

УДК 316.4:351+32.019.52:004(476)

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ:
УРОВЕНЬ РАЗВИТИЯ
И ОСОБЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО
ВОСПРИЯТИЯ**

С. В. Хамутовская,
*кандидат социологических наук, доцент,
старший научный сотрудник ГНУ
«Институт социологии НАН Беларуси»*

Поступила в редакцию 25.03.21.

UDC 316.4:351+32.019.52:004(476)

**ELECTRONIC GOVERNMENT
IN THE REPUBLIC OF BELARUS:
THE LEVEL OF DEVELOPMENT
AND FEATURES OF PUBLIC
PERCEPTION**

S. Khamutouskaya,
*PhD in Sociology, Associate Professor,
Senior Researcher, Institute of Sociology,
National Academy of Sciences*

Received on 25.03.21.

В статье анализируется уровень развития электронного правительства Республики Беларусь в период с 2012 по 2020 год с использованием показателей, рассчитываемых по методологии Организации Объединенных Наций, а также с учетом актуальных дополнительных параметров (индекса развития открытых государственных данных и индекса электронного участия). Выявляются представления населения Республики Беларусь о сущности и предназначении электронного правительства. Определяется отношение граждан нашей страны к наличию и возможности использования услуги электронного обращения в органы государственной власти и управления (посредством их официальных интернет-сайтов, электронной почты и т. п.). Выделяются основные причины, затрудняющие как применение вышеназванной услуги, так и освоение технических новинок (новых устройств, оборудования, онлайн-сервисов и др.) людьми в их повседневной жизни.

Ключевые слова: электронное правительство, общественное мнение, электронное обращение в органы государственной власти и управления, цифровые навыки.

The article analyzes the level of development of electronic government of the Republic of Belarus in the period from 2012 to 2020 using the indices counted by the methodology of the United Nations Organization as well as taking into account the relevant extra parameters (the index of development of open state data and the index of electronic participation). It reveals the ideas of the population of the Republic of Belarus about the essence and function of electronic government. The paper defines the attitude of the citizens of our country to the existence and possibility to use the service of electronic appeal to the bodies of state authority and government (by means of their official Internet websites, e-mail, etc.). It singles out the main reasons which cause difficulties in using this service and mastering the technical novelties (new gadgets, devices, online services, etc.) by people in their daily life.

Keywords: electronic government, public opinion, electronic appeal to the bodies of state authority and government, digital skills.

В течение нескольких последних десятилетий в большинстве современных государств мира, включая Беларусь, наряду со стремлением обеспечить устойчивое социально-экономическое и политическое развитие ускоряются темпы цифровизации, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), электронные услуги, научные и технические инновации проникают во все сферы жизнедеятельности людей, а также внедряются в работу системы органов государственного управления. В Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года указывается, что на втором этапе (2021–2030 гг.) в число приоритетных задач в социально-политической области входит «обеспечение конструктивного

диалога между органами государственного управления, обществом и бизнесом на принципах открытости, партнерства и ответственности в правовом, социально-экономическом и политическом пространстве при соблюдении международных правовых норм и обязательств» [1, с. 19]. В свою очередь, в Стратегии развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 гг. отмечается, что ключевой задачей для обеспечения эффективной и прозрачной работы системы государственного управления является «дальнейшее внедрение технологий электронного правительства, направленное на реализацию функций государства посредством ИКТ» [2]. В документе подчеркивается, что подобная работа должна проводиться «во всех ветвях и на всех уров-

нях власти как в ведомственной деятельности, так и межведомственном взаимодействии» [2]. В связи с этим представляется актуальным, во-первых, определить и проанализировать в динамике уровень развития электронного правительства в нашей стране (в соответствии с международными показателями), а во-вторых, выявить представления населения о сущности и предназначении электронного правительства.

В широком смысле слова электронное правительство может быть определено как взаимодействие субъектов и объектов государственного управления, основанное на использовании современных ИКТ с целью повышения эффективности функционирования экономики, уровня и качества оказываемых населению услуг, совершенствования механизма «обратной связи» между обществом и государством, обеспечения прав граждан, социальных групп и общностей, расширения возможностей их участия в формировании и реализации политики в различных сферах. А в узком – как внедрение ИКТ в деятельность органов государственной власти и управления для предоставления информации и оказания услуг населению, организациям, бизнесу.

