

Электронное взаимодействие власти и граждан: административное предложение и потребительский спрос

Сведения об авторе. А. Д. Трахтенберг, ст. научный сотрудник, Институт философии и права УрО РАН (Екатеринбург, РФ).

Аннотация. В статье, подготовленной по результатам серии социологических исследований, проведенных в Свердловской области, рассматривается, каким образом связаны административное предложение государственных услуг в электронном виде и спрос на эти услуги. Поскольку, в соответствии с Указом Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, должна к концу 2018 г. достичь не менее 70 %, перед Министерством массовых коммуникаций и связи и профильными органами исполнительной власти на региональном уровне стоит задача в течение 2018 г. довести количество граждан, зарегистрировавшихся на Едином портале государственных и муниципальных услуг Российской Федерации www.gosuslugi.ru (ЕПГУ) до 100 миллионов (в начале 2018 г. на ЕПГУ было зарегистрировано около 60 миллионов пользователей). С этой целью предпринимаются активные усилия, направленные на повышение привлекательности ЕПГУ для граждан: облегчены условия регистрации, проведен редизайн, организована кампания социальной рекламы. Это делает весьма актуальным исследование того, какие потребности и каким образом удовлетворяют граждане, обращаясь на ЕПГУ.

Как показали исследования, проведенные нами в 2010–2016 гг., при взаимодействии с органами власти граждане конструируют «арку действий», в которую входят как традиционные, так и электронные услуги. При этом большинство пользователей видят в электронном взаимодействии дополнительный, наряду с личным обращением, а не исключительный способ взаимодействия с органами власти. Так, высокая частота посещения государственных учреждений побуждает граждан активнее дополнять «арку действий» различными формами электронного взаимодействия, призванными облегчить и ускорить личный контакт. Административное предложение электронных услуг все более успешно вписывается в эту арку, что является следствием решения собственной задачи – достижения показателя, поставленного в Указе Президента № 601.

Ключевые слова: электронное правительство; электронные государственные услуги; Единый портал государственных и муниципальных услуг РФ; административное предложение; арка действия.

Переход к электронному правительству, т. е. к взаимодействию органов власти и граждан с использованием информационно-коммуникационных технологий, уже почти четверть века определяется как революция в сфере управления. Однако между конструктом «электронное правительство» и реальностью внедрения информационных технологий в систему государственного управления, имеется значительный зазор. Он находит свое выражение в неоднократно задававшимся вопросе: «Почему интерес к электронному правительству так высок, а спрос на электронные услуги – так низок?» [10; 13].

Хроническая недостаточная востребованность электронных услуг является общим местом в исследованиях, посвященных электронному правительству. Это касается не только стран с переходной экономикой и развивающихся стран, где всегда можно сослаться на низкое проникновение Интернета, но и стран развитых, с уровнем проникновения, превышающим 70 % от численности населения. Так, Л. Картер и В. Вираккоди зафиксировали данную проблему в Великобритании и США [11].

Поэтому одним из важнейших исследовательских направлений в сфере электронного правительства стало изучение факторов, влияющих на адаптацию пользователями электронных услуг, и барьеров, препятствующих этой адаптации с целью выработки рекомендаций, направленных на снятие этих барьеров. Методологически авторы таких исследований могут опираться на самые разные модели: от простейшей модели адаптации технологии Ф. Дэвиса (ТАМ), которая учитывает влияние только двух факторов: ожидаемой пользы от технологии и ожидаемых сложностей при ее освоении [12] до разработанной с участием того же Ф. Дэвиса единой теории адаптации и освоения технологии (UTAUT), в которой объединены сразу восемь теорий [14].

Данная проблема имеет и четко выраженное практическое измерение, поскольку рост спроса на электронные услуги позволяет оправдать весьма значительные расходы по их внедрению, и

одновременно – повысить легитимность системы государственного управления как рациональной и современной. Спрос на государственные электронные услуги операционализируется в виде вполне конкретного показателя – доли граждан, которые к определенному сроку должны перейти на взаимодействие с органами власти в электронном виде.

В России этот показатель определен Указом Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в соответствии с которым доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, должна к 2018 г. достичь не менее 70 % [6].

При этом в качестве основного (а в тенденции – и единственного) инструмента предоставления услуг в электронной форме выступает запущенный в 2009 г. Единый портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации (ЕПГУ) www.gosuslugi.ru. Соответственно, показатель 70 % относится прежде всего к посещаемости ЕПГУ.

