

УДК 363.637

Анна Давидовна Трахтенберг
кандидат политических наук,
старший научный сотрудник отдела философии
Учреждения Российской академии наук
Института философии и права
Уральского отделения РАН
(343) 374-16-08 eskiit@yandex.ru

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ТЕХНОКРАТИЧЕСКАЯ УТОПИЯ ИЛИ ВОСТРЕБОВАННАЯ СТРУКТУРА?¹

В статье анализируются ожидания, связанные с использованием информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении (формирование «идеальной бюрократии» и «идеального гражданина»), и показан их утопический характер. Проведен разбор современных исследований востребованности электронных государственных услуг, показано, что она зависит от целого ряда факторов, одним из важнейших является доверие к уровню власти. Приведены результаты социологического опроса, проведенного в Уральском федеральном округе, демонстрирующие сложную систему зависимости между доверием органам власти, удовлетворенностью государственными услугами и готовностью к электронному правительству.

Электронное правительство, готовность к электронному правительству, технократическая утопия, модель адаптации технологии, доверие органам власти.

Использование информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении изначально породило надежды на управленческую революцию, которая позволит создать «идеальную бюрократию». Предполагалось, что благодаря новым технологиям будет обеспечена свободная циркуляция информации внутри и между административными структурами, а также между органами власти и гражданами. Вместо иерархической, малоподвижной и закрытой бюрократии «по Веберу» возникнут гибкие, связанные по горизонтали сервисные структуры, оперативно взаимодействующие между собой, принимающие рациональные и взвешенные решения, открытые для контроля в любом звене и быстро и качественно оказывающие гражданам самые разнообразные услуги в режиме 24/7, то есть двадцать четыре часа в сутки семь дней в неделю. Иными

¹ Настоящая работа подготовлена при поддержке гранта РГНФ «Урал» № 11-13-66005а/У.

словами, внедрение информационных технологий должно было привести к кардинальной реформе системы управления, уничтожив пороки бюрократии и сохранив ее позитивные стороны.

Такая обновленная бюрократия должна была стать одновременно и причиной, и следствием формирования «идеальных ответственных граждан» (также принимающих рациональные и взвешенные решения, постоянно информирующих органы власти о своей позиции, вносящих предложения, направленные на улучшение деятельности власти и т.п., а в перспективе – осуществляющих прямое электронное голосование по любым значимым вопросам). Причиной – потому что у граждан существует запрос именно на гибкие управленческие структуры, а следствием – потому что только такие структуры способны покончить с постоянно нарастающим абсентизмом и вернуть доверие граждан к органам власти.

Не трудно заметить явное сходство между этими ожиданиями, и так называемой «калифорнийской идеологией», связывавшей с ИКТ надежды на создание идеального саморегулирующегося рынка («рынка без трений», как определил его Билл Гейтс в своей известной работе «Дорога в будущее» [2]), который позволит навсегда покончить с кризисами, гарантирует непрерывный рост индекса Доу-Джонса и станет инструментом эффективного решения существующих социальных проблем. Как показали еще в 1996 г. Р. Барбрук и Э. Кэмерон, вера в эмансипационный потенциал новых технологий ни в коей мере не была естественным следствием развития этих технологий, а представляла собой противоречивую смесь технологического детерминизма в духе М. Маклюэна (истолкованного с позиций контркультуры) с вполне традиционной джефферсонской экономической моделью, основанной на идее государства – «ночного сторожа» [9]. (При этом социальные проблемы не столько решались, сколько игнорировались по принципу «невидимая рука рынка все расставит по своим местам».)

Л. Розетто, издатель журнала «Wired», являвшегося основным рупором калифорнийской идеологии, тут же обвинил Барбрука и Кэмерона в атактистической привязанности к этатизму и полной неспособности оценить перспективы будущего, радикально отличающегося от того, что окружает нас сейчас – «будущего настоящего демократического, меритократического, децентрализованного и свободного от вмешательства государства» [28]. Однако довольно скоро оказалось, что будущее не столь уж радикально отличается от настоящего. После биржевого краха перегретого рынка акций IT-компаний в 2001 г. («Dot-com bubble»), имевшего все классические признаки [24], за «калифорнийской идеологией» был признан статус очередной технократической утопии, а кризис 2008 г. окончательно закрепил этот статус.

В сфере электронного правительства такого пока не произошло. Утверждение о том, что переход к электронному правитель-

ству позволит вдохнуть новую жизнь в государственную администрацию, перестроить государственное управление, способствовать приближению руководства к гражданам («inclusive leadership») и повысить эффективность, прозрачность и подотчетность деятельности органов власти [29, с. 1] остается общепризнанным. Недаром именно с него Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA) начал в 2010 г. очередной обзор уровня развития электронного правительства (подробнее об обзорах ООН см. [4]).

Следует учесть, что ожидания в сфере электронного правительства во многом сформировались под влиянием популярного в 1990-е гг. «New Public Management» (NPM) – движения за модернизацию системы государственного управления, основанного на резкой критике веберовской иерархической модели под лозунгом «process above hierarchy». Попытка путем уподобления правительства крупной компании, а граждан – ее клиентам повысить эффективность и качество предоставляемых государственных услуг оказалась не слишком удачной: граждане стали жаловаться на то, что обновленные органы власти работают хуже, чем раньше [26]. Однако идея перенести механизмы, эффективно работающие в сфере электронной коммерции, в сферу государственных услуг оказалась слишком соблазнительной.

