

Специфика электронного управления в субъектах РФ: пилотный анализ региональных рейтингов и статистики

Ю.А. Кабанов, А.В. Чугунов

Аннотация— Несмотря на тренды, связанные с централизацией и унификацией, регионы России демонстрируют существенное различие и диспропорции в области развития электронного правительства, цифрового управления и электронного участия. В статье представлено пилотное исследование, призванное выявить возможные детерминанты наблюдаемых различий. Используя корреляционный анализ, мы тестируем значимость взаимосвязей между отдельными региональными характеристиками и степенью развития электронного участия и электронного правительства, включая новые инициативы (Платформа обратной связи, страницы региональных органов власти в социальных сетях). Результаты исследования позволяют сделать предварительный вывод о важности «спроса» на электронные сервисы и качества их «предложения» со стороны власти. Наиболее значимая корреляция установлена между уровнем развития цифровизации и уровнем жизни населения региона, при этом уровень качества предложения сервисов, вероятно, также зависит от размеров региональных бюджетов на цифровизацию и эффективности государственного управления. Результаты нескольких пилотных исследований диктуют необходимость систематической работы выявлению и аккумулированию данных в региональном разрезе. С целью решения этой задачи в настоящее время ведутся работы по созданию специализированной информационно-аналитической системы, позволяющей автоматизировать процессы анализа информации региональных рейтингов, начиная с 2020 года.

Ключевые слова— электронное управление, электронное участие, ПОС, госаблики, мониторинг, рейтингование, корреляционный анализ.

I. ВВЕДЕНИЕ

Цифровизация большинства сфер жизни общества способствует постепенному внедрению методов управления на основе данных. Параллельно возрастает роль различных рейтингов, которые формируются как государственными, так и негосударственными агентствами, включая международные организации

(ООН, ОЭСР, Всемирный банк и др.). Эта практика пришла и в Российскую Федерацию: следует отметить, что освоение методик рейтингования регионов по времени совпало с началом процессов информатизации и запуском первых российских программ в этой сфере в начале 2000-х гг. (ФЦП «Электронная Россия» и др.).

Рассматривая конструкт «электронное государство», мы традиционно оперируем такими понятиями, как «электронное правительство» (e-government), «электронное управление» (e-governance) и электронное участие (e-participation). Данные термины также были введены в практику государственного управления, в значительной степени, через рейтинг стран по развитию электронного правительства ООН, который включает в себя показатели развития электронных услуг (Online Services Index) и электронного участия (E-Participation Index).

В настоящее время, несмотря на тренды, связанные с централизацией и унификацией [2], регионы России демонстрируют существенные различия в количестве и качестве предлагаемых сервисов «электронного государства» [3]. Поиск факторов, которые могут обуславливать наблюдаемые диспропорции, остается актуальным. Данная статья представляет результаты пилотного исследования в этой области, охватывающего развитие электронного правительства и участия в регионах России, включая новые инициативы – развитие Платформы обратной связи (ПОС) и страниц региональных органов власти в социальных сетях («госабликов»).

В науке сложилось множество подходов к анализу инициатив в области электронного управления. С методологической точки зрения, исследования могут быть ориентированы на изучение отдельных кейсов или на поиск общих связей между переменными, что соответствует «понимающей» и «объясняющей» традициями [4]. Кроме того, успешность рассматривается через призму «спроса», т. е. готовности граждан использовать цифровые сервисы, и «предложения» – способности государства реализовывать политику на должном уровне [5]. Сами факторы успешности имеют разную природу и относятся, например, к особенностям среды внедрения инноваций, институциональным характеристикам или эффективности органов власти [6, 7].

В работах, посвященных российским регионам, можно встретить как анализ отдельных субъектов или сервисов [8, 9], так и кросс-региональные исследования

Статья получена 15 ноября 2023.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-18-00364 «Институциональная трансформация управления электронным участием в России: исследование региональной специфики» (<https://rscf.ru/project/22-18-00364/>).

