

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА



Научный ежегодник Института философии и права  
Уральского отделения Российской академии наук

2016. Том 16. Вып. 2, с. 63–79

<http://yearbook.uran.ru>

## **ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ЭЛЕКТРОННЫЕ УСЛУГИ: ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ИДЕОЛОГИИ И ТАКТИКИ ГРАЖДАН**

УДК 363.637

**Анна Давидовна Трахтенберг**

кандидат политических наук,  
старший научный сотрудник отдела философии  
Института философии и права УрО РАН,  
г. Екатеринбург. E-mail: cskiit@yandex.ru

В статье рассмотрен вопрос о том, каким образом происходит адаптация гражданами электронных дистанционных форм взаимодействия с органами власти. Показано, что концепт «электронное правительство», на основе которого осуществляется формирование инфраструктуры этого взаимодействия, связан с моделью государства как корпорации, предлагающей потребителям общественные блага, разработанной в рамках «нового государственного менеджмента». Операционализация данного концепта осуществляется через набор «электронных услуг» как конкретных разновидностей общественных благ. Операционализация осуществляется в логике исключения: электронные услуги должны вытеснить традиционные. Показано, что в этой логике построены существующие модели адаптации электронных услуг. Автор, исходя из тезиса об асимметричности отношений между органами власти и гражданами, выдвигает гипотезу о том, что граждане, применяя «тактики слабых» (М. де Серто), осуществляют не вытеснение, а включение («бриколаж») электронных

услуг в традиционную «арку действий», ядром которой является личное [неформальное] взаимодействие с органами власти. Приведены данные социологического исследования, проведенного в Свердловской области и подтверждающего данную гипотезу. Сделан вывод, что успешнее всего «бриколаж» традиционных и электронных услуг осуществляют представители городского «среднего класса»: молодые, образованные, занятые в престижных сферах деятельности. Они являются главными получателями выгоды от перехода к «электронному правительству».

*Ключевые слова:* электронное правительство; адаптация технологий, операционализация, «тактики слабых», получатели выгоды.

Переход граждан от традиционных форм непосредственного личного взаимодействия с сотрудниками органов власти к электронным, не предполагающим личного контакта и осуществляемым посредством технических устройств, представляет собой общемировую тенденцию. Концептуально данный переход описан с помощью таких терминов как «электронное правительство», «умное правительство», «цифровое правительство», «когнитивное правительство», подразумевающих, что новые формы взаимодействия приводят к радикальному изменению отношения граждан и представителей власти.

Центральным для концепции «электронного правительства» является понятие «электронные государственные услуги», под которыми понимаются самые разнообразные, но обязательно требующие официальной фиксации формы взаимодействия представителей власти и граждан. Через это понятие происходит операционализация концепции. Электронное правительство превращается в комплекс государственных информационных систем, с той или иной мерой интерактивности взаимодействующих с гражданами. Соответственно подсчет количества услуг, которые потенциально могут получить граждане через официальные сайты и порталы, лежит в основе различных международных рейтингов электронного правительства, включая важнейший из них – рейтинг Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA).

Понятие «электронные услуги» базируется на представлении о государственном управлении как о рынке, на котором идет борьба за право предоставлять клиентам определенного рода ценности. Оно воспринимается как естественное и само собой разумеющееся. Проблема видится в том, как оптимизировать бизнес-процессы, связанные с предоставлением государственных услуг.

Между тем ничего естественного в идее государства, которое выходит на рынок с предложением общественных благ («государственных услуг»), нет. Данная административная идеология, то есть нормативное представление о том, как должно функционировать правильно организованное государство, имеет вполне определенные корни. Она сформировалась как результат отрицания классической иерархической модели государства (которую традиционно называют «веберовской») под влиянием нового консерватизма и получила название теории «нового государственного менеджмента» («New Public Management», NPM). В рамках NPM была сфор-

мирована концепция «государственных услуг», которые органы власти по аналогии с частными компаниями обязаны оказывать населению, в свою очередь превратившемуся из простых граждан в потребителей. Речь шла о переносе на государственные структуры технологий, выработанных в рамках корпоративного управления.

Для NPM с самого начала была характерна ярко выраженная технократическая ориентация, поэтому его важнейшей составляющей стало внедрение информационных технологий в государственное управление. Не случайно сам термин «электронное правительство» был введен в 1993 г. вице-президентом США А. Гором в рамках подготовки «National Performance Review», содержавшего резко критическую оценку состояния федеральных управленческих структур и рекомендации по их кардинальной перестройке в духе «нового государственного управления». Тогда же А. Гор призвал «изменить саму культуру государственного управления», назвав залогом успеха «эффективные коммуникации» [См.: Мое 1994]. Информационные технологии и были призваны обеспечить эффективные коммуникации.

