

Сравнительный анализ готовности к внедрению Е-правительства в Украине и других постсоветских странах

Константин КОНДАКОВ,
*аспирант кафедры государственного управления и земельного кадастра Классического частного университета
(г. Запорожье, Украина)*

*Научный руководитель - Зиновий НАДЮК,
доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор
кафедры кадровой политики и государственной службы Львовского
регионального института государственного управления Национальной
академии государственного управления при Президенте Украины
(г. Львов, Украина)*

SUMMARY

The article analyzes the general condition and dynamics of development of electronic interaction between public authorities in Ukraine and compares the degree of readiness of e-government in Ukraine and the former Soviet countries in the European Region.

It is concluded that the level of readiness of Ukraine to the introduction of e-government is low negative (dynamics EGDI - (- 0.0424) over the past 10 years. Comparison of readiness for e-government in other post-Soviet countries in the European region with Ukraine shows their better dynamics and successes in this area, which involves the study of their experience for its subsequent use in Ukraine. Based on the analysis of the legal framework relating to the research of key problematic aspects of interaction in the public authorities in Ukraine in the sphere of implementation and development of e-government are identified.

Key-words: *index of readiness for e-government (EGDI), e-participation index (EPI), post-Soviet countries, Ukraine.*

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития социума, любое государство демократического типа построения власти не может существовать и функционировать без развитого гражданского общества. Главным условием действенности влияния общества на процессы управления государством является обеспечение обратной связи в системе власть - граждане, доминирующими

характеристиками которой должны быть социальная ответственность и практическая направленность.

Изложение основного материала. Для сравнительной оценки стран, которые внедряют элементы электронного правительства в систему государственного управления избрано 7 стран по следующим критериям:

- бывшие республики Советского Союза (приобретения независимости, то

есть изменение менталитета граждан - попытка ухода от административно-командной системы);

- географическая принадлежность страны к Европейскому региону;

- среднегодовая численность населения по состоянию на 1991 год более 1.000.000 человек.

Таким образом, для сравнительного анализа избраны Беларусь, Эстония, Латвия, Литва, Молдова, Российская Федерация, Украина.

Методология Индекса готовности стран к электронному правительству 2014 является дальнейшим развитием и расширением методологии международного Индекса готовности стран к электронному правительству, который определяется международным

сообществом с 2003 года. В общем, опубликовано в настоящее время 7 докладов [1]:

- 2014 Global E-Government Survey (E-government for the Future We Want) [2];

- 2012 Global E-Government Survey (E-Government for the People) [3];

- 2010 Global E-Government Survey (Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis) [4];

- 2008 Global E-Government Survey (From E-Government to Connected Governance) [5];

- 2005 Global E-Government Readiness Report (From E-Government to E-Inclusion) [6];

- 2004 Global E-Government Readiness Report (Towards Access for Opportunity) [7];

Таблица 1

**Показатель готовности стран к Е-правительству (EGDI)
в разрезе анализируемых стран (2005-2014 гг.) (за данными [1-6])**

| Страны | 2005 | | 2008 | | 2010 | | 2012 | | 2014 | | <i>Динамика изменения показателя</i> |
|----------------------------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|--|
| | <i>EGDI</i> | <i>N</i> | <i>EGDI</i> | <i>N</i> | <i>EGDI</i> | <i>N</i> | <i>EGDI</i> | <i>N</i> | <i>EGDI</i> | <i>N</i> | |
| Беларусь | 0.5318 | 51 | 0.5213 | 56 | 0.4900 | 64 | 0.6090 | 61 | 0.6053 | 55 | +0.0735 |
| Эстония | 0.7347 | 19 | 0.7600 | 13 | 0.6965 | 20 | 0.7987 | 20 | 0.8180 | 15 | +0.0833 |
| Латвия | 0.6050 | 32 | 0.5944 | 36 | 0.5826 | 37 | 0.6604 | 42 | 0.7178 | 31 | +0.1128 |
| Литва | 0.5786 | 40 | 0.6617 | 28 | 0.6295 | 28 | 0.7333 | 29 | 0.7271 | 29 | +0.1485 |
| Молдова | 0.3459 | 109 | 0.4510 | 93 | 0.4611 | 80 | 0.5626 | 69 | 0.5571 | 66 | +0.2112 |
| Российская Федерация | 0.5329 | 50 | 0.5120 | 60 | 0.5136 | 59 | 0.7345 | 27 | 0.7296 | 27 | +0.1967 |
| Украина | 0.5456 | 48 | 0.5728 | 41 | 0.5181 | 54 | 0.5653 | 68 | 0.5032 | 87 | -0.0424 |
| Средне- мировой показатель | 0.4267 | - | 0.6490 * | - | 0.6277* | - | 0.4882 | - | 0.4712 | - | +0.0445 |

Примечание. N - рейтинговое место страны согласно Индекса готовности стран к электронному правительству (EGDI) в разрезе стран мира.

