

Интернет как средство взаимодействия россиян с органами государственной власти и местного самоуправления

Статья рекомендована Г.А. Заикиной 17.09.2017.



НЕФЕДОВА Алёна Игоревна

Преподаватель кафедры экономической социологии, младший научный сотрудник лаборатории экономики инноваций, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Аннотация

В последние несколько лет в России активно реализуется идея электронного правительства с целью повышения доступности органов власти для населения. Однако вопрос о том, каким образом данная цель реализуется на практике, пока остается открытым. Автор предпринимает попытку оценить, насколько реализуемая инициатива обеспечивает эффективное взаимодействие россиян с различными структурами разного уровня.

Ключевые слова:

информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, взаимодействие общества и органов власти, единый портал государственных услуг.

Уже чуть более десяти лет в России воплощается идея развития электронного правительства, под которым понимается использование современных информационно-коммуникационных технологий органами власти для взаимодействия с населением, бизнесом, институтами гражданского общества [1]. Сам переход к электронному правительству рассматривается как шаг к электронной демократии, в которой ИКТ используются как способ более широкого вовлечения граждан в процессы принятия политических решений [2].

При этом реализация концепции в России отличается от зарубежного опыта: если в европейских странах в приоритете предоставление электронных услуг, то в России на первом месте сейчас стоит поддержка и автоматизация внутренних процессов органов государственного управления, а предоставление электронных услуг рассматривается лишь как вторичный результат автоматизации [3]. Однако в последнее десятилетие ситуация изменяется в сторону более интенсивного взаимодействия органов власти с гражданами.

В рамках круглого стола, посвященного обсуждению концепции электронного правительства, указывалось на два основных барьера, препятствующих полноценной реализации этой концепции — дефицит доверия граждан к интернету как способу передачи личной информации и недостаток компьютерных компетенций у государственных служащих [4]. Одной из проблем, требующей первоочередного решения, является налаживание системы информирования россиян о той или иной государственной услуге, а также предоставление подробной информации о правильном способе заполнения документов [5].

В 2010 г. был принят Федеральный закон № 21-ФЗ о внедрении электронной карты, которая предназначена для интегрирования информации о пользователе карты для взаимодействия с органами государственной власти [6], а среди задач государственной программы «Информационное общество» (2011–2020) было названо повышение открытости информации, предоставляемой государственными органами.

Последние несколько лет исследования государственных услуг часто проводятся в контексте оценки их открытости и прозрачности. Осуществляется

мониторинг сайтов государственных органов [7], проводится оценка их присутствия в социальных сетях, что рассматривается в качестве способа повышения их эффективности и результативности [8]. Оценка факторов готовности к электронному управлению входит в ряд международных мониторинговых сопоставлений по оценке качества государственных услуг [9]. Инструменты электронной демократии обладают значительным потенциалом с точки зрения вовлечения россиян в участие в дискуссиях [2].

Однако в отечественной литературе пока недостаточно освещена проблема увеличивающегося цифрового разрыва — использования интернета разными группами населения для взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, указывается на отсутствие способов повышения прозрачности и качества государственных услуг для аудитории, которая не обладает определенным уровнем компьютерной и цифровой грамотности.

Практики использования сети Интернет россиянами

В 2014 г. более 65% российских домохозяйств имели доступ к интернету на ежедневной основе или не реже одного раза в неделю. Интенсивность использования интернета варьируется среди различных социальных групп: в то время как от 75 до 85% жителей крупных городов и молодежи пользуются им ежедневно, среди сельских жителей этот показатель не превышает 50%. В то же время именно на селе в последние пять лет отмечается заметное расширение доступа. Согласно последним исследованиям домохозяйств, проведенным Федеральной службой государственной статистики (Росстат), доля российских домохозяйств, имеющих доступ к интернету увеличилась с 48% в 2010 г. до 72,1% в 2015 г. [10].

Самая распространенная цель использования интернета — посещение социальных сетей, далее следует медиапотребление (просмотр фильмов, прослушивание музыки или радио), на третьем месте — отправка и получение электронной почты. В таблице 1 приведены данные выборочного статистического наблюдения Росстата по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей в 2014 г.