Модель «электронного правительства» быстро приобрела глобальный характер и оторвалась от своих корней. Произошла «натурализация идеологии»: представление о том, что целью внедрения информационных технологий в государственное управление является оптимизация бизнес-процессов и внедрение «электронных услуг», превратилось в само собой разумеющееся. Существующие модели электронного правительства описывают основные этапы его развития именно через состояние электронных услуг: от чисто информационных услуг (то есть информации о деятельности органов власти, размещенной на официальных сайтах и порталах) к возможности скачать образцы документов, подать заявление в электронном виде и получить в электронном виде подтверждающий документ (так называемая «услуга полного цикла»). На следующем этапе («цифровое правительство» или «умное правительство») предполагается переход к проактивному оказанию услуг через единую «точку входа». Так, рождение ребенка влечет за собой не только услугу по его регистрации, но и постановку на учет во всех требуемых государственных органах, запись на очередь в детский сад и т.п. При этом необходимость взаимодействовать с государством сокращается до минимума: перемещение и перерегистрация гражданина из одной иерархической подсистемы в другую осуществляется автоматически, помимо его желания и намерений.

Однако это идеальная модель с достаточно большими оговорками применима на практике. Внедряемые в органах власти информационные системы оказываются громоздкими и сложными в пользовании, страдают от порожденного ведомственной разобщенностью отсутствия интероперабельности. Неотъемлемым элементом рассуждений об электронном правительстве является мантра о необходимости применения политической воли для преодоления этой разобщенности. Работа таких информационных систем сопровождается техническими сбоями и срывами. Данные системы полностью подпадают под действие классической «дилеммы Коллингриджа», возникающей в условиях, когда государство начинает реализовать

крупные технологические проекты. До того как система будет внедрена, отрицательные последствия ее внедрения не просчитываются, а после того, как на ее внедрение потрачены значительные средства, внести какие-либо изменения практически невозможно. Дилемма возникает, когда решения о внедрении технологии принимаются централизованно, причем участвующие в обсуждении эксперты заинтересованы в укреплении своих институциональных позиций путем поддержки проекта, а потенциальные конечные пользователи полностью отсечены от принятия решений [Collingridge 1990].

В результате рассуждения о неизбежности и благотворности перехода на электронное взаимодействие постоянно сочетаются с жалобами на недостаточную востребованность электронных услуг и недостаточную эффективность усилий по вовлечению граждан в пользование этими услугами. Не случайно одним из важнейших исследовательских направлений в сфере электронного правительства стало изучение факторов, влияющих на адаптацию пользователями электронных услуг, и барьеров, препятствующих этой адаптации.

Существуют самые разнообразные модели, с помощью которых описан процесс адаптации электронных услуг, от простейшей модели адаптации технологии (ТАМ) Ф. Дэвиса, которая учитывает влияние только двух факторов: соотношения ожидаемой пользы от технологии с ожидаемыми сложностями при ее освоении [Davis 1989], до популярной модели Л. Картер и Ф. Беланже, в которой учтены также доступность информационных технологий, наличие навыков пользования ими и уровень доверия [Carter, Belanger 2005]. Впоследствии Л. Картер и В. Вираккоди уточнили понятие «доверия», разделив его на доверие к технической надежности информационных систем и доверие к органам власти, которые предлагают воспользоваться своими услугами в электронном виде [Carter, Weerakkody 2008].

Данная модель далеко не самая сложная. В классической модели диффузии инноваций (DOI) Э. Роджерса освоение любой новой технологии, включая электронное взаимодействие с органами власти, рассматривается как результат сравнительной оценки пользователем пяти основных факторов: сравнительных преимуществ, которые предполагает использование этой технологии; совместимости ее с предыдущими технологиями того же типа; сложности освоения новых навыков; возможности самостоятельно опробовать новую технологию; степени ее наглядности [Rogers 2003].

Психологическая теория планируемого поведения (ТАВ), разработанная Айзенем [Ajzen 1991] и также применяемая при описании процессов адаптации электронных государственных услуг, учитывает восемь факторов, сгруппированных в четыре группы: поведенческие ориентации (представления о последствиях того или иного поведения) и самооценка поведения; нормативные ориентации и интериоризированные (субъективные) нормы; представления о границах контроля и оценка возможностей контроля; поведенческое намерение и собственно поведение.

В. Венкатеш с соавторами (М. Моррис, Дж. Дэвис и Ф. Дэвис) попытался создать унифицированную теорию адаптации и использования технологии

(УТАУТ), в которой объединены наработки сразу восьми теорий, включая ТАМ, DOI и ТАВ. Согласно этой теории, главную роль при адаптации технологий играют ожидаемая сложность освоения, сравнительные преимущества использования и социальные ожидания, связанные с культурной и социальной значимостью адаптации технологии [User Acceptance... 2003].

Фактически все описанные модели основаны на модели ТАМ Ф. Дэвиса (ожидаемая польза – ожидаемая сложность освоения), дополненной разнообразными социальными и психологическими факторами. Однако при этом не учитывается то фундаментальное обстоятельство, что электронное взаимодействие граждан с властью носит принципиально асимметричный характер. Концепт «электронные услуги» успешно маскирует то обстоятельство, что граждане **вынуждены** получать данные услуги вне зависимости от своего желания. Это не удивительно, учитывая, что первые модели адаптации электронных услуг создавались на основе электронной торговли, так что отношения гражданина и чиновника были уподоблены отношениям покупателя и продавца.