Согласно методологии, разработанной экспертами Организации Объединённых Наций (ООН), уровень развития электронного правительства в той или иной стране может быть измерен посредством расчета соответствующего индекса. Индекс развития электронного правительства (EGDI – E-Government Development Index) представляет собой средневзвешенное значение нормализованных составляющих:

1) индекса телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunications Infrastructure Index): является среднеарифметической совокупностью четырех показателей: «число пользователей Интернета на 100 жителей, число абонентов мобильной связи на 100 жителей, число активных мобильных широкополосных сетей, число абонентов фиксированных широкополосных сетей на 100 жителей» [4, р. 232]; рассчитывается по данным Международного союза электросвязи;

2) индекса онлайн-обслуживания (Online Services Index): рассчитывается на базе данных социологического исследования, осуществляемого Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН (к при-

меру, в 2020 г. опросник по онлайн-услугам содержал 148 вопросов [4, р. 236]);

3) индекса человеческого капитала (Human Capital Index): включает в себя четыре таких показателя, как уровень грамотности взрослого населения; совокупный валовой коэффициент охвата начальным, средним и высшим образованием; с 2014 г. – ожидаемая продолжительность обучения и средняя продолжительность обучения [4, р. 235]; рассчитывается по данным ООН по вопросам образования, науки и культуры Организации (ЮНЕСКО).

Индекс развития электронного правительства вычисляется в диапазоне от 0 до 1, где «0» обозначает самый низкий уровень развития электронного правительства, а «1» – самый высокий.

В 2020 г. в рейтинге ООН по уровню развития электронного правительства среди подвергавшихся исследованию 193 стран мира Беларусь заняла 40 место, тем самым продолжив находиться в группе стран с очень высоким индексом развития электронного правительства (от 0,75 до 1,00) и опередив такие страны, как Бельгия (41 место, EGDI 0,8047), Греция (42 место, EGDI 0,8021), Саудовская Аравия (43 место, EGDI 0,7991), Болгария (44 место, EGDI 0,798), Китай (45 место, EGDI 0,7948), Кувейт (46 место, EGDI 0,7913), Малайзия (47 место, EGDI 0,7892), Словакия (48 место, EGDI 0,7817), Латвия (49 место, EGDI 0,7798), Оман (50 место, EGDI 0,7749) и др. [4, р. 266–272]. Сводный индекс (EGDI) нашего государства в данном рейтинге составил 0,8084, что на 5,8 % больше, чем во время предыдущего замера (в 2018 г. он равнялся 0,7641) [4, р. 266] (рисунок 1).

В 2020 г. фактически улучшились показатели Беларуси и относительно двух составляющих индекса развития электронного правительства. В частности:

- индекс телекоммуникационной инфраструктуры равнялся 0,8281, что, по сравнению с 2018 г. (0,6881), больше на 20,3 %;
- индекс человеческого капитала составил 0,8912, что, по сравнению с 2018 г. (0,8681), больше на 2,6 % [4, р. 51; 6, с. 89].

Индекс онлайн-обслуживания несколько изменился в обратную сторону: в 2020 г. он равнялся 0,7059, что на 4,2 % меньше, чем в 2018 г. (0,7361) [4, р. 51; 6, с. 89].