Ю.А. Кабанов, НИУ «Высшая кола экономики» в Санкт-Петербурге; Центр технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО (ykabanov@hse.ru)
А.В. Чугунов, Центр технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО (chugunov@itmo.ru)

электронного правительства [10], электронного участия [11], открытого бюджета [12], а также востребованности сервисов среди граждан [13, 14]. Авторы этих работ концентрируются либо на качестве «предложения» и эффективности органов власти, либо на уровне «спроса» и социально-экономических характеристиках региона, либо на особенностях их политического или технологического развития, либо на комплексе этих факторов.

Тем не менее, количественных исследований по-прежнему довольно мало, а имеющиеся часто наталкиваются на проблему доступности данных. Сейчас эта проблема частично решается благодаря появлению отдельных исследовательских проектов [3], а также разнообразных рейтингов Минцифры, Минэкономразвития, других ведомств и организаций. Появляется возможность оценить развитие электронного управления в субъектах РФ в более широком географическом, временном и концептуальном контекстах. Используя имеющиеся данные, можно

Таблица 1. Переменные и показатели исследования

	ПЕРЕМЕННАЯ	ДАННЫЕ	Источник данных	ПЕРИОД
Электронное государство	Электронное правительство (EGOV)	Рейтинг регионов по качеству предоставления электронных госуслуг	Минэкономразвития (источник данных: https://d-russia.ru/)	Среднее значение за 2019–2021
	Электронное участие (EPART)	Мониторинг ресурсов электронного участия в России	Университет ИТМО [3]	Среднее значение за 2020–2022
	Платформа обратной связи (POS)	Рейтинг субъектов по внедрению платформы обратной связи	Минцифры (источник данных: https://d-russia.ru/)	Значения на 30.09.2022 и 30.06.2023
	Региональные страницы в соцсетях (SM)	Рейтинг субъектов РФ по исполнению положений ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»	Минцифры и АНО «Диалог Регионы» (источник данных https://digital.gov.ru/)	Значения на октябрь 2022 и июль 2023
Спрос	Использование электронных услуг гражданами (USE)	Доля населения в возрасте 15–72 лет, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг	Росстат (https://gks.ru/)	Среднее значение за 2018–2020
	Качество жизни (QUAL)	Доля населения в возрасте 15–72 лет, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг	РИА Рейтинг (https://riarating.ru/)	Среднее значение за 2019–2021
Предложение	ИКТ-Бюджет (BUDGET)	Рейтинг ИКТ-бюджетов российских регионов» (логарифм)	CNews (https://www.cnews.ru/)	Среднее значение за 2019–2021
	Эффективность управления (EFFECT)	Рейтинг эффективности управления в субъектах РФ (Д. Орлов, Р. Туровский)	Агентство политических и экономических коммуникаций (http://www.apecom.ru/)	Среднее значение за 2019–2021

II. РЕЗУЛЬТАТЫ

Результаты корреляционного анализа представлены в Таблице 2. Прежде всего, следует отметить взаимосвязь переменных, отражающих развитие электронных сервисов. Существует значимая положительная корреляция между уровнем электронного участия и электронных услуг, а также степенью внедрения ПОС в регионе. Это может свидетельствовать о «перетекании» позитивного опыта реализации от одного компонента электронного государства к другому [15]. Сила этой взаимосвязи, однако, не такая высокая: существуют регионы, которые уделяют большее внимание либо

определить, в какой степени те или иные факторы, отмечаемые в литературе, особенно значимы для российских регионов.

Переменные для анализа

В рамках данной статьи мы концентрируемся на нескольких переменных «спроса» (использование гражданами электронных сервисов и уровень качества жизни) и «предложения» (эффективность управления и ИКТ-бюджет региона). Для пилотного исследования была выбрана методика корреляционного анализа: хотя она и не позволяет установить причинно-следственные связи, она показывает статистическую значимость взаимосвязи между переменными.