Во всех перечисленных выше моделях асимметрия отношений тех, кто предоставляет, и тех, кто получает «электронные услуги» не учитывается, или учитывается косвенным образом (как у Л. Картер с соавторами) через понятие «доверие». Если мы посмотрим на процесс адаптации электронного взаимодействия как на процесс, который осуществляется внутри отношений господства и подчинения, нам придется радикально сменить оптику. В частности, вопрос о доступности информационных технологий превратится в вопрос о том, каким образом формируются отношения информационного неравенства в обществе, если преимущества от внедрения новых форм взаимодействия распространяются в нем неравномерно. Впервые на связь подходов к анализу электронного правительства и информационного неравенства указали Х. Хиль-Гарсия, Н. Хельбиг и Э. Ферро. Они же подчеркнули необходимость при анализе исходить из гетерогенности пользователей по обе стороны «цифрового раскола», чтобы понять, кто реально получает выгоду от появления новых форм взаимодействия и в чем, по оценке самих получателей, состоит эта выгода [Gil-Garsia, Helbig, Ferro 2009: 89-97].

При переходе к электронному взаимодействию пользователь должен не просто освоить новый набор навыков, но и вписать их в уже имеющиеся у него стратегические представления о том, как правильно и эффективно взаимодействовать с органами власти. Еще раз подчеркнем, что электронное взаимодействие, как и любое взаимодействие граждан с органами власти, принципиально асимметрично, поскольку правила взаимодействия задает власть.

В этих условиях граждане прибегают к «тактикам слабых», под которыми мы, вслед за М. де Серто, понимаем способы использования заданных правил в собственных нуждах/интересах путем рекомбинации предложенных элементов и импровизации новых форм. Потребители, в том числе и государственных услуг, отнюдь не пассивно следуют заданным правилам. Они способны к творческим активным действиям, процедурам и уловкам, благодаря которым могут извлечь выгоду из этих правил [Серто 2013: 44].

М. де Серто неоднократно подчеркивал крайнюю сложность фиксации «тактик слабых» ввиду непредсказуемого характера «бриколажа», который лежит в их основе. Однако тактики строятся вокруг и задаются стратегиями. Чтобы начать импровизацию, необходимо четко представлять, с какими элементами придется импровизировать и каковы наиболее эффективные способы их сочетания. Тактический «бриколаж» одновременно и непредсказуем, и предзадан уже накопленным сообществом «слабых» (и его членами) опытом успешного и неуспешного взаимодействия с «сильными».

Это означает, что передаваемая информация сверху будет восприниматься как адаптация «электронной услуги», а снизу – как использование новых возможностей для «бриколажа» (например возможности заранее узнать на официальном сайте, какие документы нужны для обращения в органы власти, как зовут чиновника, к которому следует обратиться, или записаться через официальный сайт на прием). При этом граждане мыслят в принципиально другой логике: они решают некую жизненную проблему, используя все доступные инструменты, а не просто получают электронные и/или традиционные услуги. Там, где разработчики услуг мыслят в логике вытеснения (или электронные услуги, или традиционные), граждане мыслят в логике включения, конструирования некой арки действий, объединяющей несовместимые, с точки зрения разработчиков, виды услуг.

Культурные особенности, которые стремятся учесть разработчики моделей социальной адаптации электронных услуг, это особенности асимметрий властных отношений между гражданами и чиновниками. В отечественных условиях типичная модель взаимодействия гражданина с властным лицом основана на сочетании высоких значений «дистанции власти» по Г. Хофстеде (то есть готовности принимать неравномерность распределения власти в институтах и организациях как нечто само собой разумеющееся [См.: Латова 2003: 142-165]) с сильным отчуждением от этой власти (чем отечественная традиция отличается, например, от конфуцианской, для которой характерны высокие значения «дистанции власти» при низком уровне отчуждения от нее).

Отсюда исключительная важность возможности *личного взаимодействия* с сотрудниками органов власти в обход и поверх бюрократической иерархии. Граждане используют разнообразные тактики, порождающие неформальную реакцию на обращение и в силу этого ориентированные на максимально тщательное «считывание» эмоций собеседника, попытки манипулировать этими эмоциями. Переход к электронным услугам, предполагающим анонимность взаимодействия, требует перестройки данной привычной модели. Фактически речь идет об отказе от выработанных форм тактического контроля за поведением представителей власти.

Речь в данном случае идет о включении в традиционную «арку действия» новых элементов. Граждане и до появления электронных услуг использовали разнообразные способы, чтобы узнать, когда работает учреждение, какие документы необходимы для обращения, подавали заявления

и записывались на прием. Эти действия сопровождалось личными контактами разной степени интенсивности, зачастую достаточно формальными. Неформальные тактики могли быть максимально использованы в ключевой момент – на приеме у чиновника, ответственного за решение вопроса. Можно предположить, что в зависимости от интенсивности личных контактов отказ от них происходил с большим или меньшим трудом.