Разумеется, имелись скептики, выражающие сомнения в том, что технологическая реформа может повлечь за собой столь масштабные социально-политические изменения. Не все формулировали свои претензии с такой резкостью как Д. Брэдшоу-Линн, заявивший, что политика в сфере электронного правительства в основном формируется за счет преувеличений, риторики и нормативных аргументов [10]. Однако тот факт, что информационно-коммуникационные технологии автоматически не обеспечивают оптимизации административных процессов и могут быть использованы для решения задач, весьма далеких от «inclusive leadership», становится все более очевидным¹. Напомним, что по широко используемым данным Р. Хикса, до 85% инициатив в сфере электронного правительства заканчиваются полной или относительной неудачей [16].

Поэтому фокус утопических ожиданий постоянно смещается². Так, в настоящее время большие надежды связываются не столько с

¹ В качестве характерного примера сошлемся на отчет о переходе к электронному правительству в Исламской Республике Иран, где в качестве одного из достижений фигурирует электронная государственная услуга полного цикла «получение цензурного разрешения на издание книги».

² В отечественной литературе на это обратил внимание П.В. Григорьев [3]. Он указал, что понятие «электронное правительство» было далеко не первым понятием, использованным для программ кардинальной перестройки государственного управления посредством информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

«e-government», сколько с «m-government», то есть с оказанием государственных услуг посредством мобильной связи, что должно наконец-то обеспечить электронное участие самых маргинализированных слоев населения.

Еще более тревожит сторонников электронного правительства то, что новые инициативы постоянно наталкиваются на непонимание тех, для кого электронное правительство, собственно, предназначено и кого оно призвано «облечь властью» (empowered). В уже упоминавшемся обзоре UN DESA 2010 г. это обстоятельство зафиксировано в форме расхождения государственного предложения и общественного запроса: несмотря на то, что все большее число стран прилагают усилия для того, чтобы предоставить гражданам электронный контент и услуги, а также наладить с ними диалог в режиме он-лайн, фиксируется хроническое несоответствие между тем, что органы власти предлагают гражданам, и тем, что граждане хотели бы получать [29, с. 5].

Иными словами, пользователи не слишком торопятся превратиться в «идеально ответственных граждан», так что дорогостоящие инициативы оказываются невостребованными. Впрочем, при определении уровня развития электронного правительства в большинстве международных рейтингов данный аспект игнорируется, что позволяет поддерживать дискурс в относительной неприкосновенности.

То же характерно и для значительной части академических работ. Не случайно практически любая статья, посвященная вопросам адаптации электронного правительства гражданами, начинается с жалоб на то, что большинство исследований электронного правительства ведется с позиций предложения, а не с позиций спроса. Р. Хикс, проведя совместно с С. Байлер анализ исследований электронного правительства, пришел к выводу, что в данной сфере пока доминируют работы, отличающиеся слабой теоретической базой и наивным оптимизмом и не отражающие сложности реальной ситуации в сфере реальной востребованности предлагаемых нововведений [17]¹.

Конечно, само представление о том, какой уровень востребованности следует считать удовлетворительным, в разных странах может варьироваться. Например, когда А. Колсакер и Л. Ли-Келли в 2008 г. обнаружили, что только 22,1% жителей Великобритании когда-либо скачивали информацию с официальных сайтов органов власти, 7,1% загружали образцы документов для заполнения, а 4,8%

Ранее появилось понятие «теледемократия», возникновение которого было связано с началом повсеместного использования кабельного телевидения.

¹ По наблюдениям Хикса и Байлер, только одна статья из семи включает результаты полевых исследований. Основной тип исследователя – это «ученый, который сидит за письменным столом и занимается работой типа «я так думаю, поэтому это верно» [17, с. 57].

отправляли заполненные формы в электронном виде [22], данные результаты были оценены как свидетельство заведомо низкого интереса к электронному правительству и даже вызвали сомнения в их достоверности. В Австралии ситуация, когда 61% граждан предпочитает обращаться в органы власти не в электронном виде, а лично, по телефону или с использованием традиционной почты, а оставшиеся в основном воспринимают официальные сайты как источник информации и неохотно пользуются интерактивными услугами, особенно финансового плана [15], также была воспринята как тревожный показатель низкой востребованности электронного правительства.

На российском фоне, когда по результатам исследования ФОМ на начало 2011 г. к электронным государственным услугам прибегало не более 6% населения (которые к тому же проявляли тенденцию путать государственные сервисы и электронную торговлю) [1], а по данным московских властей в городе с уровнем проникновения широкополосного Интернета близким к среднеевропейскому (60%) получали государственные услуги в электронном виде не более 3% жителей [7]¹, такие оценки могут показаться излишне суровыми. Однако это не снимает вопроса о том, какие факторы препятствуют, или наоборот содействуют, процессам освоения гражданами электронного правительства.

Первоначально при поиске ответа на данный вопрос исследователи опирались на теорию распространения инноваций Э. Роджерса [27], в рамках которой освоение любой новой технологии рассматривалось как результат сравнительной оценки пользователем пяти основных факторов: сравнительных преимуществ, которые предполагают использование этой технологии; совместимости ее с предыдущими технологиями того же типа; сложности освоения новых навыков; возможности самостоятельно опробовать новую технологию и степени ее наглядности; более упрощенной модели адаптации технологии («technology acceptance model») Ф. Дэвиса [14], которая описывала намерение использовать новую технологию как результат рационального соотнесения ожидаемой пользы от технологии с ожидаемыми сложностями при ее освоении.