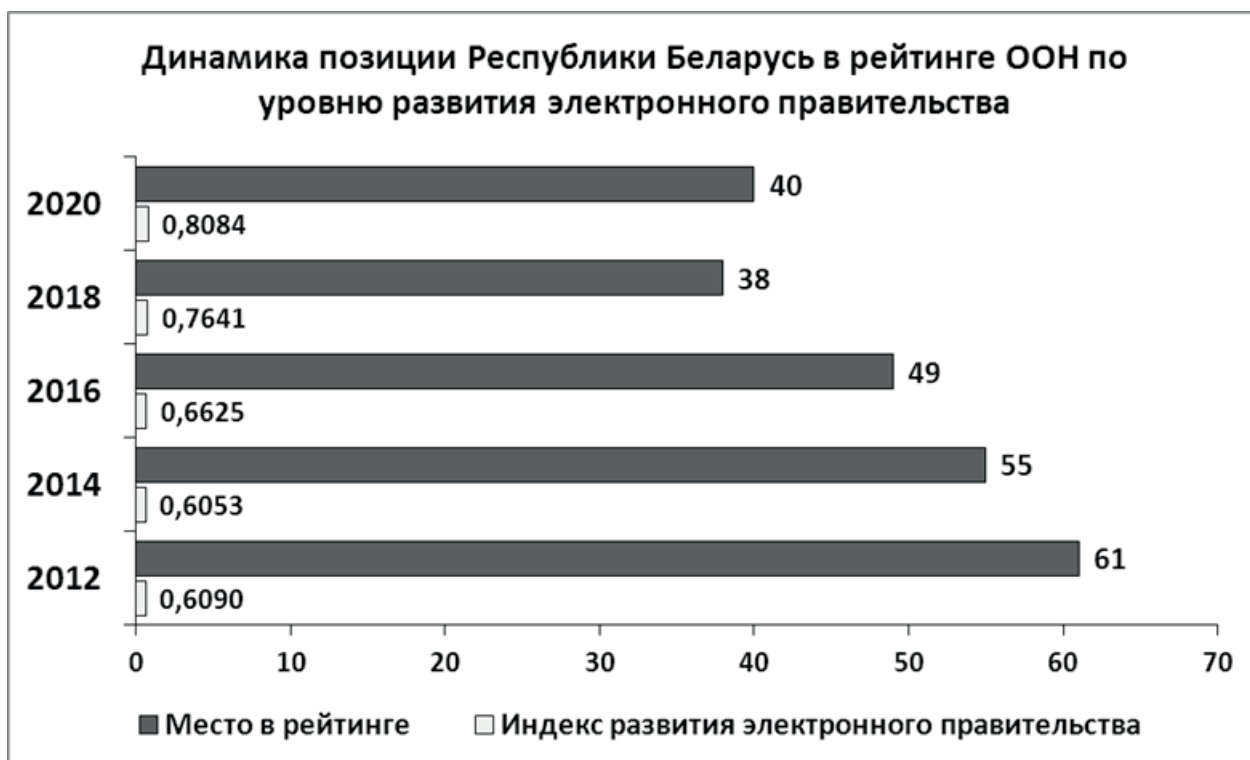


Рисунок 1. – Динамика позиции Республики Беларусь в рейтинге ООН по уровню развития электронного правительства в период с 2012 по 2020 г. [5]

В качестве дополнительных параметров, характеризующих уровень развития электронного правительства, экспертами ООН были рассчитаны индекс развития открытых государственных данных (OGDI – Open Government Data Index) и индекс электронного участия (EPI – E-Participation Index). Первый в 2020 г. имел высокое значение – 0,9656 [4, р. 317], что отчасти связано с началом функционирования в 2018 г. в Беларуси Национального портала открытых данных. Второй индекс в 2020 г. составил 0,75 [4, р. 311], Беларусь вошла в группу стран с очень высоким уровнем значения по данному показателю (Very High EPI), заняв 57 место в рейтинге стран по индексу электронного участия. При этом следует отметить, что в 2018 г. наша страна находилась на 33 месте [6, с. 245], что в указанный период превосходило ожидаемые результаты реализации Стратегии развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 гг., согласно которой планировалось, что позиция Беларуси в рейтинге электронного участия, составляемом по методологии ООН, к 2022 г. будет равна 50 [2]. Как и в 2018 г., первенство в указанном рейтинге в 2020 г. сохранила Республика Корея, разделив его с Эстонией и Соединенными Штатами Америки (индекс равняется 1) [4, р. 312, 314, 315]

(утратили имевшие первенство в 2018 г. Дания и Финляндия) [6, с. 246, 248].