На основе известной модели коммуникативного процесса «кодирования – декодирования» (Ст. Холл [См.: Дьякова 2002: 117-120]) можно предположительно выделить следующие основные формы реакции на предлагаемый сверху новый, безличный по определению, способ взаимодействия с органами власти.

1. Отказ от личного взаимодействия может приветствоваться гражданами: в этом случае будет наблюдаться полное согласие с господствующей концепцией безличных электронных услуг как способа покончить с произвольным усмотрением чиновников. Можно сказать, что в данном случае граждане демонстрируют веру в возможность технологическими средствами сформировать «идеальную очередь» на получение услуг и идеальные условия их выдачи. Они действуют на основе этой веры, не только декларируя предпочтение электронных услуг традиционным, но и в самых разнообразных ситуациях прибегая именно к электронным услугам.

2. Переход к электронным услугам может, наоборот, спровоцировать резко негативную реакцию. В этом случае граждане не доверяют безличным структурам, опасаются полностью утратить контроль над ситуацией, и как следствие – избегают пользоваться электронными услугами. Идею электронного правительства они отвергают, не верят тому, что утверждает государство о преимуществах электронных услуг перед традиционными и предпочитают не рисковать даже при простейшем взаимодействии (встретиться лично, чтобы навести справки, вместо того чтобы обратиться на сайт или позвонить по телефону).

3. Наиболее распространенной, как можно предположить, является третья позиция, которую, используя терминологию С. Холла, можно назвать «переговорной». Граждане в этом случае выражают готовность пользоваться электронными услугами, однако реальные решения принимают на ситуативном уровне, где могут действовать как по новым, так и по старым правилам. Если при этом электронные услуги плохо адаптированы к запросам и возможностям граждан, а система работает со сбоями, тенденция использовать старые, доказавшие свою эффективность тактики скорее всего усилится. Если электронные услуги хорошо адаптированы и у граждан складывается впечатление, что они могут доверять системе, ситуативные решения все чаще будут приняты в пользу электронного взаимодействия и оно будет включаться в типовую «арку действия». При этом граждане, использующие новые тактики, могут даже и не осознавать, что перешли на иной тип стратегических отношений с органами власти. Электронное взаимодействие будет воспринято ими как вторичное, подсобное, ничего принципиально не меняющее в традиционном взаимодействии.

Таким образом, репертуар тактических позиций, которые могут занять граждане по отношению к электронным услугам, не сводится к полному принятию нового способа взаимодействия и столь же полному его отвержению. Существует множество промежуточных вариантов конструирования типовой «арки действия», которые далеко не всегда можно уловить с помощью существующего социологического инструментария.

Однако до определенной степени между стратегическим отношением и тактическими практиками имеется корреляция, которая позволяет применять для изучения готовности граждан к электронному правительству методы количественной социологии. Естественно, данные методы позволяют нарисовать картину только в первом приближении. Именно поэтому они нуждаются в дополнении методами качественной социологии.

Мы проводим комплексные социологические исследования отношения граждан к электронному правительству с 2010 г., что позволяет описать ситуацию в динамике.

В 2015 г. комплексное социологическое исследование прошло на территории Свердловской и Челябинской областей. Оно включало в себя несколько аспектов.

1. Социологические опросы (с объемом выборки 350 человек в каждом из субъектов Федерации);

2. Серию фокусированных интервью с жителями Екатеринбурга, Нижнего Тагила, Челябинска и Верхнего Уфалея.

Готовность граждан к электронному правительству изучали на двух уровнях: а) стратегическом: принципиальное отношение к тому, чтобы вместо личного контакта с чиновником перейти на опосредованное компьютером безличное взаимодействие; б) тактическом: реальные практики, которые респонденты уже используют при взаимодействии с органами власти.

В данной статье будут рассмотрены результаты, полученные при исследовании готовности к электронному правительству жителей Свердловской области.

С целью операционализации описанной выше модели «кодирования-декодирования» были выделены три группы респондентов в зависимости от декларируемого ими отношения к электронному правительству.

1. Активные сторонники электронного правительства, заявляющие, что при всех условиях предпочли бы обращаться в государственные учреждения только в электронном виде.

2. Ситуативные сторонники, которые предпочли бы в каждой ситуации принимать конкретное решение – обращаться в органы власти по Интернету или лично (а точнее, осуществлять посредством Интернета только те взаимодействия, которые считают не слишком значимыми).

3. Активные противники, утверждающие, что в любом случае они будут обращаться в органы власти только лично.

Вопрос о том, как респонденты предпочли бы обращаться в органы власти – только лично, только по Интернету, или сочетая обе эти формы, уже задавали в ходе первой волны исследования «Электронное правительство в Уральском федеральном округе», которое проходило в 2010 г.

