Кыргызстан, Монголия, Непал, Таджикистан, Узбекистан и Замбия). 24 из 73 стран с высоким EGDI находятся в Северной и Южной Америке, 22 – в Азии, 16 – в Африке, 8 – в Европе и 3 – в Океании. 18 из них относятся к высшему рейтинговому классу HV данной подгруппы, причем 39% – это РЧНВМ или МОРГ.

Средний EGDI, по данным Исследования, на сегодняшний день у 53 стран вместо 59. Наибольшая доля в этой группе приходится на Африку (60%, или в общей сложности 32 государства), за которой следуют Азия (19% и 10 соответственно), Океания (17% и 9) и Северная и Южная Америка (4% и 2). Подавляющее большинство из них – 43 из 53, или 81%, находятся в особой ситуации (НПС, РЧНВМ и/или МОРГ), причем 38% имеют низкий уровень дохода (16 в Африке и 4 в Азии), 25 (47%) – ниже среднего (14 в Африке, 6 в Океании, 4 в Азии и 1 в Северной и Южной Америке), 7 (2 в Океании, 2 в Африке, 2 в Азии и 1 в Северной и Южной Америке) – выше среднего, и одна, Науру, – высокий уровень дохода.

По расчетам аналитиков, низкие значения EGDI в означененный период отмечены в 8 странах (ранее было 7). Все они являются НПС и/или РЧНВМ; 6 расположены в Африке (Центрально-

африканская Республика, Чад, Эритрея, Нигер, Сомали и Южный Судан) и входили в эту же группу в 2020 г., а одна – НПС в Северной и Южной Америке (Гаити). А вот Гвинея-Бисау и Корейской Народно-Демократической Республике удалось добиться существенных успехов и перейти из группы с низким в группу со средним EGDI.

Для многих развивающихся стран и находящихся в особой ситуации всеобъемлющая цифровизация представляет собой масштабную и сложную задачу. Исследование 2022 г. показывает, что для 45% совокупного населения государств – членов ООН (3,5 млрд человек) она все еще не решена. В Африке в 50 из 54 государств, где проживает 95% жителей региона, EGDI ниже среднемирового уровня, то же можно сказать и об 11 из 12 островных государств Океании (рис. 2).

Авторами мониторинга сделан вывод о прямой зависимости значений EGDI от уровня дохода. Тем не менее некоторые страны, например Индия и Руанда, достигли очень высокого уровня развития электронного правительства, улучшив предоставление онлайн-услуг (0,7934 и 0,7935 соответственно), несмотря на ограниченные ресурсы и несовершенную телекоммуникационную инфраструктуру.

Почти 90% из 99 государств со значениями EGDI выше среднего относятся к группе с высоким доходом или выше среднего; остальные 10% (11 стран) – ниже среднего.

Показатели ТИ выросли во всех группах доходов: выше среднего – на 12,3%, ниже среднего – 7,3%, с низким – 6,4% и высоким – на 1%. Хотя их уровни в целом коррелируют с EGDI и OSI, есть несколько заметных исключений. У Палау и Науру доход высокий, а EGDI ниже среднего, поскольку из-за слаборазвитой инфраструктуры, типичной для МОРГ, значения субиндекса ТИ у них невелики. И наоборот, некоторые страны с небольшим уровнем дохода, например Руанда, добились значительных успехов.

Страны с высоким доходом характеризуются таким же уровнем предоставления услуг, а с низким – испытывают трудности с инвестициями в развитие человеческого капитала и являются единственной группой, в которой зафиксировано падение индекса HCI в период с 2020 по 2022 г.

По мнению авторов обзора, благодаря более высоким значениям OSI, TII и HCI страны с уровнем дохода выше среднего, вероятно, добьются больших успехов в ближайшие годы, в то время как снижение значений OSI или HCI в странах с низким или ниже среднего уровнем дохода, возможно, приведет к углублению цифрового разрыва.

В то же время данные Исследования за 2022 г. подтверждают, что хотя уровень дохода и имеет решающее значение, он не является единственным фактором, определяющим прогресс в развитии электронного правительства.

Экосистема онлайн-услуг

В общей сложности в рамках обзора были оценены 22 онлайн-услуги, их наибольшее количество в региональном разрезе имеет Европа – 19, за ней следуют Азия – 17, Северная и Южная Америка –

16, Океания и Африка – по 12. Количество стран, предоставляющих хотя бы один цифровой сервис, увеличилось на 16,7% по всему миру, в то время как 61% государств предлагают их более 16. Наблюдается явная тенденция к тотальной цифровизации всех видов операций, предоставляющей пользователям возможность совершать их практически полностью онлайн. Более четверти стран – 51 – интегрировали в свои порталы функции чат-ботов с поддержкой ИИ.