* - Средний европейский показатель.

- 2003 Global E-Government Survey (E-Government at the Crossroads) [8].

E-government Development Index (EGDI) - это комплексный показатель, который состоит из следующих трех компонентов:

- индекса онлайн-сервисов [(Online Service Index (OSI));

- индекса телекоммуникационной инфраструктуры [(Telecommunication Infrastructure Index (TII));

- индекса человеческого капитала [Human Capital Index (HCI)].

Математически, этот индекс является взвешенной средней трех показателей важнейших измерений E-правительства, а именно: 1) количества и качества доступных онлайн-сервисов (OSI); 2) состояния развития телекоммуникационной инфраструктуры (TII); 3) имеющегося человеческого капитала (HCI). Каждый из вышеперечисленных показателей может быть исследован и рассматриваться независимо друг от друга, однако для расчета показателя готовности страны к е-управлению применяется следующая формула: $EGDI = 1/3 (OSI + TII + HCI)$.

Динамика Индекса готовности стран к E-правительству в разрезе анализируемых стран показана в таблице 1 по 2005-2014 гг.

Как видно из табл.1, рейтинг готовности Украины к внедрению E-правительства снизился как общий (EGDI), так и каждый из составляющих индексов (OSI, TII), за исключением индекса развития человеческого капитала (HCI).

Так, в общем рейтинге Украина опустилась с 48 места на 87, хотя и относится к группе стран с высоким уровнем готовности. Надо отметить, что в 2008 году Украина занимала 41 рейтинговое место с показателем - 0.5728. Для сравнения - в 2014 этот показатель составил 0.5032.

Если рассмотреть динамику составляющих общего индекса готовности, в частности индекс телекоммуникационной структуры, то видно, что рейтинговое место этого показателя также снизилось, хотя количественно он вырос с 0.116 в 2005 году до 0.3802 в 2014 году в Украине. Снижение рейтингового места произошло за счет быстрого роста индекса в других странах, по сравнению с Украиной.

Также, для характеристики готовности страны к внедрению электронного правительства, используют так называемый индекс электронного участия граждан (E-participation). Он представляет собой трехуровневую модель участия граждан, а именно [2]:

- 1) *e-information* (е-информация - возможность предоставления гражданам доступа к публичной информации);

- 2) *e-consultation* (е-консультирования - привлечение граждан к обсуждению вопросов государственной политики, оказания услуг);

- 3) *e-decision-making* (е-решения - совместная возможность в формировании политики, совместная разработка сервисных компонентов).

Эта модель оценивалась в сферах финансы, социальное обеспечение, окружающая среда, образование, здравоохранение и труд.

По рейтингу E-participation, Украина в 2014 году заняла 77 рейтинговое место с показателем 0.4314 (табл. 2) [2], причем в данном рейтинге Украина была оценена по первым двум компонентам (62.96% и 27.27% соответственно). По оценкам этого рейтинга в Украине полностью отсутствует общая возможность в формировании государственной политики.

Отсчет времени по развитию электронного взаимодействия в Украине можно начинать от принятия и утверждения Постановления Кабинета

Таблица 2

**Индекс электронного участия граждан (ЕПИ) в разрезе анализируемых стран
в динамике (2005-2014 гг.) (на основе данных [2-6])**

| Страны | 2005 | | 2008 | | 2010 | | 2012 | | 2014 | | <i>Динамика изменения показателя</i> |
|-------------------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|--|
| | <i>EPI</i> | <i>N</i> | <i>EPI</i> | <i>N</i> | <i>EPI</i> | <i>N</i> | <i>EPI</i> | <i>N</i> | <i>EPI</i> | <i>N</i> | |
| Беларусь | 0.2698 | 27 | 0.0909 | 98 | 0.2429 | 51 | 0.0789 | 29 | 0.3529 | 92 | 0.0831 |
| Эстония | 0.6190 | 9 | 0.7273 | 8 | 0.6857 | 9 | 0.7632 | 5 | 0.7647 | 22 | 0.1457 |
| Латвия | 0.1746 | 33 | 0.2273 | 55 | 0.2714 | 45 | 0.2105 | 24 | 0.7059 | 24 | 0.5313 |
| Литва | 0.1111 | 37 | 0.4773 | 20 | 0.5286 | 19 | 0.5263 | 13 | 0.6471 | 33 | 0.5360 |
| Молдова | 0.0000 | 44 | 0.0682 | 116 | 0.2000 | 58 | 0.3947 | 17 | 0.6275 | 40 | 0.6275 |
| Российская Федерация | 0.1429 | 35 | 0.0909 | 98 | 0.1286 | 86 | 0.6579 | 8 | 0.6863 | 30 | 0.5434 |
| Украина | 0.3651 | 21 | 0.5682 | 14 | 0.2571 | 48 | 0.1579 | 26 | 0.4314 | 77 | 0.063 |

Министров Украины № 208 «О мерах по созданию электронной информационной системы «Электронное правительство», в котором были определены задачи по интеграции государственных информационных ресурсов.

