

Л.А. Бершадская

ЭЛЕКТРОННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ: СТРУКТУРА ПОТРЕБЛЕНИЯ В РОССИИ

Электронное правительство представляет из себя новую структуру взаимодействия между представителями органов власти, гражданами и организациями, а также систему оказания государственных услуг в электронном виде. В процессе предоставления государственных электронных услуг участвуют два типа агентов: предоставляющие услуги и получающие услуги. В статье представлены результаты эмпирических исследований готовности сотрудников органов власти к предоставлению электронных услуг в России.

Ключевые слова: *электронное правительство, электронные услуги, агенты, готовность агентов.*

Key words: *e-Government, online services, agents, awareness.*

Потребление электронных государственных услуг: российский контекст

В последнее десятилетие концепция общества потребления становится все более популярной. В действительности, в обществе, в котором мы сейчас живем, практики потребления не только материальных благ, но и услуг, являются преобладающими. Коммерческие компании более гибкие, чем властные структуры, и они быстрее подстраиваются под происходящие в обществе перемены. Бизнес-сегмент уже давно подстроился под своих потребителей и готов предоставлять им товары и услуги наиболее удобным способом. Но и государственные структуры не остаются в стороне от реальных потребностей общества.

По сведениям экспертов исследовательской группы TNS, в 2011 г. число пользователей Интернета составило 60 % россиян (Результаты исследования компании TNS 2011). И если у населения возникает потребность в новом способе коммуникации — посредством сети Интернет, то правительственные структуры стараются перейти на такой вид интеракции посредством создания электронного правительства.

Электронное правительство представляет из себя новую структуру взаимодействия между представителями органов власти, гражданами и организациями, а также систему оказания государственных услуг в электронном виде. Та-

ким образом, правительственные структуры создают возможности для граждан и бизнеса «потреблять» госуслуги посредством сети Интернет.

Данное явление хорошо соотносится с феноменом информационной демократии, предложенным французским политологом Мишелем Рокаром. В основу феномена власти в его теории попадают такие категории, как всеобщее избирательное право и свободная информация. Информация напрямую определяет демократическое действие граждан.

В соответствии с положениями информационной теории демократии, информационно-коммуникационные технологии открывают новые возможности для повышения эффективности взаимодействия между гражданами и властными структурами. Ж.-А. де Кондорсе еще в 1794 г. связывал прогресс человеческой цивилизации с эволюцией человеческого разума и развитием информации (Кондорсе 1936). Позднее М. Маклюэн признал за информационными технологиями главную роль и причину общественных трансформаций (McLuhan 1962). М. Кастельс подчеркивал падение доверия к существующим политическим институтам, а возможный выход из сложившейся ситуации он видел в развитии электронных коммуникаций, а также сетевого горизонтального взаимодействия между гражданами и органами власти (Кастельс 2000).

В рамках развития технологий электронного правительства происходит становление новых демократических институтов в рамках существующих политических систем — новых форм электронной демократии. В то же самое время в обществе потребления власть начинает соотноситься с определенным родом услугой, которую граждане предпочитают потреблять удобным для себя способом. По мере распространения Интернета, мобильных средств передачи данных наиболее востребованными каналами коммуникации становятся электронные каналы. Таким образом, получать государственные и муниципальные услуги, обсуждать социальные проблемы и голосовать за принятие того или иного закона население теперь сможет через Интернет.

Инициация перехода на предоставление услуг в электронном виде начинается с органов власти, которые законодательно закрепляют возможности такой коммуникации, создают регламенты предоставления услуг, отвечают за разработку единых порталов госуслуг и, в соответствии с планами перевода, переводят услуги федеральных, региональных и муниципальных органов власти в электронный вид.

В процессе предоставления услуг участвуют 2 типа агентов:

— агенты, предоставляющие услугу (федеральные, региональные и муниципальные органы власти);

— агенты, получающие услугу (граждане и представители бизнеса).

Агенты, получающие услуги, традиционно подразделяются на рядовых граждан и представителей бизнес-структур. Электронное правительство предоставляет гражданам определенные преимущества: отпадает необходимость тратить время в очередях в учреждениях, возникает возможность обратной связи при обращении в органы власти, отсутствие непосредственного контакта с чиновниками сокращает коррупционные действия. Граждане заинтересованы получать услуги «электронного правительства» при соблюдении условий кон-

фиденциальности, гарантиях против мошенничества и взлома компьютера, а также бесплатной или относительно дешевой поддержке пользователей данной системы.