Что касается представлений населения нашей страны об электронном правительстве, то в процессе анализа результатов мониторинга общественного мнения, проведенного Институтом социологии Национальной академии наук Беларуси (НАН Беларуси) в 2020 г.¹, было выявлено, что, на взгляд респондентов, последнее должно включать в себя:

- возможность для граждан и бизнес-сообщества направлять жалобы и предложения в государственные органы с помощью сайтов (19,2 %);
- контроль со стороны органов государственного управления за работниками государственного аппарата (18,2 %);
- видеотрансляцию в Интернет важных мероприятий, проводимых государственными органами (17,7 %);
- электронный документооборот между государственными органами (15,8 %);
- автоматизацию государственного управления (15,6 %);

¹ Исследование осуществлялось Институтом социологии НАН Беларуси в пределах республики в июле 2020 г.; объем выборки – 2099 человек; погрешность исследования + (-) 2,1 % при уровне значимости 0,05; выборка репрезентативна. Здесь и далее в тексте приводится % от опрошенных респондентов.

- предоставление государственных услуг гражданам и бизнес-сообществам с помощью сайтов (15,2 %);
- оснащение государственных органов современной техникой с доступом в Интернет, мобильными технологиями (9,9 %).

Следует отметить, что немногим более половины опрошенных – 53,2 % – затруднились ответить на вопрос о том, что должно включать в себя электронное правительство. Можно предположить, что подобная позиция граждан отчасти была связана с недостаточной информированностью или отсутствием необходимых знаний об электронном правительстве, а также опыта, связанного с осуществлением взаимодействия с органами государственной власти и управления в электронной форме. К примеру, 65,9 % респондентов указали на то, что они никогда не пользовались услугой электронного обращения в органы государственной власти и управления (посредством их официальных интернет-сайтов, электронной почты и т. п.). В свою очередь, всего 7,7 % опрошенных отметили, что им приходилось пользоваться такими услугами 1–2 раза; 1,5 % – 3–5 раз; 0,7 % – более 5 раз. Кроме того, 23 % населения сказали, что не знают, «что это такое», затруднились ответить.

Конкретизируя, почему они никогда не пользовались услугой электронного обращения в органы государственной власти и управления, респонденты назвали следующие причины:

- «не было необходимости» (42,1 %);
- «предпочитаю лично посещать органы государственной власти и управления для решения своих вопросов» (12,2 %);
- «не уверен, что такой способ позволяет решать вопросы» (10,3 %);
- «не уверен в конфиденциальности информации» (6 %);
- «не смог разобраться, как пользоваться этой услугой» (4,2 %);
- «не умею пользоваться компьютером, выходить в Интернет» (2,2 %);
- «не было возможности выхода в сеть Интернет (по техническим, финансовым причинам)» (1,6 %);
- «другое» (0,2 %).

Затруднились ответить на данный вопрос 14,9 % граждан.

По данным социологического исследования, осуществленного Институтом социологии НАН Беларуси ранее – в декабре

2018 г.¹, – в указанное время в совокупности 48 %² опрошенных граждан нашей республики отметили, что они имели возможность пользоваться услугой электронного обращения в государственные органы (службы), в совокупности 39,6 %³ – что не имели; в июле 2020 г.⁴, соответственно, таковых было в совокупности 53,6 %⁵ и 35,3 %⁶. Если конкретизировать, то в 2018 г. всего 7,3 %, а в 2020 г. 8,8 % респондентов указали, что они имели возможность пользоваться данной услугой и действительно применяли ее. В свою очередь, в 2018 г. 40,7 % опрошенных, а в 2020 г. 44,8 %, по их собственному мнению, обладали возможностью пользоваться услугой электронного обращения в государственные органы (службы), но не пользовались. Не имели возможности применять названную услугу, но в будущем хотели бы ею воспользоваться в 2018 г. 13,4 % респондентов, в 2020 г. – 9,4 %. Кроме того, в 2018 г. 26,2 % опрошенных, а в 2020 г. 25,9 % считали, что такая услуга им и не нужна. Также примерно одинаковое количество респондентов в 2018 и 2020 г. – соответственно 10,8 % и 10,5 % – сказали о том, что никогда не слышали о подобной услуге. Эти данные, как и вышеописанные, еще раз демонстрируют, что вместо электронных обращений в органы (службы) государственной власти и управления люди чаще всего «по привычке» предпочитали традиционные способы решения возникающих у них вопросов и проблем.