Обе эти модели позволяли довольно успешно описывать процессы адаптации пользователей к электронной торговле, однако применение к электронному правительству показало их ограниченность. Они фактически исключали из рассмотрения социальный контекст, в рамках которого осуществляется адаптация технических инноваций, между тем при переходе к электронному правительству социальный контекст играет не меньшую роль, чем рациональная

¹ О сложностях, с которыми сталкивается гражданин, пытающийся воспользоваться Порталом государственных услуг города Москвы см.: [5].

оценка преимуществ электронных услуг (и может очень сильно влиять на характер этой оценки).

Поэтому модель адаптации технологии была дополнена положениями, основанными на теории социального конструирования технологии Д. Маккензи и Дж. Ваджкмэн [25]. Эта теория исходит из того, что любые технологические артефакты изначально обладают интерпретативной гибкостью. Иными словами, развитие артефакта не может быть объяснено исключительно ссылкой на изначально присущие ему технические свойства. Оно определяется значениями, которые приписываются ему релевантными социальными группами, так что артефакт постепенно конструируется в процессе взаимодействия между и внутри социальных групп. В конце концов происходит закрытие (*closure*) или «одомашнивание», и артефакт обретает стабильность: ему приписывается однозначный смысл, который начинает доминировать во всех релевантных социальных группах.

Хотя в чистом виде конструкционистский подход при изучении процессов адаптации электронного правительства пока не применяется, центр исследований сместился в сторону выявления факторов, которые влияют на приписывание государственным услугам значений «полезные», «удобные» и «безопасные». Данные исследования проводят на двух уровнях: как макроисследования, основанные на этнометрии Г. Хофстеда [18], и как микроисследования в рамках классической позитивистской социологии (периодически дополняемые качественными интерпретативными исследованиями).

Если говорить об этнометрии, то специалистов интересовало, как влияют на процессы адаптации электронного правительства основные эмпирические индикаторы ментальных характеристик культуры. Так, О. Халил, основываясь на разработанной под руководством Р. Хоуза модели GLOBE [20], исследовал взаимосвязь между девятью эмпирическими индикаторами (избегание неопределенности, дистанция власти, институциональный коллективизм, групповой коллективизм, гендерный эгалитаризм, напористость, ориентация на будущее, ориентация на работу и гуманистическая ориентация¹) и рейтингом готовности соответствующих стран к электронному правительству по версии UNDESA (обзор 2008 г.). Он обнаружил значимые позитивные связи между уровнем развития электронного правительства и такими индикаторами, как «избегание неопределенности», «ориентация на будущее», «гендерное равенство» и «институциональный коллективизм» и значимые негативные связи с индикаторами «групповой коллективизм», «гуманистическая ориентация» и «дистанция власти» [21, с. 395]. Последнее особенно показательно: чем ниже в культуре готовность людей принимать

¹ Название индикаторов приводятся нами в переводе Н.В. Латовой [6, с. 151].

неравномерность распределения власти в институтах и организациях и чем активнее в данной культуре стремятся сократить эту неравномерность, тем выше оказывается уровень готовности к электронному правительству, включая уровень развития инфраструктуры и человеческого капитала и наличие соответствующих веб-приложений. Впрочем, О. Халил сам сознает ограниченность своего исследования: он показывает, как связаны культурные особенности менталитета граждан и позиция властей в отношении электронного правительства, но о востребованности его у граждан судить не позволяет.

Попытка напрямую применить систему культурных индикаторов Г. Хофстеда к анализу восприятия гражданами государственных электронных услуг была предпринята Дж. Чоудри, Э. Умеойджи и Ц. Форсон на примере Нигерии (уроженками которой являются первые два автора) [13]. Они использовали для анализа пять классических индикаторов, введенных самим Г. Хофстеде (дистанция власти, коллективизм, избегание неопределенности, гендерное равенство и долгосрочная ориентация). Качественное исследование проводилось в трех нигерийских племенах – йоруба, ибо и хауса. Оно показало весьма значительные различия в отношении к электронному правительству и готовности использовать электронные услуги прежде всего по параметру «гендерное равенство»: мусульмане хауса были категорически против того, чтобы допускать женщин к компьютеру, представители «торгового племени» не видели разницы между мужчинами и женщинами, христиане йоруба полагали, что женщины могут быть в данной сфере лидерами.

Важные различия были зафиксированы и по такому параметру, как «дистанция власти». Так, для йоруба и хауса были характерны не просто высокие значения этого показателя (что типично для нигерийской культуры в целом), но и готовность подчиняться решениям религиозных лидеров (соответственно, пасторов или имамов) во всех вопросах, включая пользование официальными сайтами органов власти и государственными электронными услугами. Для «торгового племени» была характерна ориентация на семью и готовность прислушиваться к мнению не только религиозных, но и светских лидеров.

Как подчеркнули Дж. Чоудри, Э. Умеойджи и Ц. Форсон, для того чтобы внедрение электронных услуг стало эффективным, все эти особенности должны учитываться центральными властями.