### Готовность жителей Свердловской области к электронному правительству в динамике

Если бы был выбор, как официально обратиться в государственное учреждение, Вы бы предпочли	Июнь 2010 г.	Май 2015 г.
Только через Интернет	14,8	13,3
Иногда лично, иногда через Интернет – в зависимости от ситуации	18,8	20,7
<b>Итого:</b>	<b>33,6</b>	<b>34,0</b>
Прийти и обратиться лично	58,4	64,0
Затруднились ответить	8,0	2,0

В 2010 г. доля жителей Свердловской области, заявивших, что предпочли бы взаимодействовать с властью только в электронном виде, составила 14,8% от общего числа опрошенных. В 2015 г. эта доля составила 13,3%, то есть *уменьшилась* на 1,5% (табл. 1).

При этом доля тех, кто заявлял, что готов в зависимости от ситуации пользоваться или не пользоваться Интернетом, выросла на 2% (с 18,8% до 20,7%).

Таким образом, доля опрошенных жителей Свердловской области, в той или иной мере готовых взаимодействовать с представителями власти по Интернету, стабильно равна примерно трети от их общего числа (33,6% в 2010 г. и 34,0% в 2015 г.). Это означает, что несмотря на активную работу Портала государственных и муниципальных услуг Российской Федерации и региональных, муниципальных порталов аналогичного типа даже с учетом роста числа услуг, которые можно получить в электронном виде, в 2015 г. прорыва в стратегическом отношении жителей Свердловской области к электронному взаимодействию с органами власти не произошло. Оно оказалось гораздо более устойчивым, чем можно было ожидать.

Даже если респонденты уверенно чувствовали себя в Интернете и постоянно использовали его в повседневной жизни, вероятность, что они с одобрением отнесутся к переходу на электронное взаимодействие с органами власти, не составляла 100%. Если же Интернет использовали эпизодически, настороженность в отношении электронных услуг резко возрастала. Доля активных противников электронного правительства составляла около трети в группе ежедневных пользователей Интернета и около трех четвертей в группе тех, кто пользуется им не чаще, чем один раз в неделю.

При этом стратегическое отношение к электронному взаимодействию с органами власти напрямую не обуславливало тактических решений по обращению за электронными услугами. В течение последнего полугодия получали в той или иной форме электронные услуги около двух третей активных и ситуативных сторонников электронного правительства и 14% его активных противников. Ситуативные сторонники указывали, что пользовались электронными услугами даже несколько чаще активных: соответственно 74% и 67% (табл. 2).

Таблица 2

### Получение государственных и муниципальных электронных услуг в зависимости от готовности к электронному правительству, %

Получали услуги	Активные сторонники	Ситуативные сторонники	Противники
Осуществляли конкретные действия по получению государственных услуг, в том числе информационных	67,5	71,0	13,5
Не осуществляли подобных действий	32,5	27,4	84,4
Затруднились ответить	0,0	1,6	2,1

Среди тех, кто вообще не пользовался электронными услугами, были граждане, у которых за последние полгода не возникало такой необходимости/потребности. Однако даже с учетом этого обстоятельства, декларативная готовность пользоваться электронными услугами далеко не всегда реализовалась на практике.

Наибольшей популярностью у опрошенных жителей Свердловской области пользовались услуги информационного плана (получение информации о штрафах и задолженностях, а также о том, что требуется для личного посещения государственных учреждений). Сравнительно часто респонденты искали только образцы документов для последующего заполнения (табл. 3).

Таблица 3

### Наиболее популярные у жителей Свердловской области электронные государственные услуги

Осуществляли конкретные действия для получения электронных услуг, в том числе информационных	%
Получали информацию по штрафам, задолженностям и т.п.	18,7/1
Искали информацию по вопросу обращения в госучреждения	16,7/2
Искали образцы документов для скачивания и заполнения	16,3/3
Записывались на прием в госучреждение	7,3
Получали квитанции для уплаты налогов, штрафов и других сборов	6,3
Направляли в электронном виде документы в госучреждение	5,7
Ничего не делали	66,0
Затруднились ответить	1,7
<b>Примечание.</b> Общая сумма превышает 100%, так как респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа.	

Электронной услугой «в чистом виде» в этом списке можно считать только возможность отправки заявлений в органы власти. Такого рода услугой за полгода воспользовались всего 5,2% опрошенных. Остальные услуги

носили подготовительный и сопроводительный характер. Узнав, какие документы следует взять с собой, предварительно заполнив заявление и записавшись на прием, респонденты затем отправлялись в учреждение для традиционного личного взаимодействия. Безусловно, электронные услуги помогали им подготовиться к такому общению с властью. Это они неоднократно признавали в своих интервью. Характерно, что в процессе интервью респонденты в качестве положительного примера электронной услуги особо отмечали «электронные очереди» в государственных учреждениях. Сопроводительный характер этой услуги очевиден. Однако она вообще не учитывается традиционной отчетностью (ориентированной в первую очередь на взаимодействие через Портал государственных и муниципальных услуг).