Таб. 1. Доля населения, использовавшего сеть Интернет, по целям его использования и типам поселения (в % от общей численности населения в возрасте 15–72 лет, выходящего в интернет в течение последних 3 месяцев)

Источник: [10]

Цели обращения к интернету	Всего	Городское население	Сельское население
Участие в социальных сетях (Вконтакте, Одноклассники, Фейсбук и др.)	74,6	74,6	74,7
Скачивание фильмов, изображений, музыки; просмотр видео; прослушивание музыки или радио	49,6	51,3	43,0
Отправка или получение электронной почты	41,7	45,5	27,0
Телефонные звонки или видеоразговоры через интернет (с использованием, например, скайпа и других приложений)	41,3	43,4	32,9

Поиск информации о товарах и услугах	39,6	42,5	28,2
Получения знаний и справок на любую тему с использованием Википедии, онлайн-энциклопедий и т.д.	36,9	39,6	26,3
Видео- или компьютерные игры/игры для мобильных телефонов или их скачивание	30,9	31,3	29,3
Загрузка личных файлов (книг, статей, журналов, фотографий, музыки, видео, программ и др.) на сайты, в социальные сети, облачные хранилища для публичного доступа	29,6	31,1	23,8
Поиск информации, связанной со здоровьем или услугами в области здравоохранения	23,6	25,1	18,1
Чтение или скачивание онлайн-газет и журналов, электронных книг	21,1	23,3	12,5
Другие цели	20,1	21,4	15,0
Осуществление финансовых операций	16,9	18,6	10,4
Продажа/покупка товаров и услуг (в т.ч. с помощью интернет-сайтов или аукционов)	15,3	17,1	8,5
Общение с помощью систем мгновенного обмена сообщениями (чаты, ICQ, QIP и др.)	12,6	13,8	8,2
Культурные цели (поиск информации об объектах культурного наследия и культурных мероприятиях, виртуальные экскурсии по музеям и галереям и др.)	11,1	12,6	5,4
Скачивание программного обеспечения (помимо компьютерных игр)	9,4	10,0	7,3
Поиск вакансий	8,9	9,3	7,6
Поиск информации об образовательных услугах, курсах обучения, тренингах и т.п.	8,8	9,3	7,1
Участие в онлайн-голосованиях или консультациях по общественным и политическим проблемам (по вопросам городского планирования, подписывание петиций и обращений)	3,3	3,8	1,3
Дистанционное обучение	2,9	3,1	2,1
Участие в профессиональных сетях (например, LinkedIn, Xing, E-xcutive.ru и т.д.)	2,9	3,1	1,8
Публикация мнений по общественным и политическим проблемам через веб-сайты, участие в форумах	2,2	2,5	1,2

Наибольшие различия в использования сети Интернет между городским и сельским населением наблюдаются в практиках, связанных с отправкой и получением электронной почты, поиском информации о товарах и услугах, а также получением знаний и справок на любую тему. Обращает на себя внимание тот факт, что участие в политической жизни с использованием сети как среди городского, так и среди сельского населения не получило широкого распространения.

Среди причин отказа от использования интернета большинство респондентов отметили отсутствие необходимости или заинтересованности (18,5% всех обследованных домохозяйств), высокую стоимость доступа в интернет (5,2%), недостаток соответствующих навыков (4,7%) [10]. Вот портрет типичного российского «непользователя» интернета: представитель возрастной группы старше 64 лет, пенсионер или работник с ограниченной занятостью, представитель малообеспеченных слоев, семья которого включает, как правило, двух взрослых. Таким образом, речь идет о человеке с лимитированными социальными и экономическими ресурсами [11].

В своем исследовании мы сделали предположение о том, что в риторике «повышения доступности» электронного правительства для населения наличие цифрового разрыва между социальными группами не артикулируется и не принимается во внимание. Для проверки нашей гипотезы о цифровом разрыве между разными социально-демографическими группами с точки зрения их взаимодействия с органами государственной власти мы привлекли дополнительные социологические данные.

Методика исследования

Использовались данные, полученные в рамках Мониторинга инновационного поведения населения (<https://www.hse.ru/monitoring/innpeople>) в 2013 г. Мониторинг осуществлялся путем массовых опросов населения России (в возрасте 16 лет и старше). Оператором сбора данных выступал АНО «Аналитический центр Юрия Левады».

Метод сбора данных — интервью по месту жительства. Выборка была рассчитана по данным Всероссийской переписи населения 2010 г. В нее не были включены труднодоступные и малонаселенные области Крайнего Севера (Ненецкий АО, Ямало-Ненецкий АО, Камчатка, Чукотка, Сахалинская область). Всего из рассмотрения было исключено пять субъектов РФ, на территории которых проживает около 2% взрослого населения России. Кроме того, в выборку не попали жители малых населенных пунктов с количеством жителей менее 50 человек (около 1% взрослого населения России), военнослужащие (около 1% взрослого населения России), лица, находящиеся в заключении или под стражей во время следствия (0,8% взрослого населения России), а также бездомные (1–1,5% взрослого населения России).