Коммерческие организации нацелены на создание сотрудничества с государственными структурами в области поставок и закупок, а также получения государственных услуг. Использование сетевых каналов коммуникаций в этом направлении позволяет избежать потери времени на бумажную волокиту, которая зачастую может стоить бизнес-организациям потери партнеров или клиентов.

Представители органов власти заинтересованы использовать технологии электронного правительства, чтобы создать надежную внутреннюю правительственную сеть (межведомственное взаимодействие) и централизованную базу данных, что объединит департаменты и отделения для совместной работы. Для удовлетворения запросов граждан они обязаны предоставить такие услуги, которые были бы адаптированы к потребностям граждан, причем доступ к этим услугам должен осуществляться через Интернет в удобной и надежной форме, а сами услуги реализовать идею электронной демократии.

Готовность получать государственные услуги в электронном виде зависит от ряда факторов. По данным опросов Фонда «Общественное мнение» (Результаты опроса «ФОМнибус» 2011), за последний год (2010-2011 гг.) уровень осведомленности населения о том, что услугами многих государственных учреждений и служб можно пользоваться через Интернет, практически не изменился. Две пятых населения (41 %) знают об этом, треть (32 %) — что-то слышали, и около четверти (23 %) заявили, что слышат о таких возможностях впервые (рис. 1).

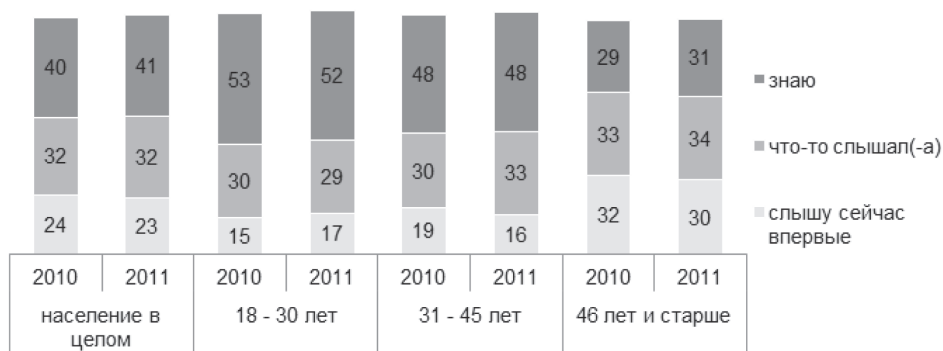


Рис. 1. Знание о возможности пользоваться услугами государства через Интернет, в % от групп (Фонд «Общественное мнение»)

Опрос проводился в июне 2011 г. в 100 населенных пунктах, 43 субъектах Российской Федерации, и охватил 1500 респондентов.

Как отмечают исследователи, осведомленность населения о возможности получать государственные услуги в Интернете достаточно высока, однако число реальных и потенциальных пользователей практически не растет. По результатам опроса, основные причины такого состояния дел — это недостаток навы-



Рис.2. Причины, по которым люди не пользуются услугами государства через Интернет, в % от опрошенных, результаты кодировки открытого вопроса (Фонд «Общественное мнение»)

ков или возможности работы с компьютером и Интернетом, а также отсутствие необходимости использования этих средств.

Примечательно, что среди респондентов, выразивших желание пользоваться такими сервисами, преобладают молодые люди в возрасте 18-35 лет, которые в качестве основных мотивов выделили удобство электронных сервисов, простоту использования, экономию времени.

Таким образом, агенты, получающие государственные услуги, слабо информированы о возможности получения электронных государственных услуг, а готовность к использованию новых сервисов имеет корреляцию с возрастом респондентов.

Агенты, предоставляющие услуги, должны предоставить заявителям открытую площадку (портал) для подачи документов, а также обеспечить всю процедуру получения услуги. Сотрудники органов власти — важное звено в этой цепочке — и именно от их возможностей, уровня навыков в использовании ИКТ и понимания этой задачи зависят возможности предоставления электронных услуг населению и бизнесу.

В последние два года в России существенно возросла активность федеральных и региональных органов власти в области внедрения технологий электронного правительства и перевода государственных услуг в электронный вид. Для того, чтобы создать среду интерактивного взаимодействия органов власти с населением, необходимо изучение готовности к этим переменам как населения, так и сотрудников органов власти.