Активные сторонники электронного правительства использовали более сложные тактики электронного взаимодействия, чем ситуативные (табл. 4).

Таблица 4

### Характер получения услуг в электронном виде в зависимости от степени готовности к электронному правительству, %

Осуществляли конкретные действия для получения электронных услуг, в том числе информационных	Активные сторонники	Ситуативные сторонники	Противники
Получали информацию по штрафам, задолженностям и т.п.	55,0/1	40,3/1	4,7/3
Искали образцы документов для скачивания и заполнения	50,0/2	29,0/3	5,7/1
Искали информацию о подготовке к обращению в госучреждения	37,5/3	38,7/2	5,7/1
Записывались на прием в госучреждение	22,5	16,1	1,6
Направляли в электронном виде документы в госучреждение	20,0	9,7	1,6
Получали квитанции для уплаты налогов, штрафов и других сборов	17,5	9,7	3,1
Ничего не делали	32,5	27,4	84,4
Затруднились ответить	0,0	1,6	2,1
<b>Примечание.</b> Сумма по столбцу превышает 100%, так как респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа.			

Половина опрошенных в группе активных сторонников электронного правительства искали образцы документов для скачивания (и последующего заполнения), пятая часть их записывались на прием и направляли по электронной почте документы. В группе ситуативных сторонников подобные действия совершались заметно реже. Данные респонденты были ориен-

тированы в первую очередь на поиск и просмотр информации (поиск информации о том, что следует делать при личном обращении в государственные учреждения и просмотр информации о штрафах и задолженностях).

Основным информационным ресурсом, который респонденты использовали для взаимодействия с органами власти в электронном виде оказался Единый портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации (ЕПГУ) [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru): на него указали 51,5% опрошенных (табл. 5).

На втором месте по частоте оказались поисковые системы, на третьем – информационные ресурсы конкретных государственных учреждений. Самой низкой популярностью у опрошенных, обращавшихся за электронными услугами, пользовались ведомственные и муниципальные информационные ресурсы.

Таблица 5

### Источники получения услуг в электронном виде

Источники получения услуг	% к числу обратившихся за электронными услугами
Единый портал государственных и муниципальных услуг РФ (ЕПГУ)	51,5/1
Поисковые системы	25,8/2
Порталы или сайты госучреждений	15,5/3
Портал или сайт своего региона	9,3
Порталы или сайты министерств и ведомств	6,2
Портал или сайт администрации муниципального образования	6,2
Затруднились ответить	4,1
<b>Примечание.</b> Сумма по столбцу превышает 100%, так как респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа.	

Хотя у активных сторонников электронного правительства бесспорным лидером был Единый портал государственных и муниципальных услуг, треть опрошенных в группе пользовалась поисковыми системами и информационными ресурсами государственных учреждений, причем могла делать это параллельно с обращением к ЕПГУ. В среднем активные сторонники, сообщая о том, какими источниками они пользовались при получении электронных услуг, называли два варианта, в то время как ситуативные сторонники были ориентированы в первую очередь на ЕПГУ и проявляли заметно меньший интерес к другим ресурсам (табл. 6).

В целом главное различие между активными и ситуативными сторонниками электронного правительства состояло не столько в частоте обращения к электронным услугам, сколько в умении использовать предлагаемые возможности: у активных сторонников электронного правительства шире набор способов взаимодействия. Это касалось и собственно электронных услуг, и информационных ресурсов, на которых они представлены. Активные сторонники не только декларировали предпочтение электронного вза-

**Источники получения услуг в электронном виде  
в зависимости от отношения  
к электронному правительству  
(% к числу обратившихся за электронными услугами)**

Источники получения услуг	Активные сторонники	Ситуативные сторонники	Противники
Единый портал государственных и муниципальных услуг РФ (ЕПГУ)	63,0/1	50,0/1	42,3/1
Поисковые системы	37,0/2	22,7/2	19,2/2
Портал или сайт своего региона	14,8	9,1	3,8
Порталы или сайты министерств и ведомств	11,1	4,5	3,8
Портал или сайт администрации своего муниципального образования	0,0	2,3	19,2/2
Затруднились ответить	0,0	6,8	3,8
<b>Примечание.</b> Сумма по столбцу превышает 100%, так как респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа.			

имодействия традиционному, они извлекали реальные преимущества из новой формы взаимодействия.

Причины успешности активных сторонников на тактическом уровне становятся очевидны, если проанализировать их социально-демографические характеристики. В сводной таблице 7 эти характеристики даны в сравнении с характеристиками противников электронного правительства.

Как видно из сводной таблицы 7, активные сторонники получения государственных услуг в электронном виде – мужчины и женщины среднего возраста, с высоким уровнем образования, занимающие руководящие посты или занятые умственным трудом (к двум последним категориям относятся 40% опрошенных в группе активных сторонников, что намного выше среднего по массиву). Они не просто пользуются Интернетом, но и в подавляющем большинстве (89,9%) выходят в Сеть ежедневно. Интернет для них полностью доступен, они овладели всеми необходимыми навыками и используют его как инструмент решения множества повседневных проблем, среди которых в том числе также проблема взаимодействия с государственными и муниципальными органами и учреждениями.