В целом, исследование охватывает период с 2019 по 2023 гг., в зависимости от доступности данных, выборка исследования составляет 84 субъекта РФ. Операционализация и измерение осуществляется с помощью нескольких рейтингов и баз данных, описание которых представлено в Таблице 1

сервисному, либо консультативному механизму взаимодействия с гражданами. При этом «традиционные» сервисы не обнаруживают сильной и значимой корреляции с развитием региональных «госпабликов», хотя последние значимо и положительно связаны с внедрением ПОС. Учитывая, что рейтинг страниц в социальных сетях также не коррелирует с индикаторами «спроса» и «предложения», вероятно, их динамика обусловлена специфическими факторами, поиск которых становится важным направлением научного поиска. Впрочем, это также может быть обусловлено тем, что данные покрывают небольшой промежуток времени.

Среди исследуемых переменных наиболее стабильная, высокая и значимая корреляция

наблюдается в случае качества жизни в регионе. Более высокий уровень качества жизни ассоциируется с более высоким уровнем развития электронных сервисов. Это соответствует результатам предыдущих исследований субъектов РФ [11, 14] и, в целом, соотносится с теоретическими положениями о значимости развития человеческого капитала для роста запроса на инновации [5, 15]. Кроме того, важность «спроса» отчасти

подтверждается и в контексте взаимовлияния использования электронных услуг гражданам и качества их предоставления. Правда, корреляционный анализ не позволяет сделать вывод о направлении каузальности, возможна и обратная зависимость, при которой качество услуг рождает спрос на них со стороны граждан [12].

Таблица 2. Результаты корреляционного анализа (расчеты авторов)

ПЕРЕМЕННЫЕ	EPART	EGOV	POS 2023	POS 2022	SM 2022	SM 2023
EGOV	.396**		.334**	.304**	0.214	.241*
EPART		.396**	.356**	.342**	0.159	.219*
POS 2022	.342**	.304**	.602**		.306**	.292**
POS 2023	.356**	.334**		.602**	.381**	.363**
SM 2022	.159	.214	.381**	.306**		.633**
SM 2023	.219*	.241*	.363**	.292**	.633**	
USE	.152	.245*	.382**	.096	.238*	.220*
QUAL	.451**	.477**	.450**	.362**	.237*	.196
BUDGET	.406**	.266*	.249*	.179	.161	.101
EFFECT	.272*	.276*	.393**	.276*	.111	.142

Примечание:

** - Корреляция значима на уровне 0.01, * - корреляция значима на уровне 0.05

Переменная, отражающая эффективность управления, также демонстрирует значимую корреляцию, но в особенности с развитием ПОС. Фактор «предложения» проявляет свою важность также через ИКТ-бюджеты: чем они выше, тем выше уровень качества сервисов. Это касается как электронного правительства, так и электронного участия (в большей степени).

Результаты исследования позволяют сделать предварительный вывод о важности «спроса» на электронные сервисы и качества их «предложения» со стороны органов власти. Регионы с высоким уровнем качества жизни и спросом на электронные сервисы, а также большей бюджетной обеспеченностью цифровизации и эффективностью управления, в целом, демонстрируют высокое качество электронного управления. Тем не менее, средняя сила корреляции свидетельствует о необходимости дальнейшего поиска дополнительных предикторов, а также об анализе причинно-следственных связей между ними.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ

Статья представляет промежуточные результаты одного из компонентов исследовательского проекта, ориентированного на выявление индикаторов результативности цифровых инструментов обратной связи власти с гражданами. Исследование предполагает также глубинный анализ отдельных пилотных регионов и муниципалитетов, для изучения внутренних трансформаций, происходящих в системе государственного управления и электронного участия.

Представленное пилотное исследование продолжает работу [11], в которой авторы сделали попытку связать электронное гражданское участие с развитием человеческого потенциала в контексте социальной политики и соотнесения «спроса» и «предложения» цифровых услуг. Количественное исследование с применением методов корреляционного и

регрессионного анализа показало значимость человеческого потенциала и социальной ориентированности бюджетов регионов для развития электронного участия. Результаты данного исследования также, в целом, подтверждают ранее полученные выводы: наиболее значимая корреляция установлена между уровнем развития цифровизации и уровнем жизни населения региона, что характерно не только для электронного участия, но также для электронных услуг и внедрения ПОС.