Однако и в этом качественном варианте этнометрическое исследование оказывается достаточно ограниченным прежде всего потому, что жестко заданная система культурных индикаторов не позволяет в полной мере учесть все многообразие факторов, влияющих на адаптацию электронного правительства.

Значительная часть исследователей пошли другим путем, и стали дополнять модель адаптации технологии новыми факторами, причем сравнительная значимость этих факторов определялась эмпирически (через построение математических моделей по итогам эмпирических социологических исследований в самых разных странах мира).

Так, Л. Картером и Ф. Беланже [11] была предложена расширенная модель адаптации технологии, в рамках которой основными факторами, содействующими адаптации информационно-коммуникационных технологий, наряду с ожидаемой пользой и ожидаемой легкостью освоения, было названо доверие.

Впоследствии, анализируя проблему адаптации государственных электронных услуг, Л. Картер и В. Вираккоди уточнили понятие «доверия», разделив его на доверие к информационно-коммуникационным технологиям и доверие к органам власти, которые предлагают воспользоваться своими услугами в электронном виде [12]. Они показали, что обе разновидности доверия играют не меньшую роль в процессе адаптации, чем доступность информационно-коммуникационных технологий и наличие навыков пользования ими. Более того, Картеру и Вираккоди удалось продемонстрировать, что с помощью выделенных факторов можно выявить различия в отношении к электронному правительству между такими близкими в культурном плане странами, как Великобритания и США.

Понятие «доверие органам власти» было в дальнейшем еще более конкретизировано М. Хорстом, М. Кутшройтер и Я.М. Гуттелингом. В их работе доверие органам власти было интерпретировано, с одной стороны, как доверие пользователей способности органов власти управлять новой системой предоставления услуг в электронном виде («information management capacity»), а с другой – как уверенность в технической надежности соответствующей инфраструктуры и тех, кто эту инфраструктуру обслуживает [19].

Эмпирические исследования показали наличие прямой корреляции между уровнем доверия органам власти и готовностью использовать электронные услуги. В уже упоминавшемся исследовании М. Хорста и его соавторов на голландском материале было продемонстрировано, что чем выше уровень доверия граждан способности органов власти предоставлять услуги в электронном виде и чем меньше беспокойства вызывает техническая надежность системы электронных услуг, тем сильнее выражено у респондентов намерение использовать такого рода услуги [9]. Иными словами, доверие органам власти оказалось сильным позитивным стимулом, содействующим адаптации государственных электронных услуг.

Примерно к такому же выводу, исследуя отношение малых и средних предпринимателей к электронному правительству в Южной Корее, пришли Дж. Ли, Х.Ю. Ким и М. Дж. Ан. Они показали, что

высокий уровень доверия основывается на личном опыте граждан и предполагает удовлетворенность качеством существующих государственных услуг [23]. Корейские авторы сделали предположение, что может существовать не только прямая, но и обратная корреляция между уровнем удовлетворенности традиционными услугами и готовностью использовать их электронный эквивалент, так что высокий уровень доверия органам власти может выступить не в качестве стимула, а в качестве барьера для перехода граждан к электронному правительству.

В этом случае при высоком уровне удовлетворенности традиционными услугами граждане могут не испытывать потребности и не желать рисковать, переходя на новый тип услуг (по схеме «от добра добра не ищут»). Напротив, при низком уровне удовлетворенности работой государственных учреждений и недоверии к органам власти у граждан может появиться надежда на то, что, взаимодействуя с органами власти в электронном виде, они сумеют избежать неприятностей, возможных при личном общении. На корейском материале данное предположение не подтвердилось: предприниматели рассматривали высокое качество государственных услуг как залог того, что и в электронном виде органы власти смогут обеспечить аналогичное качество работы, поэтому их удовлетворенность качеством услуг явно повышала их готовность перейти в электронный формат взаимодействия с чиновниками, а неудовлетворенность – резко снижала оценку ожидаемой полезности таких услуг.

Насколько результаты, полученные на европейском и дальневосточном материале, предполагающем весьма специфические культурные контексты взаимодействия граждан и государства (будь то европейский либерализм или конфуцианский патернализм) могут быть экстраполированы на отечественные условия? Мы решили проверить гипотезу о прямой корреляции между уровнем доверия органам власти, готовностью к электронному правительству и удовлетворенностью качеством государственных услуг в ходе второй волны социологического исследования, посвященного изучению этой готовности, состоявшегося в Уральском федеральном округе в 2011 г.¹

Уровень готовности к восприятию электронного правительства определялся с помощью вопроса, как респонденты предпочли бы обращаться в органы власти – только лично, только по Интернету

¹ Опрос был проведен в 35 городах на территории Курганской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов по многоступенчатой квотной выборке с априорным квотным отбором респондентов по полу, возрасту и образованию на завершающем этапе ее формирования и реализации. Объем выборки – 1 500 человек. Территориальная многоступенчатая выборка была реализована методом стандартизированного телефонного интервью.

ту, или сочетая обе эти формы. Данный вопрос уже задавался в ходе первой волны исследования в 2010 г.¹ Тогда доля тех, кто предпочитал взаимодействовать с властью только в электронном виде составила 16,5% от общего числа опрошенных. В 2011 г. эта доля достигла 18,9% (табл. 1).