Перед нами классический портрет «информационно богатых» – представителей среднего класса, умело использующих возможности массового распространения информационных технологий. К этому же социальному слою принадлежат разработчики электронных услуг. Весьма характерен и перечень наиболее востребованных электронных услуг. Среди них проверка штрафов ГИБДД (означающая, что у пользователя имеется в собственности автомобиль), налоговой задолженности (предполагающей, в частности,

**Социально-демографические характеристики активных сторонников и противников электронного правительства**

Социально-демографические характеристики	Активные противники	Активные сторонники
	Пол	
Мужской	38,0	49,2
Женский	62,0	50,8
	Возраст, лет	
18-29	15,6	27,5
30-49	29,2	55,2
50-59	21,4	17,3
60 и старше	33,9	0,0
	Образование	
Начальное и неполное среднее	4,2	0,0
Среднее общее	40,1	10,1
Среднее специальное	38,0	55,0
Высшее и незаконченное высшее	17,7	34,9
	Социальное положение	
Руководители разных уровней	0,0	17,5
Специалисты, занятые умственным трудом	6,8	22,5
Служащие, технические исполнители	14,1	32,5
Работники, занятые физическим трудом	19,8	15,0
Пенсионеры	43,2	2,5
Студенты, учащиеся	3,1	2,5
Другие (домохозяйки, безработные и пр.)	13,0	7,5
	Периоды пользования Интернетом	
Каждый день	23,4	89,9
Несколько раз в неделю	17,7	7,5
Несколько раз в месяц	3,6	1,3
Раз в месяц и реже	1,0	1,3
Не пользуются совсем	54,2	0,0

наличие недвижимости), наличие исполнительных производств в Федеральной службе судебных приставов, а также оформление загранпаспорта (возможность совершать поездки за границу также является маркером социального благополучия) [Воронина 2015].

Соответственно, противниками взаимодействия с государством в электронном виде выступают прежде всего женщины старшего возраста с

невысоким уровнем образования, находящиеся на пенсии и не имеющие навыков пользования Интернетом. Это те, кого принято называть «информационно бедными», находящимися по ту сторону «цифрового разрыва». Отметим также наличие трудностей с переходом на электронное взаимодействие у жителей Свердловской области, занятых физическим трудом и не имеющих специального образования.

Отметим, что в данном случае Свердловская область полностью находится в русле глобальных тенденций: пользователями электронного правительства во всех странах мира являются наиболее образованные и обеспеченные группы населения. Это касается как простых информационных услуг, так и получения электронных услуг полного цикла, а также участия в проектах «электронной демократии» и «открытого правительства».

«Цифровой раскол» воспроизводится в отношении к электронному правительству. Одни группы населения, уже находящиеся в относительно привилегированном положении, если речь идет о взаимодействии с представителями власти (для которых они, между прочим, являются «социально близкими» по основным социально-демографическим параметрам), облегчают себе традиционное взаимодействие, используя возможности, предоставляемые государственными информационными ресурсами, а в перспективе получают возможность ограничиться электронным взаимодействием.

Другие группы населения, у которых возможности использовать неформальные отношения с представителями власти существенно меньше, пытаются пользоваться новыми формами, но заметно менее успешно, так как у них существуют проблемы с доступностью информационных технологий и с навыками, необходимыми для пользования ими. Все это затрудняет возможности тактического «бриколажа» традиционного взаимодействия и электронных услуг.

В обоих случаях речь идет о включении (более или менее успешном) электронных услуг в «арку действий», предполагающих визиты в органы власти, а в случае необходимости (и возможности) неформальное взаимодействие с сотрудниками. Однако государство, замаскировав для самого себя подлинную природу асимметричных властных отношений, связанных с предоставлением государственных услуг в электронном виде, во многом утрачивает способность адекватно оценивать реальных выгодополучателей и реальные тактики использования новых возможностей.

Материал поступил в редколлегию 15.09.2015 г.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Воронина Ю. 2015. Быстро и без бумаги: Госорганы расширяют предоставление электронных услуг [Электронный ресурс] // Рос. газ. 12 мая. URL: <http://www.rg.ru/2015/05/12/gosuslugi.html> (дата обращения: 10.09.2015).

Дьякова Е.Г. 2002. Массовая коммуникация и власть. Екатеринбург : УрО РАН. 278 с.

Латова Н.В. 2003. Этнометрические измерения: теория и практика // Социология: методология, методы, математическое моделирование. № 17. С. 142-165.