В последние годы Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, отвечающее за технологические аспекты развития электронного правительства, предпринимало активные усилия для повышения привлекательности ЕПГУ для граждан. С этой целью было заметно облегчены условия регистрации, в том числе появилось возможность регистрации с использованием мобильного телефона [3]. В 2014 гг. был проведен редизайн страниц с шестью наиболее популярными услугами с учетом новейших тенденций юзабилити-дизайна (внимание к потребностям пользователей, лаконичность и дружелюбие, принципы mobilefirst и адаптивного дизайна) [8].

В 2015 году экспертной сетью «Rocketmind» по заказу Министерства связи и массовых коммуникаций РФ была организована кампания социальной рекламы, направленная на продвижение электронных услуг и ЕПГУ (со слоганами «Госуслуги на все случаи жизни», «Госуслуги. Проще, чем кажется» и т. п.). Разработчики использовали классический маркетинговый подход: «нельзя тратить деньги на рекламу, если не понимаешь клиента». Поэтому они провели более глубокий анализ целевых аудиторий, создали понятные УТП (уникальные торговые предложения – А. Т.) для ключевых услуг, сделали акцент на пользе и в итоге пришли к универсальному конструктору коммуникационных сообщений для каждой аудитории и каждой услуги [7]. На практике, как видно из рекламных материалов компании, разработчики ориентировались не на каждую аудиторию, а на молодых, образованных и обеспеченных жителей крупных городов, которым и предназначались рекламные материалы [5].

В результате по итогам 2015 г. на Портале было зарегистрировано почти 22,5 миллиона человек [1], по итогам 2016 г. – 40 миллионов человек [2], а по итогам 2017 г. – более 60 миллионов пользователей [4].

Таким образом, к началу 2018 г. доля пользователей Портала превысила 40 % от численности населения России. Это означает, что за 2018 год эта доля должна вырасти еще на 30 %, т. е. превысить 100 миллионов человек.

Это делает весьма актуальным исследование того, какие потребности и каким образом удовлетворяют граждане, обращаясь на ЕПГУ.

Как показали исследования, проведенные нами в 2010–2016 гг., при взаимодействии с органами власти граждане они конструируют «арку действий», в которую входят как традиционные, так и электронные услуги. При этом большинство пользователей видят в электронном взаимодействии дополнительный, наряду с личным обращением, а не исключительный способ взаимодействия с органами власти.

О том, что это действительно так, свидетельствуют ответы граждан на вопрос о том, какие формы взаимодействия с органами власти в течение последнего полугодия (см. табл.).

Как видно из таблицы, наибольшей популярностью пользовались действия предварительного или подготовительного плана, а не собственно интерактивное взаимодействие с органами власти: искали информацию о том, что делать при обращении в государственные учреждения, 24,0 % опрошенных, а записывались на прием – только 13,2 %; искали образцы документов для скачивания и заполнения 19,8 %, а направляли документы в электронном виде – 11,0 %.

При этом наблюдалось явное различие в интенсивности подготовительных действий в электронном виде между респондентами, которым за последнее время приходилось неоднократно посещать разнообразные государственные учреждения, и теми, кто делал это только однажды.

Таблица

Основные формы взаимодействия с органами власти в электронном виде

За последние полгода ...	Апрель 2015 г.	Апрель 2016 г.
смотрели информацию по штрафам, задолженностям и т. п.	18,7/1	22,8/2
искали информацию о том, что делать при обращении в госучреждения	16,7/2	24,0/1
искали образцы документов для скачивания и заполнения	16,3/3	19,8/3
записывались на прием в госучреждение	7,3/4	13,2/4
получали квитанции для уплаты налогов, штрафов и других сборов	6,3/5	9,8/6
направляли в электронном виде документы в госучреждение	5,7/6	11,0/5
ничего такого не делали	66,0	56,8
затрудились ответить	1,7	1,0

Примечание: сумма по столбцу превышает 100 %, так как респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа.

Респонденты, которым в течение последнего полугодия приходилось посещать государственные учреждения неоднократно, активно использовали возможности, предоставляемые официальными сайтами и порталами для подготовки к таким посещениям: почти половина опрошенных в данной группе (45,1 %) указали, что предварительно искали информацию о том, что требуется при посещении, еще две пятых (39,3 %) искали и скачивали образцы официальных документов для заполнения. В группе однократных посетителей аналогичные предварительные действия совершали не более четверти опрошенных.

Только треть (31,2 %) многократных посетителей вообще не использовала Интернет в процессе взаимодействия с органами власти, тогда как в группе однократных посетителей так поступили две трети (60,6 %).

В целом высокая частота посещения государственных учреждений побуждает граждан активнее дополнять «арку действий» различными формами электронного взаимодействия, призванными облегчить и ускорить личный контакт, но ни в коем случае не замещать традиционное взаимодействие электронным. Арка сохраняет базовую конфигурацию: «подготовка к визиту – личный визит (предполагающий правильное, направленное на достижение нужного результата поведение) – оценка результатов визита – завершение или начало нового цикла».