Таблица 1

Востребованность государственных электронных услуг в динамике

| Предпочли бы обратиться в органы власти | Результаты опроса, % | |
|---|----------------------|--------------|
| | Июнь 2010 г. | Июнь 2011 г. |
| Только лично | 48,2 | 40,3 |
| Иногда лично, иногда через Интернет – зависит от ситуации | 30,3 | 37,9 |
| Только через Интернет | 16,5 | 18,9 |
| Еще не решили | 3,0 | 2,9 |

Однако при этом заметно уменьшилась доля тех, кто заявлял, что намерен обращаться в органы власти только лично (с 48,2% до 40,3%) и выросла доля респондентов, которые в зависимости от ситуации были готовы обращаться к представителям власти как лично, так и используя Интернет (с 30,3% до 37,9%).

Иными словами, в то время как доля активных сторонников электронного правительства осталась примерно на том же уровне, доля его активных противников снизилась, а доля ситуативных сторонников – возросла.

В ходе опроса был зафиксирован достаточно высокий уровень доверия органам власти: о полном доверии заявили 16,9% опрошенных, 53,5% указали, что до определенной степени доверяют данным органам. Полное недоверие власти продемонстрировали 18,5% опрошенных.

Уровень доверия мало зависел от пола, возраста и образования (различия были в пределах статистической погрешности) и несколько сильнее – от уровня доходов (для лиц с низкими доходами было характерно несколько более выраженное недоверие органам власти).

Значимым фактором являлось социальное положение: пенсионеры демонстрировали самый высокий уровень доверия, специалисты, занятые умственным трудом и учащаяся молодежь – самый низкий. Различия между этими группами по доле респондентов, полностью доверяющих органам власти, не превышали 10%.

При этом самый высокий уровень заинтересованности в государственных электронных услугах продемонстрировали респонденты, у которых органы власти вызывают только относительное доверие: в дан-

¹ В 2010 г. принципы формирования выборки и ее реализации были такими же, как в 2011 г., что обеспечило сравнимость результатов социологического опроса.

ной группе доля активных сторонников и ситуативных сторонников в сумме составила 62,8% от общего числа опрошенных (табл. 2).

В группе опрошенных, заявивших, что органы власти вызывают у них безоговорочное доверие, активные и ситуативные сторонники оказались в сравнительном меньшинстве (в сумме их доля была равна 45,6%). В группе тех, у кого органы власти не вызывают

Таблица 2

**Востребованность государственных электронных услуг
в зависимости от уровня доверия органам власти**

| Предпочли бы обратиться в органы власти | Уровень доверия органам власти, % | | |
|--|-----------------------------------|------------------|------------------|
| | Полное доверие | Неполное доверие | Полное недоверие |
| Только лично | 52,4 | 34,5 | 42,4 |
| Иногда лично, иногда через Интернет, зависит от ситуации | 29,9 | 42,6 | 34,2 |
| Только через Интернет | 15,7 | 20,4 | 20,9 |
| Еще не решили | 2,0 | 2,4 | 2,5 |

ни малейшего доверия, активные и ситуативные сторонники составили чуть больше половины опрошенных – 55,1%. Таким образом, высокий уровень доверия органам власти снижал интерес к электронным услугам сильнее, чем высокий уровень недоверия.

В целом корреляция между уровнем доверия органам власти и готовностью к электронному правительству оказалась более сложной, чем линейная прямая или обратная зависимость. Такая же нелинейная зависимость была зафиксирована, когда уровень доверия органам власти замерялся не напрямую, а через оценку качества работы государственных служащих. Респонденты давали достаточно сдержанные оценки качеству работы сотрудников органов власти. Только 2,6% опрошенных согласились с тем, что эти сотрудники работают очень старательно и добросовестно. Треть (33,3%) опрошенных высказали мнение, что чиновники работают скорее добросовестно; около половины (44,6%) заявили, что они работают скорее недобросовестно; 9,7% были убеждены, что о добросовестной работе в данном случае вообще говорить не приходится¹.

Чем выше был уровень доверия органам власти, тем чаще респонденты соглашались с мнением, что сотрудники этих органов работают достаточно добросовестно. При полном доверии органам власти респонденты заявляли, что сотрудники этих органов работают очень добросовестно или скорее добросовестно в 70,6% случаев, при неполном доверии – в 36,9%, а при полном недоверии – в 10,5% случаев, то есть была зафиксирована очень жесткая прямая корреляция между переменными.

Поэтому не вызывает удивления, что мы вновь столкнулись с уже выявленной зависимостью: самая низкая готовность к исполь-

¹ 9,9% опрошенных уклонились от ответа.

зованию государственных услуг в электронном виде была зафиксирована в двух полярных группах – тех, кто убежден, что большинство государственных сотрудников работают очень добросовестно, и тех, кто полагает, что среди них вообще нет добросовестных работников. Эти точки зрения существенно отличались от точки зрения тех, кто предпочитает промежуточные оценки (табл. 3).

Таблица 3

**Востребованность государственных электронных услуг
в зависимости от оценки качества работы государственных служащих**

| Предпочли бы обратиться в органы власти | Оценка качества работы государственных служащих, % | | | |
|--|--|----------------------|------------------------|------------------------|
| | Очень добросовестно | Скорее добросовестно | Скорее недобросовестно | Совсем недобросовестно |
| Только лично | 56,4 | 39,3 | 37,5 | 50,3 |
| Иногда лично, иногда через Интернет, зависит от ситуации | 15,4 | 43,1 | 38,6 | 25,5 |
| Только через Интернет | 20,5 | 15,4 | 21,7 | 20,0 |
| Еще не решили | 7,7 | 2,2 | 2,2 | 4,1 |

Таким образом, в оценке поведения опрошенных были использованы одновременно две модели.