- Серто М. де. 2013. Изобретение повседневности. 1. Искусство делать / пер. с фр. Д. Калугина, Н. Мовниной. СПб. : Изд-во Европейск. ун-та в С.-Петербурге. 330 с.
- Ajzen I. 1991. The theory of planned behavior // *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. Vol. 50, № 2. P. 179-211.
- Carter L., Belanger F. 2005. The Utilization of E-Government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factor // *Information System Journal*. Vol. 15, iss. 1. P. 5-25.
- Carter L., Weerakkody V. 2008. E-government Adoption: A Cultural Comparison // *Information Systems Frontiers*. Vol. 10, iss. 4. P. 473-482.
- Collingridge D. 1990. Technology organizations and incrementalism: the space shuttle // *Technology Analysis & Strategic Management*. Vol. 2, № 2. P. 181-200.
- Davis F.D. 1989. Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology // *MIS Quarterly*. Vol. 13, № 3. P. 319-339.
- Gil-Garsia J., Helbig N., Ferro E. 2009. Understanding the Complexity of Electronic Government: Implications from the Digital Divide Literature // *Government Information Quarterly*. Vol. 26, № 1. P. 89-97.
- Moe R.C. 1994. The «Reinventing Government» Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences // *Public Administration Review*. Vol. 54, № 2. P. 111-122.
- Rogers E. 2003. *Diffusion of Innovations*. 5nd ed. New York : The Free Press. 512 p.
- User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View / V. Venkatesh, M. Morris, G. Davis, F. Davis // *MIS Quarterly*. 2003. Vol. 27, № 3. P. 425-478.

### References

- Ajzen I. The theory of planned behavior, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 1991, vol. 50, no. 2, pp. 179-211.
- Carter L., Belanger F. The Utilization of E-Government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factor, *Information System Journal*, 2005, vol. 15, iss. 1, pp. 5-25.
- Carter L., Weerakkody V. E-government Adoption: A Cultural Comparison, *Information Systems Frontiers*, 2008, vol. 10, iss. 4, pp. 473-482.
- Certeau M. de. *Izobretenie povsednevnosti. 1. Iskusstvo delat'* [The Practice of Everyday Life], St. Petersburg, Izd-vo Evropeysk. un-ta v S.-Peterburge, 2013, 330 p. (in Russ.).
- Collingridge D. Technology organizations and incrementalism: the space shuttle, *Technology Analysis & Strategic Management*, 1990, vol. 2, no. 2, pp. 181-200.
- Davis F.D. Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology, *MIS Quarterly*, 1989, vol. 13, no. 3, pp. 319-339.
- Dyakova E.G. *Massovaya kommunikatsiya i vlast'* [Mass communication and Power], Ekaterinburg, UrO RAN, 2002, 278 p. (in Russ.).
- Gil-Garsia J., Helbig N., Ferro E. Understanding the Complexity of Electronic Government: Implications from the Digital Divide Literature, *Government Information Quarterly*, 2009, vol. 26, no. 1, pp. 89-97.
- Latova N.V. *Etnometricheskie izmereniya: teoriya i praktika* [Ethnometric Measurement: Theory and Practice], *Sotsiologiya: metodologiya, metody, matematicheskoe modelirovanie*, 2003, no. 17, pp. 142-165. (in Russ.).
- Moe R.C. The «Reinventing Government» Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences, *Public Administration Review*, 1994, vol. 54, no. 2, pp. 111-122.
- Rogers E. *Diffusion of Innovations*, 5nd ed., New York, The Free Press, 2003, 512 p.
- Venkatesh V., Morris M., Davis G., Davis F. User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View, *MIS Quarterly*, 2003, vol. 27, no. 3, pp. 425-478.

Voronina Yu. *Bystro i bez bumagi: Gosorgany rasshiryayut predostavlenie elektronnykh uslug* [Quickly and Without Paper: Public Authorities Extend the Provision], *Ros. gaz.*, 2015, May 12, available at: <http://www.rg.ru/2015/05/12/gosuslugi.html> (accessed 10 September 2015). (in Russ.).

**Anna D. Trakhtenberg**, Candidate of Political Science, Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg. E-mail: [cskiit@yandex.ru](mailto:cskiit@yandex.ru)

## **E-GOVERNMENT AND E-SERVICES: OPERATIONALIZATION OF ADMINISTRATIVE IDEOLOGY AND CITIZENS' TACTICS**

*Abstract:* The article deals with the question of citizens' adoption of electronic forms of interaction with the authorities. It is shown that the concept of "e-government" is generated by the New Public Management (state as corporation offering public goods). Due to operationalization, "e-government" is transformed into a set of "e-services" as specific species of public goods. E-services must displace traditional ones (logic of exclusion). The author using the thesis of the asymmetrical relationship between the authorities and citizens hypothesizes that citizens' "tactics of the weak" (M. de Certeau) are based not on the exclusion but in the inclusion ("bricolage") of e-services in the traditional arch of action, the core of which is an informal interaction with the authorities. The data of the sociological survey conducted in the Sverdlovsk region confirms this hypothesis. Most successful "bricolage" of traditional and e-services is typical for representatives of the urban "middle class": young, educated, with prestigious employment. They are the main beneficiaries of the transition to "e-government".

*Keywords:* e-government, technology adoption, operationalization, "tactics of the weak", beneficiaries.