

Иновации и инвестиции

УДК 352/354-1

JEL O31, O33, H11, M15

*ЛЕДНЕВА Ольга Валерьевна*¹

¹ Московский финансово-промышленный университет «Синергия», Ленинградский проспект, д. 80, корп. Г, Москва, 125315, Россия.

<https://orcid.org/0000-0001-7460-9431>

¹ Леднева Ольга Валерьевна, зав. кафедры Бизнес статистики Университета «Синергия», кандидат экономических наук, доцент, Москва, Россия. E-mail: OLedneva@synergy.ru

ИССЛЕДОВАНИЕ УРОВНЯ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ЦИФРОВИЗАЦИИ РОССИИ

Аннотация

Предмет/тема. Цифровая трансформация – объективный процесс нашего времени. В данной статье исследуется массовое внедрение электронных сервисов в сфере государственного управления, которое ведёт не только к повышению удобства использования гражданами государственных услуг, но и снижает временные и человеческие издержки при осуществлении деятельности органов власти.

Цели/задачи. Установление факторов, способных отрицательно повлиять на развитие цифровизации в сфере взаимодействия органов власти и населения. Кроме того, оценивалась степень внедрения и эффективность работы отечественных государственных электронных сервисов в сравнении с другими государствами.

Методология. В процессе исследования использовались общенаучные методы, такие как графический, табличный, методы научного познания, анализа и сравнения.

Результаты. В ходе исследования было отмечено, что распространение сети Интернет по регионам неравномерно, и полный переход на электронные сервисы взамен личных посещений будет преждевременным решением. Международные сопоставления позволяют утверждать, что степень развития электронного правительства в России находится на относительно высоком уровне.

Выводы. Установлены регионы с наибольшим и наименьшим распространением широкополосной сети Интернет, выявлены причины, тормозящие расширение использования сети населением. Оценена степень развития электронного правительства России в международном масштабе. Полученные результаты могут быть полезны при составлении планов дальнейшего совершенствования работы электронного правительства.

Ключевые слова: *международные сравнения, регионы России, цифровая экономика, электронное правительство, цифровая трансформация, рейтинги*

Innovation and investment

¹ **Olga V. Ledneva**, Associate Professor, Head of Business Statistics Department, Moscow University for Industry and Finance "Synergy", Candidate of Sciences in Economics Moscow, Russia.

E-mail: OLedneva@synergy.ru

DEVELOPMENT OF ELECTRONIC GOVERNMENT WITHIN THE FRAMEWORK OF DIGITALIZATION OF RUSSIA

Abstract

Subject/Topic Digital transformation is an objective process of our time. This article examines the massive introduction of electronic services in the field of public administration, which leads not only to an increase in the ease of use of public services by citizens, but also reduces time and human costs in the implementation of the activities of government bodies.

Goals/Objectives Establishment of factors that can negatively affect the development of digitalization in the field of interaction between authorities and the population. In addition, the degree of implementation and efficiency of domestic public electronic services was assessed in comparison with other states.

The research methodology In the process of research, general scientific methods were used, such as graphical, tabular, methods of scientific knowledge, analysis and comparison.

Results The study noted that the distribution of the Internet across regions is uneven, and a complete transition to electronic services instead of personal visits would be a premature decision. International comparisons allow us to state that the degree of development of e-government in Russia is at a relatively high level.

Conclusions The regions with the highest and lowest prevalence of the broadband Internet have been identified, and the reasons hindering the expansion of the use of the network by the population have been identified. The degree of development of e-government in Russia on an international scale is assessed. The results obtained can be useful in drawing up plans for further improvement of the work of e-government.

Keywords: *international comparisons, Russian regions, digital economy, e-government, digital transformation, ratings*

Введение

Первые предпосылки создания электронного правительства в России появились в Минэкономразвития ещё в 2000г., сразу после того как в марте 2000г., когда Европейская комиссия приняла новую программу «Электронная Европа» со сроками реализации 2000-2010гг. [1]. В 2002г. были сделаны первые шаги в этом направлении (запуск ФЦП «Электронная Россия» 2002-2010гг). Следующие 20 лет ознаменованы постепенным, но в итоге достаточно успешным переходом от личных посещений к электронным сервисам в области государственного управления и взаимодействия с населением.