Разница темпов и специфика регионального развития в субъектах Российской Федерации подтверждает необходимость изучения проблем отдельно взятых регионов с целью выработки конкретных рекомендаций для успешного развития проектов электронного правительства. В мировой практике суще-

ствуют различные методики оценки готовности к развитию электронного правительства, в каждой из которых акцент ставится на определенные параметры изучаемого явления.

Автором статьи с рамках деятельности Центра технологий электронного правительства (СПбГУ ИТМО) был проведен ряд исследований в региональных и муниципальных администрациях (Санкт-Петербург и Томская область). Одной из задач этих исследований является выявление ИТ-компетенций сотрудников исполнительных органов власти, а также определение их уровня готовности к использованию технологий электронного правительства.

В исследованиях был применен метод анкетирования, который позволяет собрать и количественно оценить распределение мнений среди группы сотрудников органов власти. Методика проводимого исследования использовалась на протяжении трех лет для анализа использования ИКТ сотрудниками исполнительных органов государственной власти. Результаты исследований презентовались перед руководителями органов власти и использовались для корректировки стратегий развития информационного общества и электронного правительства в регионе.

Масштаб проведенных исследований охватил 350 сотрудников органов исполнительной власти Санкт-Петербурга и 712 служащих региональных и муниципальных органов власти Томской области.

Анализ готовности государственных и муниципальных служащих к использованию технологий электронного правительства проводился по 5 направлениям:

- использование ИКТ в профессиональной деятельности;
- уровень квалификации в области ИКТ;
- уровень использования ИКТ в управленческой деятельности;
- уровень информированности о проектах электронного правительства и использование отдельных ИКТ;
- возможности взаимодействия с гражданами и организациями с помощью ИКТ.

По результатам исследований, техническая оснащенность находится на довольно высоком уровне. Сотрудники исполнительных органов власти регулярно используют компьютер и Интернет в своей профессиональной деятельности (рис. 3).

Государственные служащие склонны верить в собственные силы и достаточно высоко оценивают уровень своей компетенции в сфере ИКТ: большинство считают себя опытными или скорее опытными пользователями компьютера и имеют навыки работы в программах, поддерживаемых преимущественно операционной системой Windows. До 10 % опрошенных владеют программами Open Source (рис. 4).

При этом более половины всех опрошенных заявили, что они нуждаются в повышении квалификации (69 %). Если учесть, что государственные служащие в первую очередь хотели бы повысить свою квалификацию в области технологий, владение которыми обозначено в квалификационных требованиях «базового» уровня (Приказ Министерства информационных технологий и свя-

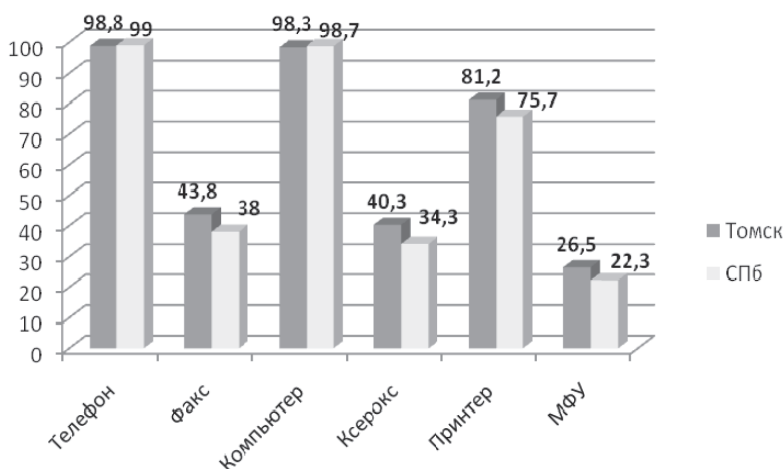


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос: «Какими техническими устройствами оснащено Ваше рабочее место?»



Рис. 4. Распределение ответов на вопрос: «Каким пользователем компьютера Вы себя считаете?» (в %)

зи РФ N 147 от 27 декабря 2005 г.), то проблема недостаточного уровня квалификации кадров государственной службы выходит на первый план (рис. 5).

Степень осведомленности государственных служащих о предоставлении государственных электронных услуг недостаточна, что говорит о необходимости повышения компьютерной грамотности госслужащих и их профессиональной компетентности. 44 % опрошенных отметили, что они не знакомы с технологиями электронного правительства (рис. 6).

Наличие системы электронного документооборота отметили 53 % опрошенных в Санкт-Петербурге, электронную цифровую подпись в своей деятельности используют 9 % респондентов.