Осуществив анализ современного законодательства Украины по вопросу электронного взаимодействия, надо отметить, что непосредственно задача налаживания взаимодействия в сфере электронного управления между органами публичной власти и определялась одной из основных в частности в таких нормативно-правовых актах:

1) Закон Украины № 537-V от 09.01.2007 г. «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы» в статье 1 «Основные стратегические цели развития информационного общества в Украине» II раздела [9];

- ускорение разработки и внедрения

нашей конкурентоспособных информационно-компьютерных технологий во все сферы общественной жизни, в частности в экономику Украины и в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- использование информационно-компьютерных технологий для совершенствования государственного управления, отношений между государством и гражданами, становления электронных форм взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

2) Концепции развития электронного управления от 13.12.2010 г. в разделе «Цель, принципы и задачи Концепции» [10]:

- организация информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного

самоуправления на базе электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи.

3) Стратегии развития информационного общества в Украине от 15.05.2013 г. [11].

Однако вышеперечисленные задачи носят декларативный характер, без определения конкретных сроков и механизмов их достижения.

В 2012 году была утверждена Концепция создания и функционирования информационной системы электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов. В 2013 году был утвержден комплексный план реализации этой концепции, предусматривающий разработку ряда нормативно-правовых и технических документов. Это должно было способствовать достижению интероперабельности и обеспечению электронного взаимодействия государственных информационных ресурсов. Однако этот план требует доработки и внесения корректив, поскольку в запланированные сроки он не был выполнен.

Мы разделяем мнение специалистов [11] о том, что основными факторами, которые привели к торможению развития информационного общества в Украине, являются:

- отсутствие действенного механизма выполнения задач развития информационного общества. Реализация органами исполнительной власти плана мероприятий по выполнению задач, предусмотренных Законом Украины „Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы”, не обеспечило создание условий для развития информационного общества в Украине;

- неэффективность работы Межотраслевого совета по вопросам развития информационного общес-

тва, созданного в соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 14 января 2009 № 4;

- экономический кризис, который привел к уменьшению объема финансирования работ в рамках выполнения Национальной программы информатизации, в результате чего уменьшилось влияние Программы на процессы информатизации в государстве и усилилась децентрализация подходов к осуществлению мероприятий по развитию информационного общества соответствующими государственными органами;

- низкий уровень взаимодействия заказчиков Национальной программы информатизации по согласованию с Генеральным государственным заказчиком Национальной программы информатизации заданий (проектов); создание информационно-телекоммуникационных систем государственными органами.

Кроме вышеперечисленных, мы выделяем еще следующие проблемные аспекты взаимодействия в органах публичной власти: хранение электронных документов; архивирование электронных документов; уничтожение электронных документов; использование электронных документов, как доказательной базы при осуществлении фискальных и других видов проверок, а также в юриспруденции и т.д.

Выводы. Проанализировав состояние и динамику развития электронного взаимодействия между органами публичной власти в Украине, а также сравнив степень готовности к Е-правительству Украины и бывших постсоветских стран Европейского региона, можно сделать следующие выводы:

- уровень готовности Украины к внедрению Е-правительства является слабоотрицательным (динамика EGD – (- 0.0424), что негативно повлияло на

рейтинговое место в оценке UNPAN (с 49 места в 2005 г. до 87 в 2014 г.);

- сравнение показателей готовности к Е-правительству других постсоветских стран Европейского региона с Украиной показывает их лучшую динамику и успехи в этой сфере, что предусматривает исследование их опыта

для последующего его использования в Украине;

- на основе анализа законодательной базы по теме исследования определены ключевые проблемные аспекты взаимодействия в органах публичной власти в Украине в сфере внедрения и развития Е-правительства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. United Nations Public Administration Network. [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm>.

2. 2014 Global E-Government Survey (E-government for the Future We Want). [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf>.

3. 2012 Global E-Government Survey (E-Government for the People). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/unpan048065.pdf>>.

4. 2010 Global E-Government Survey (Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2010-Survey/Cover.pdf>>.

5. 2008 Global E-Government Survey (From E-Government to Connected Governance). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>.

6. 2005 Global E-Government Readiness Report (From E-Government to E-Inclusion). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>>.

7. 2004 Global E-Government Readiness Report (Towards Access for Opportunity). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>>.

8. 2003 Global E-Government Survey (E-Government at the Crossroads). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>>.

9. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України №537-V від 09.01.2007. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102.

10. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України №2250-р від 13.12.2010 р. // Офіційний вісник України, 2010. – № 97. – С. 48. – Ст. 3443. – Код акту 53988/2010.

11. Про Схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України №386-р від 15.05.2013 р. // Офіційний вісник України, 2013. – № 44. – С. 79. – Ст. 1581. – Код акту 67438/2013.

Prezentat: 25 august 2015.

E-mail: zinoviyadyuk@ukr.net