1. Если респонденты были убеждены, что чиновники работают очень плохо и доверять им нельзя, то они не верили и в то, что такие работники сумеют качественно оказывать услуги и в электронном виде, поскольку не в состоянии в принципе делать это качественно. Поэтому возникла потребность контролировать их поведение, являясь в органы власти лично. В данном случае действовала гипотеза, разработанная для модели «прямой корреляции»: чем ниже уровень доверия власти, тем меньше стимулов использовать электронные услуги.

2. Если респонденты считали, что государственные сотрудники работают очень хорошо и им можно полностью доверять, то они не видели необходимости переходить от личных контактов к электронным. То есть действовала гипотеза, разработанная для модели «обратной корреляции»: чем выше уровень доверия власти, тем меньше стимулов использовать электронные услуги.

На пересечение этих моделей в лидеры по степени готовности к электронному правительству выходили респонденты, которые не слишком доверяли органам власти, однако не считали их сотрудников абсолютно недобросовестными. Поэтому наибольшей популярностью пользовалась позиция «буду поступать по ситуации». В ходе включенных в исследование фокус-групп участники неоднократно поясняли, что они при этом имеют в виду: менее значимые, с их точки зрения, государственные услуги, они готовы получать в электронном виде, за более значимыми предпочли бы явиться лично.

Можно предположить, что полученная нами противоречивая картина является отражением того обстоятельства, что отношение к органам власти формируется у граждан не только на основе личного опыта (как в модели Ли, Кима и Ана), но и на основе существующей традиции взаимодействия граждан и государства, которая в отечественных условиях сочетает патернализм с очень высокой степенью отчуждения от власти (не характерной для обществ конфуцианского типа). Чтобы исключить влияние данной традиции, рассмотрим, как влияет на востребованность государственных услуг личный опыт граждан.

Участники опроса достаточно часто взаимодействовали с органами власти. В течение последнего года обращались в такие государственные учреждения, как паспортный стол, налоговая инспекция, ГИБДД и т.п. 71,5% опрошенных; 9,1% делали это ежемесячно; 17,4% – примерно раз в квартал; 18,9% – один раз в полгода; 26,1% побывали в государственных учреждениях только однажды.

Прямой корреляции между частотой посещения государственных учреждений и уровнем доверия органам власти зафиксировано не было. Характерно, что этот уровень оказался примерно одинаковым в группе тех, кто обращался в органы власти практически ежемесячно (заявили, что в той или иной мере доверяют этим органам 66,4% опрошенных) и теми, кто за год не побывал у них ни разу (заявили о своем доверии 66% респондентов).

Что касается корреляции между частотой посещения государственных учреждений и оценкой качества работы чиновников, то она оказалась несколько более выраженной. Чем чаще опрошенные были вынуждены посещать такие учреждения, тем выше была вероятность, что они оценят работу чиновников как недобросовестную (табл. 4).

Таблица 4

**Оценка качества работы государственных служащих
в зависимости от частоты посещения гражданами государственных учреждений**

| Большинство сотрудников органов власти выполняют свои обязанности | Частота посещения гражданами государственных учреждений, % | | | | |
|---|--|-----------------|-----------------|-------------|-------------|
| | 1 раз в месяц | 1 раз в квартал | 1 раз в полгода | 1 раз в год | Никогда |
| Очень добросовестно | 4,4 | 0,4 | 2,8 | 2,6 | 2,5 |
| Скорее добросовестно | 24,8 | 29,1 | 35,2 | 39,6 | 31,2 |
| Итого: | 29,2 | 30,5 | 38,0 | 42,2 | 33,7 |
| Скорее недобросовестно | 46,7 | 49,8 | 51,4 | 43,2 | 38,5 |
| Совсем недобросовестно | 12,4 | 13,4 | 4,6 | 7,9 | 12,3 |
| Уклонились от ответа | 11,7 | 7,3 | 6,0 | 6,6 | 15,4 |

Как видно из табл. 5, доля тех, кто полагал, что большинство чиновников работают добросовестно, стабильно растет по мере то-

го, как уменьшается частота посещения учреждений, предполагающих реальное взаимодействие с этими чиновниками.

Из табл. 5 видно, что чем хуже были у респондентов впечатления от взаимодействия с конкретными чиновниками, тем чаще они выражали желание перейти на анонимное электронное взаимодействие и быть избавленными от личных посещений государственных учреждений.

Таблица 5

Востребованность государственных электронных услуг в зависимости от впечатлений от последнего посещения органов власти

| Предпочли бы обратиться в органы власти... | Впечатления от посещения органов власти, % | | | |
|---|--|----------------------|----------------------|---------------------|
| | очень положительные | скорее положительные | скорее отрицательные | очень отрицательные |
| Только лично | 54,3 | 36,3 | 29,3 | 30,9 |
| Иногда лично, иногда через Интернет – зависит от ситуации | 27,2 | 46,5 | 44,5 | 33,6 |
| Только через Интернет | 18,5 | 16,4 | 24,9 | 32,7 |
| Еще не решили | 0,0 | 0,8 | 1,4 | 2,7 |

И наоборот, хорошая, не вызывающая претензий работа, резко снижала интерес к он-лайновым государственным услугам: в группе респондентов, у которых после посещения органов власти остались исключительно позитивные впечатления, доля активных сторонников электронного правительства оказалась в почти два раза меньше, чем в группе респондентов, впечатления которых были целиком отрицательными (соответственно 18,5% и 32,7%).