С 2020 г. количество государств, предоставляющих онлайн-услуги, проанализированные в Исследовании, увеличилось в среднем на 5%. Наиболее значительный рост (17%) продемонстрировали государства, предоставляющие пользователям возможность подавать заявления на участие в программах социальной защиты, таких как материнский уход, детские субсидии, пенсии, пособия на жилье и питание, что, как предполагают аналитики, стало практиковаться в ответ на пандемию COVID-19.

Отмечен рост стран (189 вместо 162 в 2020 г.), которые стали предлагать хотя бы 1 из 22 онлайн-транзакций в 2022 г., причем у 115 (61%) их больше, чем 16 (среднемировой показатель). При этом 138 государств используют порталы одного окна.

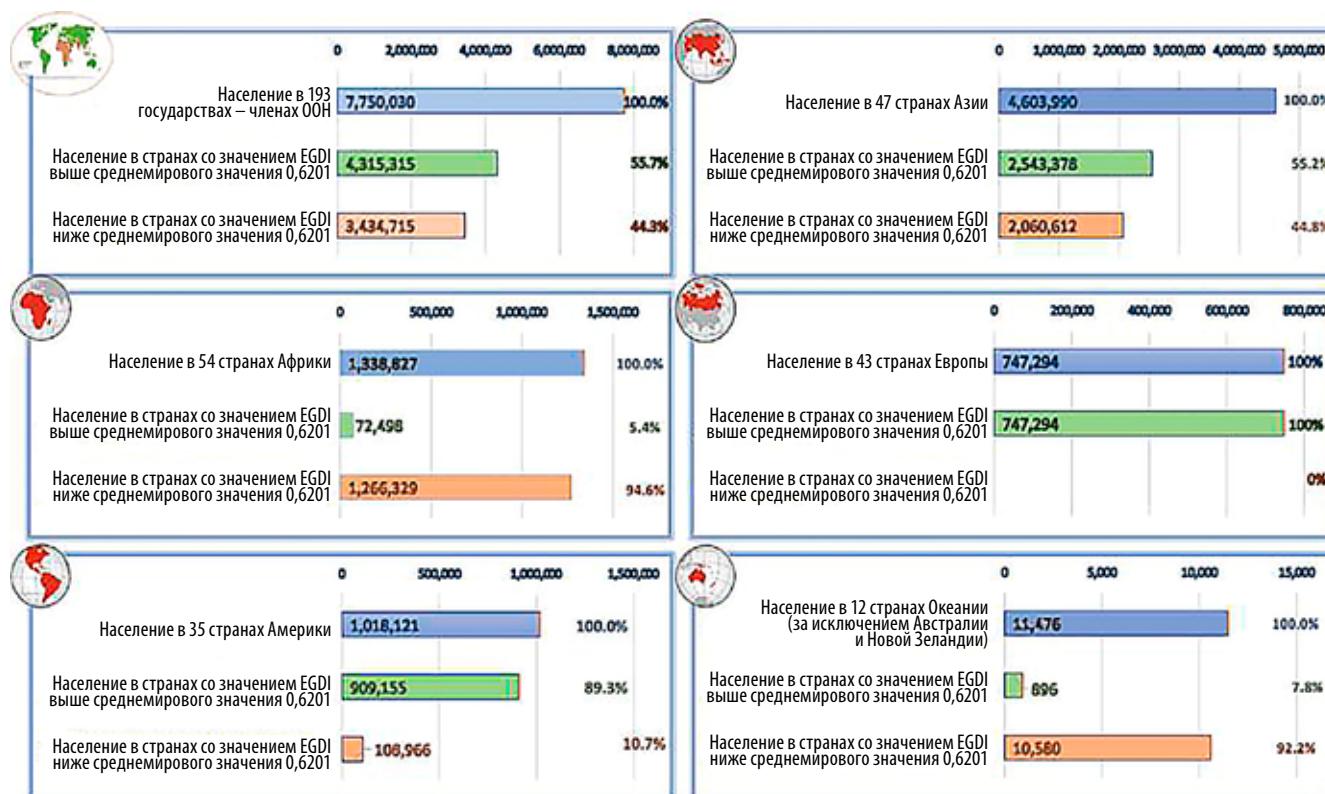


Рис. 2. Население, проживающее в странах со значениями EGDI выше и ниже среднемирового уровня (тыс.).