В качестве примера, в определенной степени подтверждающего это утверждение, также можно охарактеризовать результаты социологического исследования, проведен-

¹ Исследование осуществлялось Институтом социологии НАН Беларуси в пределах республики в декабре 2018 г.; объем выборки – 2100 человек; погрешность исследования + (-) 2,1 % при уровне значимости 0,05; выборка репрезентативна. Приводится % от опрошенных респондентов.

² Сумма ответов респондентов «Имею возможность пользоваться – пользуюсь» (7,3 %) и «Имею возможность пользоваться – не пользуюсь» (40,7 %).

³ Сумма ответов респондентов «Нет возможности пользоваться – хотел бы воспользоваться» (13,4 %) и «Нет возможности пользоваться – мне это не нужно» (26,2 %).

⁴ Исследование осуществлялось Институтом социологии НАН Беларуси в пределах республики в июле 2020 г.; объем выборки – 2099 человек; погрешность исследования + (-) 2,1 % при уровне значимости 0,05; выборка репрезентативна.

⁵ Сумма ответов респондентов «Имею возможность пользоваться – пользуюсь» (8,8 %) и «Имею возможность пользоваться – не пользуюсь» (44,8 %).

⁶ Сумма ответов респондентов «Нет возможности пользоваться – хотел бы воспользоваться» (9,4 %) и «Нет возможности пользоваться – мне это не нужно» (25,9 %).

ного Институтом социологии НАН Беларуси в июле 2018 г.¹, в ходе которого выяснилось, что 26,2 % опрошенных граждан Беларуси, обращавшихся в местные органы власти, делали это посредством такой формы, как «личный прием в местных органах власти». Возможностью обращения через электронную почту в местные органы власти воспользовались всего лишь 1,3 % респондентов. В свою очередь, крайне малое количество опрошенных – 0,5 % – обсуждали наиболее острые вопросы с чиновниками (представителями органов государственного управления) с помощью интернет-обсуждений в режиме онлайн. На вопрос «Как Вы считаете, готовы ли жители Вашего района через 5–10 лет перейти к обращению в местные органы власти исключительно посредством сети Интернет?» в совокупности 37,8 %² респондентов ответили утвердительно, 39,8 %³ – отрицательно, еще 20,9 % ответить затруднились [7, с. 352].

Примечательным явился и тот факт, что в 2020 г.⁴ 59,9 % населения отметили, что за последние 5 лет не усовершенствовали их навыки работы на компьютере (усовершенствовали, соответственно, 36 %); 58,9 % опрошенных – навыки работы с интернет-ресурсами (сайтами, поисковыми ресурсами, приложениями для звонков и т. д.) (усовершенствовали, соответственно, 37,4 %); 55,3 % граждан не освоили какие-либо новые цифровые сервисы (например, оплату коммунальных услуг онлайн, покупку товаров и услуг через интернет) (обратной позиции придерживались 41,2 %). В число основных причин, которые затрудняют освоение и внедрение технических новинок (новых устройств, оборудования, онлайн-сервисов

и др.) в повседневную жизнь людей, респонденты включили:

- отсутствие желания вникать и разбираться в новых технологиях и услугах (11,9 %);
- разнообразие и сложность данных технологий (трудно разобраться, как они работают и как ими пользоваться) (11,5 %);
- недостаток знаний о цифровых технологиях (10 %);
- отсутствие, нехватка навыков их использования (9,3 %);
- отсутствие технической возможности ими пользоваться (нет компьютера, ноутбука, смартфона, доступа в интернет и т. д.) (4,7 %);
- опасность возможных рисков: утечки персональной информации, мошенничества и т. д. (4 %);
- отсутствие доверия к техническим новинкам (3,7 %);
- слишком быстрые изменения технологий, желание замедлить процесс внедрения инноваций в повседневную и профессиональную среду (3,6 %).