Выборка исследования репрезентативна по следующим параметрам: пол, возраст, уровень образования, регион, размер населенного пункта. Статистическая погрешность данных не превышает 3,4%. Всего было опрошено 1671 человек.

Результаты исследования

Почти каждый пятый россиянин (18%) получал информацию на сайтах организаций государственного управления или местного самоуправления (например, о графике работы учреждений и пр.); порталом государственных и муниципальных услуг воспользовались 12% респондентов, столько же скачивали с сайтов государственных организаций формы и образцы документов. Не более 5% набрали варианты, в которых

подразумеваются «активные» действия с сайтом — написание жалоб, получение онлайн-консультаций, отправка заполненных документов (рис. 1).



Рис. 1. Взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, % опрошенных

Далее мы рассматриваем тех респондентов, которые отметили, что выполняли хотя бы одно из перечисленных действий в период с ноября 2012 по ноябрь 2013 г. Таких в выборке оказалось 453 человека. Мы задались целью проверить, существуют ли социально-демографические различия между теми, кто использует интернет для взаимодействия с органами государственной власти, и теми, кто этого не делает.

Использование статистического t -критерия Стьюдента не выявило значимых различий между мужчинами и женщинами ($t=0,540$, $df=1669$, $p=0,589$): 28% мужчин и 26% женщин отметили, что обращались к интернету, когда им нужно было получить информацию или услугу госорганов. В то же время обнаружилось статистически значимые различия среди разных возрастных групп ($\chi^2=115,5$, $df=5$, $p=0,000$), что было ожидаемо. Результаты дисперсионного анализа подтвердили такие различия между четырьмя возрастными группами ($F=24,88$; $p=0,000$, $df=5$): 16–44 года, 45–54 года, 55–64 года и группой старше 65 лет (рис. 2).

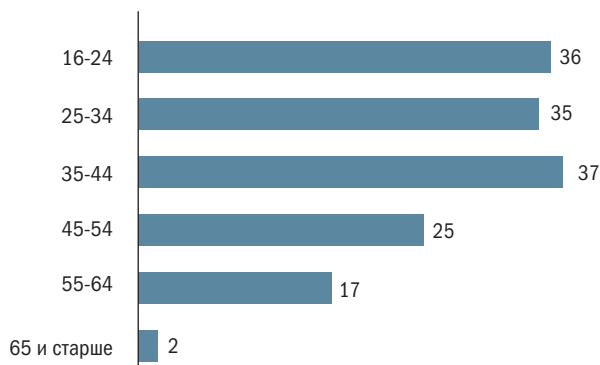


Рис. 2. Доля россиян, использовавших интернет для взаимодействия с органами государственной власти, по возрастным группам, %

Не вызывает удивления тот факт, что была обнаружена статистическая значимая разница между респондентами с разным уровнем образования ($\chi^2=106,07$, $df=7$, $p=0,000$). Результаты дисперсионного анализа показывают, что почти все образовательные группы значимо различаются между собой ($F=16,06$; $p=0,000$, $df=7$), что показано на рисунке 3.

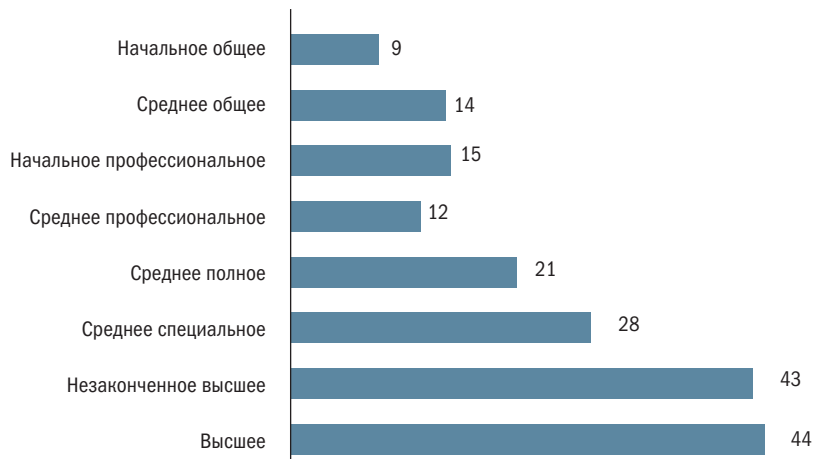


Рис. 3. Доля россиян, использовавших интернет для взаимодействия с органами государственной власти, по уровню образования, %