Источник: Исследование электронного правительства ООН 2022 г.; данные ООН по населению

В число пяти наиболее распространенных входят услуги, связанные с бизнесом, такие как регистрация, лицензирование и подача налоговой декларации компаний.

Как правило, страны с большими значениями EGDI обладают и повышенным OSI, но иногда эти величины несопоставимы. Например, при очень высоких индексах (больше 0,75) Бельгия, Словакия, Бахрейн и Беларусь имеют средний показатель услуг 0,4488.

В Исследование 2022 г. включен новый показатель, оценивающий наличие национальных порталов для подачи налоговых форм и платежей для бизнеса. Данные свидетельствуют о том, что услуги по предоставлению налоговых деклараций чаще предлагаются предприятиям (153 страны), чем физическим лицам (151 – для подоходного налога и 142 – для НДС). Далее по частоте следуют подача заявлений на государственные вакансии и лицензии на ведение бизнеса, запрос свидетельств о рождении, смерти и браке, а также оплата счетов за коммунальные услуги. Среди наименее распространенных – оплата штрафов (118 стран), подача заявления на визу (97), в полицию (92), регистрация автотранспорта (77) и подача заявления о смене адреса (75). 54 страны с очень высокими значениями OSI охватывают практически полный набор услуг – в среднем 93%, 50 государств с высокими показателями данного субиндекса – 83%, 70 из группы со средним OSI – 58%, 19 стран с низким – 20%. Однако прогресс наблюдается даже в государствах, имеющих небольшой уровень предоставления онлайн-услуг, где их среднее количество выросло с 1 в 2018 г. до 4,5 в 2022-м. Их максимальный перечень предлагают Экваториальная Гвинея – 14.

Результаты Исследования показывают, что большинство стран используют свои порталы только для публикации информации или предлагают лишь частично переведенные в цифровой формат услуги, при этом для совершения львиной доли операций пользователям по-прежнему необходимо лично являться в государственные учреждения. Тем не менее налицо стремление властных структур к более высокому уровню цифровизации, при котором все сервисы будут доступны онлайн. К примеру, из 131 страны, позволяющей гражданам подавать заявки на участие в программах социальной защиты, в 74 (56%) действуют системы, представляющие возможность полностью завершить все соответствующие операции онлайн.

Порталы электронных закупок и цифровые счет-фактуры гораздо чаще встречаются в странах

с высоким и выше среднего уровнем дохода. Так, в 8 из 10 таких стран созданы специальные платформы и надежные системы для выставления цифровых счетов, в то время как аналогичные функции доступны лишь в 4 из 10 государств с низким уровнем дохода.

Авторы отчета отмечают увеличение количества стран, предоставляющих информацию и услуги через приложения для смартфонов, SMS и/или мобильные браузеры, их рост во всех секторах в среднем составил 18% в период с 2020 по 2022 г. Наиболее значительный подъем наблюдался в сферах здравоохранения (30%), правосудия (25%), образования (22%) и социальной защиты (20%).

С 2020 г. во всех регионах зафиксировано повышение численности абонентов фиксированной (проводной) широкополосной связи. К примеру, в странах Африки этот показатель вырос на 48%, что способствует созданию прочной основы для ускорения перехода к цифровизации. Однако стоимость абонентской платы за мобильную связь в процентах от валового национального дохода на душу населения в этом регионе остается очень высокой, что угубляет цифровой разрыв с другими государствами.

Результаты показывают, что 65% правительств стран, принявших участие в Исследовании, разрешают предприятиям онлайн-доступ к своим данным, а 64% – частным лицам. Более того, в 58% государств коммерческие организации могут вносить изменения в данные, в 50% – такая возможность предоставляется физическим лицам.

В 112 странах (58%) пользователи могут сохранять операции, начатые на портале, и обращаться к ним позже, в 109 (57%) – получать доступ к списку предыдущих запросов и только в 31 (16%) имеют возможность настраивать или персонализировать национальный портал или добавлять в закладки свои любимые или наиболее часто используемые онлайн-услуги.