Если перейти от общей оценки качества работы государственных служащих к конкретным впечатлениям, которые остались у граждан от взаимодействия с ними в ходе их последнего визита в органы власти, то вывод о том, что чем чаще граждане посещают соответствующие учреждения, тем меньше они удовлетворены качеством их работы, получит полное подтверждение (табл. 6).

Таким образом, по мере усиления взаимодействия с государственными служащими у граждан накапливается негативный опыт, который накладывается на уже имеющиеся у опрошенных установки в отношении этих органов (даже те, кто никогда не бывал в государственных учреждениях, склонны считать, что чиновники работают скорее недобросовестно).

Таблица 6

Оценка впечатлений от работы государственных служащих в зависимости от частоты посещения государственных учреждений

| Впечатления после последнего посещения | Частота посещения государственных учреждений, % | | | | |
|--|---|-----|-----|-----------|---------|
| | раз | раз | раз | раз в год | никогда |

Трахтенберг А.Д. Электронное правительство:
технократическая утопия или востребованная структура?

| государственного учреждения | в месяц | в квартал | в полгода | | |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| Очень положительные | 7,3 | 6,1 | 6,7 | 9,2 | * |
| Скорее положительные | 32,1 | 37,9 | 53,2 | 48,1 | * |
| Итого: | 39,4 | 44,0 | 59,9 | 57,3 | * |
| Скорее отрицательные | 35,8 | 41,4 | 29,6 | 30,9 | * |
| Очень отрицательные | 19,7 | 10,7 | 8,5 | 7,9 | * |
| Уклонились от ответа | 5,1 | 3,8 | 2,1 | 3,8 | * |

При этом взаимосвязь между конкретными впечатлениями, оставшимися от последнего визита в органы власти, и готовностью перейти на государственные электронные услуги осуществлялась по модели «обратной корреляции».

В целом анализ выявил достаточно сложную картину. С одной стороны, хорошая работа органов власти, особенно если она подкреплена личным опытом, в отечественных условиях выступает скорее в качестве барьера, чем в качестве стимула для использования государственных электронных услуг. С другой стороны, плохая работа государственных учреждений оказывает неоднозначное воздействие. На уровне личного опыта она порождает у респондентов желание минимизировать общение с представителями власти, что является стимулом к адаптации электронного правительства. Однако на более абстрактном уровне, задающимся существующими культурными стереотипами взаимодействия с властью, неэффективные чиновники, наоборот, укрепляют у граждан традиционную «стратегию слабых», основанную на стремлении при личном общении перейти от формального взаимодействия с представителями власти к неформальному [8].

Таким образом, адаптация гражданами электронного правительства является сложным и неоднозначным процессом, в котором логика «дайте им и они возьмут» не действует. Для того, чтобы меры по переходу к электронному правительству действительно дали отдачу (в том числе и в виде повышения доверия к власти) необходимо учитывать, что они предназначены не для «идеально ответственных граждан», а для граждан, у которых имеются весьма устойчивые стереотипы и личный опыт взаимодействия с властью. Для повышения востребованности электронных услуг необходима очень тщательная и выверенная стратегия работы с такими гражданами, и особенно с теми, кто в общем доверяет органам власти и не слишком часто посещает государственные учреждения. Именно у представителей этой группы в настоящее время интерес к электронному правительству выше. Именно у них следует формировать позитивную связку «ожидаемая польза от электронного правительства – легкость освоения новых навыков», а также формировать доверие к техническим аспектам новой системы¹. В этом случае электронное

¹ Исследование подтвердило, что уверенность в своей безопасности в Интернете выступает важным стимулом для освоения электронных услуг. В настоящей статье у нас нет возможности подробнее рассмотреть данный аспект проблемы.