Качество предложения сервисов (как электронного правительства, так и электронного участия), по-видимому, может зависеть от размеров региональных бюджетов на цифровизацию. Чем выше ИКТ-бюджеты регионов, тем более высокие позиции регионы занимают в рейтингах цифровизации. Кроме того, наблюдается значимая положительная связь между качеством предоставления цифровых сервисов и эффективностью регионального управления.

При этом методика не позволяет на данный момент судить о причинно-следственном характере наблюдаемой взаимосвязи. Опираясь на результаты нескольких пилотных исследований, можно заключить, что для повышения доказательности измерений и сопоставлений, необходима систематическая работа по выявлению и аккумуляции данных в региональном разрезе. С целью решения этой задачи в настоящее время ведутся работы по созданию специализированной информационно-аналитической системы, позволяющей оперировать данными и автоматизировать процессы анализа информации региональных рейтингов начиная с 2020 года. Тем самым мы сможем осуществлять сопоставление этих данных с результатами нашего исследования уровня развития каналов электронного участия в российских регионах [3], которое осуществляется с 2020 года по сопоставимой методике, разработанной в Центре технологий электронного правительства ИТМО.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено за счет гранта Российского

научного фонда № 22-18-00364 «Институциональная трансформация управления электронным участием в России: исследование региональной специфики» (<https://rscf.ru/project/22-18-00364/>).

урбанистики, Университет ИТМО (<http://itmo.ru/>), Санкт-Петербург, email: chugunov@itmo.ru, elibrary.ru: authorid=1611, scopus.com: authorid=54883307800, ORCID: [orcidID=0000-0001-5911-529X](http://orcid.org/0000-0001-5911-529X)

БИБЛИОГРАФИЯ

- [1] Gritsenko D., Zherebtsov M. E-Government in Russia: Plans, Reality, and Future Outlook // *The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies* / D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotev (Eds.). Cham: Palgrave Macmillan, 2021. P. 33–51.
- [2] Чугунов А. В. Цифровое взаимодействие граждан и власти в Российской Федерации: тренд на централизацию // *Возможности и угрозы цифрового общества. Материалы Всероссийской научно-практической конференции* / Под ред. А. В. Соколова, А. А. Фролова. Ярославль: ООО «Цифровая типография», 2022. С. 10–17.
- [3] Кабанов Ю.А., Панфилов Г.О., Чугунов А.В. Мониторинг электронного участия в регионах России: результаты исследований 2020 – 2021 гг. // *Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 5 (Труды XXIV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2021, Санкт-Петербург, 24 – 26 июня 2021 г. Сборник научных статей)*. СПб.: Университет ИТМО, 2021. С. 65 – 75.
- [4] Meijer A., Bekkers V. A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field // *Government Information Quarterly*. 2015. Vol. 32. No. 3. P. 237-245.
- [5] Pirannejad A., Janssen M., Rezaei J. Towards a balanced E-Participation Index: Integrating government and society perspectives // *Government Information Quarterly*. 2019. Vol. 36. No. 4. P. 101404.
- [6] Ingrams A. et al. Stages and determinants of e-government development: a twelve-year longitudinal study of global cities // *International Public Management Journal*. 2020. Vol. 23. No. 6. P. 731-769.
- [7] Steinbach M., Sieweke J., Süß S. The diffusion of e-participation in public administrations: A systematic literature review // *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*. 2019. Vol. 29. No. 2. P. 61-95.
- [8] Аркатов Д. А. Проблемы электронного гражданского участия в публичной политике города: случай Санкт-Петербурга // *Политическая наука*. 2022. № 3. С. 296-316.
- [9] Kabanov Y., Chugunov A. V. Electronic “pockets of effectiveness”: E-governance and institutional change in St. Petersburg, Russia // *International Conference on Electronic Government*. Cham: Springer, 2017. P. 386-398.
- [10] Kabanov Y., Sungurov A. E-Government development factors: evidence from the Russian regions // *International Conference on Digital Transformation and Global Society*. Cham: Springer, 2016. P. 85-95.
- [11] Кабанов Ю. А., Чугунов А. В. Развитие человеческого потенциала, социальная политика и электронное гражданское участие в российских регионах // *Журнал исследований социальной политики*. 2021. Т. 19. № 1. С. 101-114.
- [12] Dobrolyubova E., Starostina A. What Drives Adoption of E-Services in Russia? // *International Conference on Digital Transformation and Global Society*. Cham: Springer, 2021. P. 137-151.
- [13] Smorgunov L., Popova O., Tropinova E. Citizens’ Attitudes to e-Government: A Study Across Ten Russian Regions // *International Conference on Digital Transformation and Global Society*. Cham: Springer, 2020. P. 250-262.
- [14] Smorgunov L. Requisites for open budgeting: a comparison of the ‘Budget for Citizens’ in Russian regions using QCA // *International Conference on Digital Transformation and Global Society*. Cham: Springer, 2017. P. 243-256.
- [15] Krishnan S., Teo T. S. H., Lim J. E-participation and E-government maturity: A global perspective // *International Working Conference on Transfer and Diffusion of IT*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2013. P. 420-435.