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, можно сделать вывод о том, что, в целом, в 2020 г. наблюдалось улучшение позиции Беларуси по такому сводному показателю, рассчитываемому по методологии ООН, как «Индекс развития электронного правительства». При этом в будущем необходимо более активно развивать те направления деятельности электронного правительства, которые связаны с улучшением параметров, входящих в составляющие его индекс онлайн-обслуживания (совершенствовать технические возможности государственных веб-сайтов, работу национального портала электронных услуг и т. п.) и индекс электронного участия, включающий в себя такие параметры, как «доступ к информации онлайн», «электронное консультирование», «электронное принятие решений». Кроме того, следует повышать общую и цифровую грамотность и улучшать соответствующие навыки населения, совершенствовать механизмы предоставления электронных услуг на базе уже апробированных элементов электронного правительства.

¹ Исследование осуществлялось Институтом социологии НАН Беларуси в пределах республики в июле 2018 г. объем выборки – 1118 человек; погрешность исследования + (-) 2,9 % при уровне значимости 0,05; выборка репрезентативна. Приводится % от опрошенных респондентов.

² Сумма ответов респондентов «Да, готовы» (15,4 %) и «Да, скорее готовы» (22,4 %).

³ Сумма ответов респондентов «Нет, не готовы» (20,2 %) и «Нет, скорее не готовы» (19,6 %).

⁴ Исследование осуществлялось Институтом социологии НАН Беларуси в пределах республики в июле 2020 г.; объем выборки – 2099 человек; погрешность исследования + (-) 2,1 % при уровне значимости 0,05; выборка репрезентативна.

ЛИТЕРАТУРА

1. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года // Экономический бюллетень НИЭИ Мин. экономики Респ. Беларусь. – 2015. – № 4. – С. 8–98.

REFERENCES

1. Nacional'naya strategiya ustojchivogo social'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Belarus' na period do 2030 goda // Ekonomicheskij byulleten' NIEI Min. ekonomiki Resp. Belarus'. – 2015. – № 4. – S. 8–98.

2. Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы [Электронный ресурс] : постановление коллегии Министерства связи и информатизации Респ. Беларусь, 30 сент. 2015 г., № 35 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
3. Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.government.by/upload/docs/file4c1542d87d1083b5.PDF>. – Дата доступа: 18.03.2021.
4. E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development // United Nations: New York, 2020. – 326 p.
5. UN E-government Surveys [Электронный ресурс] // United Nations. – Режим доступа: <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>. – Дата доступа: 19.03.2021.
6. United Nations E-Government Survey 2018 [Электронный ресурс] // United Nations. – Режим доступа: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Russian.pdf. – Дата доступа: 18.03.2021.
7. *Хамутовская, С. В.* Электронное участие как механизм повышения эффективности государственного управления / С. В. Хамутовская // Социолог. альманах. – 2020. – Вып. 11. – С. 347–355.
2. Strategiya razvitiya informatizacii v Respublike Belarus' na 2016–2022 gody [Elektronnyj resurs] : postanovlenie kollegii Ministerstva svyazi i informatizacii Resp. Belarus', 30 sent. 2015 g., № 35 // ETALON. Zakonodatel'stvo Respubliki Belarus' / Nac. centr pravovoj inform. Resp. Belarus'. – Minsk, 2021.
3. Gosudarstvennaya programma razvitiya cifrovoj ekonomiki i informacionnogo obshchestva na 2016–2020 gody [Elektronnyj resurs] // Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus'. – Rezhim dostupa: <http://www.government.by/upload/docs/file4c1542d87d1083b5.PDF>. – Data dostupa: 18.03.2021.
4. E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development // United Nations: New York, 2020. – 326 r.
5. UN E-government Surveys [Elektronnyj resurs] // United Nations. – Rezhim dostupa: <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>. – Data dostupa: 19.03.2021.
6. United Nations E-Government Survey 2018 [Elektronnyj resurs] // United Nations. – Rezhim dostupa: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Russian.pdf. – Data dostupa: 18.03.2021.
7. *Hamutovskaya, S. V.* Elektronnoe uchastie kak mekhanizm povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya / S. V. Hamutovskaya // Sociolog. al'manah. – 2020. – Vyp. 11. – S. 347–355.