правительство если и не обеспечит перехода к идеальной бюрократии, то позволит к ней приблизиться.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. В тридевятом царстве, в электронном государстве // Пресс-релиз Фонда «Общественное Мнение», 2011. 13 июля [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://bd.fom.ru/report/cat/smi/smi_int/pressr_080711 (проверено 15.08.2011 г.).
2. *Гейтс Б.* Дорога в будущее. М.: Изд. отд. «Рус. ред.» ТОО «Channel Trading Ltd.», 1996. 149 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lib.aldebaran.ru/author/geits_bill/geits_bill_doroga_v_budushee/ (проверено 15.08.2011 г.).
3. *Григорьев П.В.* Основные подходы к понятию «электронное правительство» // Сайт «Центра технологий электронного правительства» Ярославского государственного университета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/?p=229> (проверено 15.08.2011 г.).
4. *Дьякова Е.Г.* Процесс перехода к электронному правительству как объект теоретического моделирования // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 10. Екатеринбург, 2010. С. 204-224.
5. *Задирako И.Н.* Портал государственных услуг: личный опыт // Проект G2C «Содействие электронному правительству в Российской Федерации», финансируемый ЕС. Портал знаний ЭП, 2011. Июнь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusg2c.ru/system/files/Zadirako%20June%202011.pdf> (проверено 15.08.2011 г.).
6. *Латова Н.В.* Этнометрические измерения: теория и практика // Социология, 2003. № 17. С. 142-165.
7. *Проценко Л.* «Чиновник с айпадом»: Станет ли лучше жизнь москвичей в электронном городе? // Российская газ.: Столичный вып. № 5538, 27 июля 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/07/27/infograd.html>. (проверено 15.08.2011 г.).
8. *Трахтенберг А.Д.* Переход к электронному правительству: государственное предложение и общественный запрос (по материалам социологических исследований) // Интернет и современное общество: Материалы XIII Всерос. конф., С.-Петербург. 19-21 окт. 2010 г. СПб., 2010. 19-21 окт.
9. *Barbrook R., Cameron A.* The Californian Ideology // *Science as Culture*, 1996. V. 6. № 26. P. 44-72.
10. *Bradshaw-Lynne D.* Technology Launch in E-Government // *Handbook of Public Information Systems*. N.-Y., Marcel Dekker, 2000. P. 113-125.
11. *Carter L., Belanger F.* The Utilization of E-Government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factor // *Information System Journal*, 2005. P. 5-25.
12. *Carter L., Weerakkody V.* E-government Adoption: A Cultural Comparison // *Information Systems Frontiers*, 2008. V. 10. P. 473-82.
13. *Choudrie J., Umeoji E., Forson C.* Diffusion of E-Government in Nigeria: a Qualitative Study of Culture and Gender // *Proceeding of Third Annual SIG Globdev Workshop*. Saint Louis, USA, 2010. Decemb. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.globdev.org/files/Proceedings-Third%20Annual%20SIG%20Globdev%20Workshop/11-PAPER-Choudrie-Diffusion%20of%20Technology-revised.pdf>. (проверено 15.08.2011 г.).
14. *Davis F.D.* Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology // *MIS Quarterly*, 1989. V. 13. № 3. P. 319-339.
15. *Gauld D., Goldfinch Sh., Horsburgh S.* Do They Want It? Do They Use It? The ‘Demand-Side’ of E-Government in Australia and New Zealand // *Government Information Quarterly*, 2010. V. 27. P. 177-186.

16. Heeks R. Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced? // IDPM i-Government Working Paper № 14. 2003. 17 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm>. (проверено 15.08.2011 г.).
17. Heeks R., Bailur S. Analyzing E-Government Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods and Practice // Government Information Quarterly, 2007. V. 24. P. 243-265.
18. Hofstede G., Hofstede G.A., Minkov M. Cultures and Organizations (Software of the Mind). 3rd ed. N.-Y.: McGraw-Hill, 1992. 576 p.
19. Horst M., Kuttschreuter M., Gutteling J.M. Perceived Usefulness, Personal Experience, Risk Perception and Trust as Determinants of Adoption of E-Government Services in The Netherlands // Computers in Human Behavior, 2007. V. 23. P. 1838-1852.
20. House R., Hanges P. Cultural Influences on Leadership and Organizations. Project GLOBE // Advances in Global Leadership, 1999. V. 1. P. 127-150.
21. Khalil O. E-Government Readiness: Does National Culture Matter? // Government Information Quarterly, 2011. V. 28. P. 388-389.
22. Kolsaker A., Lee-Kelley L. Citizen's Attitude Towards E-Government and E-Governance: A UK Study // International Journal of Public Sector Management, 2008. V. 21(7). P. 723-738.
23. Lee J., Kim H.J., Ahn M.J. The Willingness of E-Government Service Adoption by Business Users: The Role of Offline Service Quality and Trust in Technology // Government Information Quarterly, 2011. V. 28. P. 177-186.
24. Lovenstein R. Origins of the Crash: The Great Bubble and Its Undoing. N.-Y.: Penguin Press HC, 2004. 288 p.
25. McKenzie D., Wajcman J. (eds.) The Social Shaping of Technology. 1st ed. L.: Open Univ. Press, 1985. 462 p.
26. Noordhoek P., Saner R. Beyond New Public Management: answering the claims of both politics and society // IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004. 2-5 November [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN021304.pdf> (проверено 15.08.2011 г.).
27. Rogers E. Diffusion of Innovations. 5 ed. N.-Y.: The Free Press, 2003. 512 p.
28. Rosetto L. Rebuttal of the Californian Ideology [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.alamut.com/subj/ideologies/pessimism/califlideo_II.html (проверено 15.08.2011 г.).
29. UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis, 2010. 126 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> (проверено 15.08.2011 г.).

RESUME

Anna Davidovna Trakhtenberg, Candidate of Political Science, senior researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg cskiit@yandex.ru

E-Government: Technocratic Utopia or Structure-in-Demand?

Empirical research conducted in the Ural Federal District in 2011 suggests that low trust in government in Russia serves simultaneously as inducement and barrier to adoption of e-government services, while high trust in government is rather a barrier. Highest e-government readiness has been demonstrated by citizens with average trust in government and satisfaction with off-line service quality.

E-government, e-readiness, technocratic utopia, technology acceptance model,
trust in government.

Материал поступил в редколлегию 05.09.2011 г.