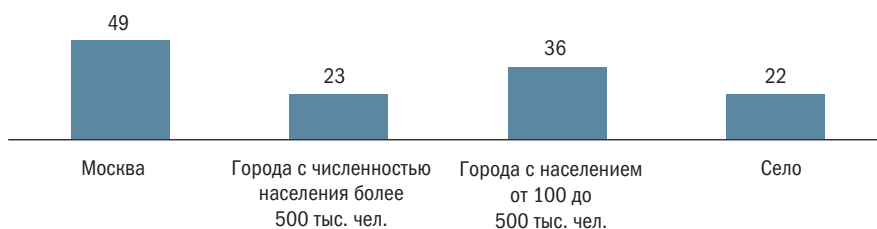


Рис. 4. Доля россиян, использовавших интернет для взаимодействия с органами государственной власти, в зависимости от типа населенного пункта, %

Очевидно, что наиболее активно пользуются интернетом для взаимодействия с органами власти респонденты с высшим и незаконченным высшим образованием. Была обнаружена статистически значимая разница между жителями различных населенных пунктов ($\chi^2=61,20$, $df=4$, $p=0,000$). Наиболее активными в данном случае являются жители столицы, наименее – жители сельских поселений (рис. 4). Кроме того, были обнаружены значимые различия между людьми с разным социальным статусом (свою социальную принадлежность респонденты определяли самостоятельно) ($\chi^2=119,30$, $df=3$, $p=0,000$). Это отражено на рисунке 5.

Таким образом, самыми активными пользователями интернета, обращающимися к сети с целью обращения в органы государственной власти, являются специалисты с высшим образованием, с доходом выше среднего, живущие в столице, в возрасте до 44 лет. Именно эта группа оказывается в выигрыше в результате реализации проекта «электронное правительство».

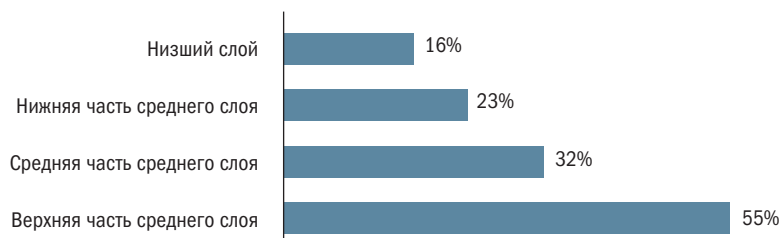


Рис. 5. Доля россиян, использовавших интернет для взаимодействия с органами государственной власти, в зависимости от социального слоя, %

Различия в использовании интернета для общения с органами власти и местного самоуправления отчасти обусловлены сохраняющимся цифровым разрывом между сельским и городским населением, но не только им. Можно предположить, что соответствующая активность предполагает наличие у человека специальных навыков и компьютерной грамотности, а значит, идея повышения доступности правительства для населения благодаря интернету не может быть полностью реализована до тех пор, пока не преодолен цифровой разрыв между разными группами россиян. Обращает на себя внимание также тот факт, что население использует в основном только «пассивные» формы взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, такие как просмотр информации об организациях или скачивание форм документов. Возможно, сайты самих организаций не предусматривают более активных форм взаимодействия, однако это гипотеза, которую стоит проверить.

Статья подготовлена в результате проведения исследования в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) и с использованием средств субсидии в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5–100».

ЛИТЕРАТУРА

- ИВОЙЛОВА О.Ю. **Электронное правительство в формировании позитивного имиджа региона** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 51–60.
- ГОЛУБЕВА А.А., ИШМАТОВА Д.Р. **Электронная демократия в России: формирование традиции политической осведомленности и участия** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 50–65.
- ШАПОШНИК С.Б. **Рейтинг готовности регионов России к электронному правительству** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 117–140.
- Концепция электронного правительства в современной России (Круглый стол)** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 67–85.
- ЖУЛИН А.Б., КОСТЫРКО А.А., СМИРНОВА Ж.И. **Перспективы развития порталов государственных услуг в контексте административной реформы в РФ** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 177–187.
- МИРЗОЕВА А.В. **Универсальная электронная карта (обзор положений закона)** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. С. 136–144.
- АКСЕНОВА О.А., НИКИФОРОВА В.М. **Реализация итогов мониторинга сайтов государственных органов** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 130–143.
- ДМИТРИЕВА Н.Е. **Для связи в сети: результаты мониторинга открытости федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 123–146.
- СТЫРИН Е.М., ПЛАКСИН С.М. **Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации** // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 66–83.
- Результаты выборочного федерального статистического наблюдения по вопросам использования населением информационно-телекоммуникационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей в 2015 году.** URL: < HTTP://WWW.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html> (дата обращения 16.09. 2016)
- БРОДОВСКАЯ Е.В., ШУМИЛОВА О.Е. **Российские пользователи и пользователи: соотношение и основные особенности** // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2013. № 3 (115). С. 4–17.