Административное предложение электронных услуг все более успешно вписывается в эту арку, что является следствием решения собственной задачи – достижения показателя, поставленного в Указе Президента № 601. Следствием стало, с одной стороны, переконструирование того, что именно считать услугой, а с другой – использование маркетингового подхода при продвижении услуг. В результате, при декларировании принципа «электронные услуги для всех», реальная рекламная кампания была ориентирована на городской «средний класс», являющийся главным выгодополучателем «электронного правительства».

Литература

1. Количество зарегистрированных граждан в ЕСИА выросло на 2,7 млн в конце 2015 года [Электронный ресурс] // Министерство связи и массовых коммуникаций РФ. 22 января 2016. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/34565> (дата обращения: 30.01.18).
2. На Едином портале госуслуг зарегистрирован каждый второй пользователь Рунета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/36373/> (дата обращения 30.01.17).
3. Николаев Ю. И. Что такое упрощенная регистрация? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://d-russia.ru/zamglavy-minkomsvyazi-aleksej-kozyrev-uproshhennaya-registraciya-na-portale-gosuslug-zarabotaet-s-serediny-marta.html>. (дата обращения: 30.01.18).
4. Объем платежей через ЕПГУ в 2017 году вырос почти вчетверо. – Режим доступа: <https://3dnews.ru/964242> (дата обращения: 30.01.17).
5. Редизайн государства: Продвижение нового портала госуслуг в 2015 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gosuslugi.rocketmind.ru/analytics.html> (дата обращения: 30.01.18).

6. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 24.05.16).
7. Популяризация электронных услуг в России [Электронный ресурс] // TADviser, 30.03.2016 – Режим доступа: <http://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения: 30.01.2018).
8. Симакина А. И. Бета-версия ЕПГУ отработала год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tdaily.ru/news/novosti-korotkoi-stroko/3684> (дата обращения: 30.01.16).
9. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 24.05.16).
10. AlAwadhi S., Morris S. Factors Influencing Adoption of E-Government Services // *Journal of Software*. – 2012. – V. 4, № 6. – P. 291–307.
11. Carter L., Weerakkody V. E-Government Adoption: A Cultural Comparison // *Information System Frontiers*. – 2008. – V. 10, № 4. – P. 473–482.
12. Davis F. D. Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology // *MIS Quarterly*. – 1989. – V. 13, № 3. – P. 319–339.
13. Kunstelj M., Jukic T., Vintar M. Analysing the Demand Side of E-Government: What We Can Learn from Slovenian Users? // *Electronic Government Lecture Notes in Computer Science*. – 2007. – 4656. – P. 3015–317.
14. Venkatesh V., Morris M., Davis G., Davis F. User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View // *MIS Quarterly*. – 2003. – V. 27, № 3. – C. 425–478.

A. D. Trakhtenberg,

Senior researcher, Institute of Philosophy and Law,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
(Ekaterinburg, Russia)

**ELECTRONIC INTERACTION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND CITIZENS:
ADMINISTRATIVE PROPOSAL AND CONSUMER DEMAND**

The article, based on the results of a series of sociological studies in Sverdlovsk oblast', examines how the administrative offer of public services in electronic form and the demand for these services are linked. Since, according to the Decree of the President of the Russian Federation of May 6, 2012 No. 601 «On the main directions of improving the system of public administration», the proportion of citizens using state and municipal services in electronic form should reach at least 70% by the end of 2018, the Ministry of Mass Communications and Communication and the relevant executive authorities at the regional level are tasked to increase the number of citizens registered at the Unified Portal of State and Municipal Services of the Russian Federation www.gosuslugi.ru (UPSMS) to 100 million (in early 2018, UPSMS registered about 60 million users).

This makes it very relevant to study what needs and how citizens satisfy when addressing UPSMS. As shown by studies conducted in 2010 - 2016, when interacting with authorities, citizens design an “arch of action”, which includes both traditional and electronic services. Most users see electronic interaction as additional interaction, along with personal visit, and not an exclusive way of interacting with authorities. Thus, the high frequency of visits to public institutions encourages citizens to more actively complement the “arch of action” with various forms of electronic interaction designed to facilitate and accelerate personal contact. The administrative offer of electronic services is increasingly being included in this arch, which is a consequence of the decision of its own task - the achievement of the indicator set in Presidential Decree No. 601.

Key words: e-government; e-services; the Unified Portal of State and Municipal Services of the Russian Federation; administrative proposal; arch of action.