Переломным моментом в цифровизации нашего государства можно считать 2010г., когда в режиме опытной эксплуатации начали функционировать следующие государственные электронные ресурсы: Единый портал государственных и муниципальных услуг (с 15.12.2009г. в тестовом режиме, с 01.01.2010г. в постоянном режиме), Единая система межведомственного электронного взаимодействия, ГАС «Управление», информационная система удостоверяющих центров единого пространства доверия электронного правительства и ряд других. Менее чем за 1 год с момента открытия (к 23.12.2010г.) на Портале Госуслуг было зарегистрировано около 0,7 млн. обращений, активно около 400 тыс. личных

кабинетов граждан. К концу 2011 г. число пользователей превысило 1,3 млн., а через 9 лет (конец 2020 г.) стало сопоставимо с общей численностью взрослого населения страны – 126 млн.

Сегодня невозможно представить жизнь без электронного правительства. А ряд государственных услуг может не оказываться иначе как в электронной форме. Однако, впереди ещё огромная работа по дальнейшему внедрению и улучшению возможностей электронного правительства, в первую очередь – ускорение и повышение удобства взаимодействия граждан и органов власти.

Исследователями электронного правительства в России отмечается высокий современный уровень цифровизации российского правительства в сравнении с зарубежными странами. Среди авторов по рассматриваемой тематике стоит выделить Галкина А. Г. [2], Тагаров Б. Ж. [3], Яруничева А. И. [4].

Ряд авторов обращают внимание на системные проблемы российского электронного правительства. Одним из минусов существующей системы электронного правительства остаётся необходимость наряду с цифровыми сервисами ведения параллельного бумажного документооборота, что увеличивает нагрузку на государственный аппарат и снижает эффективность его работы, на что обратила внимание Положихина М. А. [5]. Галимова М. В. отмечает отставание существующих нормативно-правовых актов от технологической базы [6], а Ботнев В. К., [7] указывает на недостаточно высокую компьютерную грамотность населения, что оказывает отрицательное влияние на развитие цифровизации в стране. Кроме того, Леднева О. В. [8] отмечает, что для России характерны сравнительно небольшие затраты на формирование цифровой экономики в России.

Mirko Vintar [9] выделяет 4 основные этапа развития электронного правительства, общие для всех стран: Web Presence (публикация информации), Interaction (взаимодействие), Transaction (цифровизация госуслуг) и Transformation (автоматизация предоставления государственных услуг, зачастую без участия клиентов). В данной классификации Россия находится на третьем этапе.

В целом перечисленные авторы отмечают удачность выбранной модели электронного правительства в России. Однако, общим недостатком используемых в работе публикаций является недостаточное внимание к международным сопоставлениям при оценках работы электронного правительства. Также не исследуется дифференциация доступности сети Интернет в регионах России, что приводит к недооценке неравности возможностей использования электронных государственных сервисов в стране.

Настоящая статья, основываясь на работах представленных авторов, ставит целью во-первых определить расхождение в доступности широкополосной сети Интернет для населения разных частей страны. А во-вторых – подробно исследовать международные рейтинги эффективности работы электронных правительств.

Расчётная часть.

В 2019г. 57,5% населения России взаимодействовали с органами государственной власти и местного самоуправления через сеть Интернет, лично посещали учреждения 21,8%, 22,5% пользовались услугами МФЦ, 24% в органы государственной власти не обращались¹. Электронные услуги прочно вошли в нашу жизнь, и их использование является основным способом взаимодействия населения и власти. Между тем, надо отметить, что интернетом при обращениях меньше пользуются люди старших возрастов, а также не имеющие высшего и среднего специального образования.