Кабанов Юрий Андреевич, старший преподаватель НИУ «Высшая кола экономики» в Санкт-Петербурге (<https://www.hse.ru/>), аналитик Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО, Санкт-Петербург (<https://itmo.ru/>), email: ykabanov@hse.ru, elibrary.ru: authorid=814194, ORCID: [orcidID=0000-0002-4011-2010](http://orcid.org/0000-0002-4011-2010)

Чугунов Андрей Владимирович, канд. политич. наук, директор Центра технологий электронного правительства Института дизайна и

Peculiarities of E-Governance in Russian Regions: Preliminary Analysis of Regional Rankings and Statistics

Yu. A. Kabanov, Andrei V. Chugunov,

Abstract— Despite centralization and unification trends, the regions of Russia demonstrate significant disproportions in the development of e-government, digital governance and e-participation. The article presents a pilot study, aimed at revealing possible predictors of the variance. Using correlation analysis, we test significance of interrelationship between selected peculiarities of the regions and their performance on e-government and e-participation, including the new initiatives (Feedback Platform, social media pages of the regional authorities). The results suggest that both “demand” and “supply” variables may be important. The most significant correlation has been found between the development of digitalization and the quality of life in a region, yet the quality of supply seems to depend on ICT-budgets and government effectiveness, as well. The results of several pilot studies reveal the need to accumulate the regional statistical data for its more systematic analysis. In order to solve this task, we are currently working on the special analytical system, which will allow to automate the process of analysis of regional rankings from 2020.

Keywords— e-governance, e-participation, Feedback Platform, social media, monitoring, ranking, correlation analysis.