Институциональная структура

Исследование показало, что количество стран, укрепляющих свою институциональную и правовую базу для развития электронного правительства, увеличивается. Авторы утверждают, что большинство из них имеет национальную стратегию, а также законодательство по кибербезопасности (153 страны), защите персональных данных (145), государственной политике в области данных (128), открытым правительственным данным (117) и электронному участию (91 страна). Согласно аналитике мониторинга, в 132

государствах (68%) создана нормативная правовая база, гарантирующая право на свободу информации и доступ к ней, а в 127 (66%) правительственные порталы содержат заявления о конфиденциальности.

Все чаще появляется возможность для физических и юридических лиц взаимодействовать с государственными учреждениями через онлайн-платформы, получать информацию о законодательных актах и доступ к государственному контенту (включая открытые правительственные данные). Усилилась обратная связь между властными структурами и пользователями: услуги адаптируются под потребности последних на основе их запросов и отзывов. Однако результаты Исследования показывают, что пока остается ограниченной вовлеченность общественности в электронные консультации по важным вопросам политики. Лишь 48% опрошенных стран заявляют о проведении подобных мероприятий, и только 52% имеют соответствующие механизмы для их реализации. На региональном уровне наибольшая доля стран, представивших свидетельства осуществления хотя бы одной электронной консультации в течение 12 месяцев, предшествовавших проведению опроса, приходится на Европу (91%), за которой следуют Азия (70%), Северная и Южная Америка (60%), Африка (24%) и Океания (14%).

Почти все государства – члены ООН имеют эффективно функционирующие национальные государственные сайты. Подавляющее большинство стран (93%) размещают на них организационную схему госорганов и информацию об их структуре, 90% представляют имена и должности руководителей учреждений, департаментов и министерств, 77% – информацию о руководителе ИТ-подразделения, обеспечивающего работу портала электронного правительства, 74% – ссылки на субнациональные или местные администрации. Такая открытость помогает пользователям эффективно взаимодействовать с государственными учреждениями через онлайн-платформы.

В среднем в 90% исследованных стран созданы веб-платформы, содержащие адреса веб-сайтов министерств и предлагающие сведения о деятельности конкретного сектора интересующего ведомства.

Как свидетельствуют данные отчета, большинство государств стремится улучшить предоставление услуг, для чего предлагает пользователям возможность оставить отзыв о сайте правительства, подать жалобу или сообщить о коррупции со стороны государственных служащих или учреждений. Эксперты отмечают, что за последние два года 90%

государств, принявших участие в Исследовании, запустили специальные порталы или выделили место на уже имеющихся электронных площадках для борьбы с пандемией COVID-19, где предоставляется информация и услуги по дистанционному обучению и телемедицине, расписание вакцинаций и медицинских анализов. Такие меры реализовали более 90% стран в Европе, свыше 70% – в Азии, Северной и Южной Америке, 41% – в Африке и 40% – в Океании.

В целом результаты Исследования показывают, что прогресс в развитии электронного правительства в глобальном масштабе наблюдается, но более медленными темпами, чем ожидалось. Эксперты заостряют внимание на том, что важность цифровой трансформации, бесспорно, повысила пандемия COVID-19, поскольку вынужденная изоляция населения продемонстрировала очевидную необходимость наличия возможностей предоставлять государственные услуги, несмотря на ограничения взаимодействия с избирателями, и охватывать при этом все группы населения. Страны с высокими показателями индекса, как правило, демонстрируют более значимые результаты, чем те, где телекоммуникационная инфраструктура и человеческий капитал недостаточно развиты. Авторы обзора обращают внимание на то, что без принятия целенаправленных, систематических мер по оказанию им помощи цифровое неравенство будет увеличиваться.

Исследование электронного правительства ООН выступает ценным механизмом мониторинга и одновременно основой для цифровизации государственного сектора. Оно свидетельствует о продолжающемся переходе к электронному правительству, от традиционного технократического подхода начала 2000-х гг. к программе цифрового развития, направленной на предоставление услуг, сформированных на основе анализа цифровых данных и прогнозирования и ориентированных на человека и его вовлеченность в процессы управления. Представленная в отчете аналитика свидетельствует о том, что электронное правительство расширяется и охватывает на сегодняшний момент практически все страны мира. ■

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Исследование ООН: Электронное правительство 2022 // <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2023-02/UN%20E-Government%20Survey%202022%20-%20Russian%20Web%20Version.pdf>.
2. Емельянович И. Рейтинги электронных правительств // Наука и инновации. 2022. №3. С. 35–39.

Ирина ЕМЕЛЬЯНОВИЧ