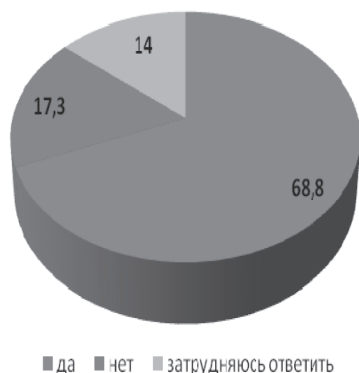


Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Нуждаетесь ли Вы в повышении квалификации в области ИКТ и технологий электронного правительства?»

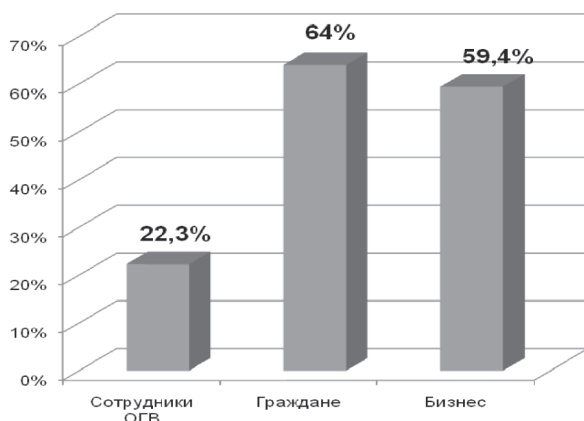


Рис. 6. «Знакомы ли Вы с опытом предоставления государственных услуг в электронном виде в России, в мире?» (Санкт-Петербург, в %).
Сопоставление с результатом опроса населения Петербурга и предприятий малого и среднего бизнеса.

Более 75 % респондентов сказали о том, что в их регионе граждане имеется возможность обратиться в их подразделение через Интернет. При этом 70 % чиновников в СПб сказали о том, что граждане уже обращались в их подразделение по данному каналу коммуникации (рис. 7).

Сравнительный анализ результатов опроса государственных служащих в двух регионах позволил сделать вывод о том, что степень оснащённости рабочих мест компьютерной техникой находится на высоком уровне, позволяющем им использовать технологии электронного правительства. Вместе с тем уровень компетенций сотрудников органов власти является недостаточным, исследования выявили осознанную респондентами потребность в повышении квалификации. Респонденты открыто заявляют о необходимости повышения своей

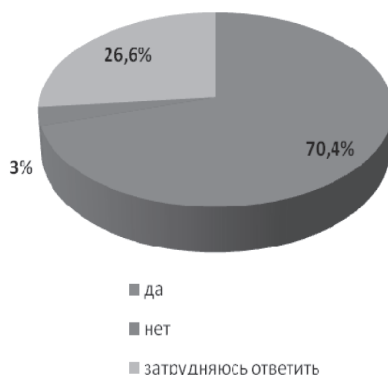


Рис. 7. Распределение ответов на вопрос: «Обращались ли жители города в Ваш комитет/подразделение через Интернет?»

квалификации в области ИКТ. И если в Петербурге примерно четверть получила знания на компьютерных курсах или курсах повышения квалификации, то в Томской области госслужащие используют преимущественно те знания и навыки, которые они получили во время обучения в школе или вузе.

Кроме этого, исследованием была зафиксирована проблема недостаточной информированности госслужащих о проектах электронного правительства и основных технологиях, использующихся при переходе на оказание государственных услуг в электронной форме. Даже в том случае, когда сотрудники того или иного подразделения органа власти не принимают непосредственного участия в процессе оказания услуг, они должны иметь представление о том, что такое электронное правительство, как с помощью технологий электронного правительства организуется система межведомственного взаимодействия, что такое электронный документооборот, электронная цифровая подпись и т. д.

Таким образом, агенты, отвечающие за предоставление услуг населению в электронной форме, на данный момент не готовы к этому процессу.

Литература

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М.: ГУ–ВШЭ, 2000.

Кондорсе Ж.-А. Эскиз исторической картины человеческого разума / Пер. с фр. И.А. Шапира. М., 1936.

Результаты исследования компании TNS. Аудитория Интернета, сентябрь 2011. [<http://www.tns-global.ru/rus/data/ratings/index/index.wbp>]

Результаты опроса «ФОМнибус» от 4–5 июня 2011. [http://bd.fom.ru/report/cat/pressr_080711]

Приказ Министерства информационных технологий и связи РФ N 147 от 27 декабря 2005 г. «Об утверждении квалификационных требований к федеральным государственным гражданским служащим и государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации в области использования информационных технологий»