REFERENCES

- [1] Gritsenko D., Zherebtsov M. E-Government in Russia: Plans, Reality, and Future Outlook // The Palgrave Handbook of Digital Russia Studies / D. Gritsenko, M. Wijermars, M. Kopotev (Eds.). Cham: Palgrave Macmillan, 2021. P. 33–51.
- [2] Chugunov A.V. Cifrovoe Vzaimodejstvie Grazhdan i Vlasti v Rossijskoj Federacii: Trend na Centralizaciyu [Citizens – Authorities Digital Interaction in the Russian Federation: A Trend for Centralization] // Opportunities and Threats of Digital Society. Proceedings of the All-Russian Academic and Practical Conference / A.V. Sokolov, A.A. Frolov (Eds.). Yaroslavl: Cifrovaja Tipografija Ltd., 2022. P. 10–17. [in Russian]
- [3] Kabanov Y.A., Panfilov G.O., Chugunov A.V. Monitoring Elektronnoho Uchastiya v Regionah Rossii: Rezul'taty Issledovanij 2020–2021 gg. // The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 5 (Proceedings of the XXIV International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2021, St. Petersburg, June 24–26, 2021). St. Petersburg: ITMO University, 2021. P. 65 – 75. [in Russian]
- [4] Meijer A., Bekkers V. A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field // Government Information Quarterly. 2015. Vol. 32. No. 3. P. 237–245.
- [5] Pirannejad A., Janssen M., Rezaei J. Towards a balanced E-Participation Index: Integrating government and society perspectives // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36. No. 4. P. 1014–1044.
- [6] Ingrams A. et al. Stages and determinants of e-government development: a twelve-year longitudinal study of global cities // International Public Management Journal. 2020. Vol. 23. No. 6. P. 731–769.
- [7] Steinbach M., Sieweke J., Süß S. The diffusion of e-participation in public administrations: A systematic literature review // Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce. 2019. Vol. 29. No. 2. P. 61–95.
- [8] Arkatov D.A. Problemy Elektronnoho Grazhdanskogo Uchastiya v Publichnoj Politike Goroda: Sluchaj Sankt-Peterburga [E-participation Issues in Urban Public Policy: the Case of St. Petersburg] // Political Science (RU). 2022. No. 3. P. 296–316. [in Russian]
- [9] Kabanov Y., Chugunov A. V. Electronic “pockets of effectiveness”: E-governance and institutional change in St. Petersburg, Russia // International Conference on Electronic Government. Cham: Springer, 2017. P. 386–398.
- [10] Kabanov Y., Sungurov A. E-Government development factors: evidence from the Russian regions // International Conference on Digital Transformation and Global Society. Cham: Springer, 2016. P. 85–95.
- [11] Kabanov Y.A., Chugunov A.V. Razvitie Chelovecheskogo Potenciala, Social'naya Politika i Elektronnoe Grazhdanskoe Uchastie v Rossijskih Regionah [Human Development, Social Policy and Citizen Electronic Participation in Russia's Regions] // The Journal of Social Policy Studies. 2021. Vol. 19. No. 1. P. 101–114. [in Russian]
- [12] Dobrolyubova E., Starostina A. What Drives Adoption of E-Services in Russia? // International Conference on Digital Transformation and Global Society. Cham: Springer, 2021. P. 137–151.
- [13] Smorgunov L., Popova O., Tropinova E. Citizens' Attitudes to e-Government: A Study Across Ten Russian Regions // International Conference on Digital Transformation and Global Society. Cham: Springer, 2020. P. 250–262.
- [14] Smorgunov L. Requisites for open budgeting: a comparison of the ‘Budget for Citizens’ in Russian regions using QCA // International Conference on Digital Transformation and Global Society. Cham: Springer, 2017. P. 243–256.
- [15] Krishnan S., Teo T. S. H., Lim J. E-participation and E-government maturity: A global perspective // International Working Conference on Transfer and Diffusion of IT. Berlin, Heidelberg: Springer, 2013. P. 420–435.

Yury A. Kabanov, senior lecturer, National Research University 'Higher School of Economics', St. Petersburg (<https://www.hse.ru/>), Analyst of E-Governance Center, Institute of Design and Urban Studies, ITMO University (<http://itmo.ru/>), email: ykabanov@hse.ru, elibrary.ru:authorid=814194, ORCID: [orcidID= 0000-0002-4011-2010](https://orcid.org/0000-0002-4011-2010)
Andrei V. Chugunov, Ph.D in Political Sciences, Director of E-Governance Center, Institute of Design and Urban Studies, ITMO University (<http://itmo.ru/>), Saint-Petersburg, email: chugunov@itmo.ru, elibrary.ru:authorid=1611, [scopus.com: authorId=54883307800](https://scopus.com/authorId/54883307800), ORCID: [orcidID=0000-0001-5911-529](https://orcid.org/0000-0001-5911-529)