25,9% населения (из пользовавшихся электронными услугами) в 2019 г. сталкивались с различными проблемами электронных сервисов, чаще всего заключающихся в технических сбоях порталов и сайтов. Это является одной из причин недостаточного внедрения полного электронного документооборота – объективное недоверие как со стороны населения, так и у чиновников, подтверждаемое недостаточно высокой надёжностью работы технической базы электронного правительства. Вследствие этого, к примеру, личную электронную подпись имеют всего лишь 3,8% граждан.

Основная государственная электронная услуга, широко используемая населением – это здравоохранение и медицина (ей в 2019г. воспользовались 53,% населения, получавшего государственные и муниципальные услуги). Т.е. прежде всего положительная статистика использования сервисов электронного правительства формируется за счёт электронной записи в медицинские учреждения. При этом муниципальные медицинские учреждения зачастую вовсе закрывают возможности встать в очередь при личном посещении или по телефону, и интернет нередко является единственным доступным способом. То есть, в данном случае имеет место быть навязывание государственной услуги вне зависимости от её удобства для населения, что отмечается Положихиной М.А. [5] как негативный фактор, препятствующий развитию электронного правительства.

При столь высоком уровне цифровизации государственных услуг, когда их невозможно будет получить иначе, чем в электронной форме, вызывает озабоченность относительно невысокая доступность качественного интернета, необходимого для корректной работы сервисов электронного правительства. В среднем по России распространённость широкополосного Интернета составляет 77%. Но если в Ханты-Мансийском АО или в Тыве показатель превышает 90%, то на Чукотке в 2020г. он составил всего 46,3%, а в Тверской области, казалось бы, соседствующей с Москвой – лишь 59,2%.

На рисунке 1 отражено наличие широкополосного интернета в домохозяйствах российских регионов. Доля домохозяйств, имеющих

¹ Информационное общество в Российской Федерации 2020: статистический сборник // Федеральная служба государственной статистики; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2020.

широкополосный доступ к интернету в среднем по России в 2020г. составляла 77%.

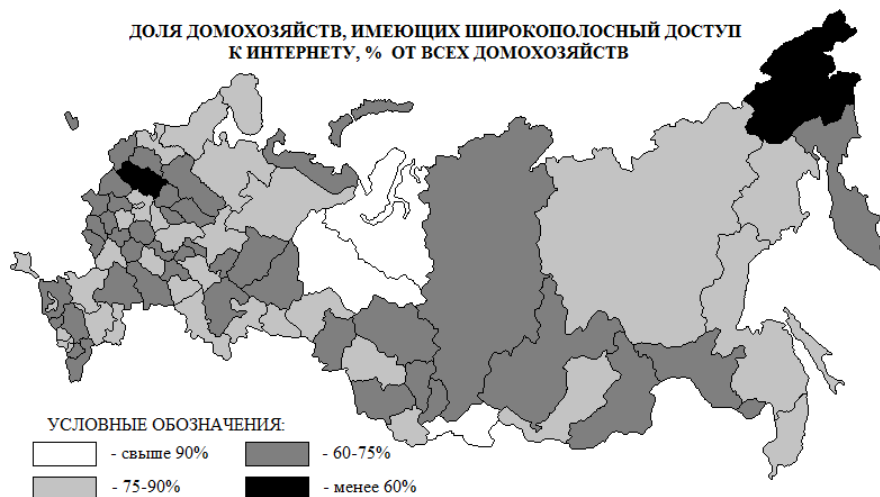


Рисунок 1 – Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к интернету, в % от всех домохозяйств² / Figure 1 - Share of households with broadband Internet access, in % of all households.

Массовое внедрение сервисов электронного правительства возможно только при наличии у подавляющей части населения физической возможности ими пользоваться. Другими словами – иметь широкополосный доступ в интернет не менее чем 90% домохозяйств. Данному условию по данным рисунка 1 удовлетворяет только ЯНАО, ХМАО и, что достаточно неожиданно, Республика Тыва. Низкие показатели доступности широкополосного интернета наблюдаются в Средней полосе России, на Кавказе, в Восточной Сибири, на Камчатке и Чукотке.

Если слабую распространённость интернета в отдалённых регионах Крайнего Севера или Дальнего Востока можно объяснить труднодоступностью, то в Центральной России неразвитость телекоммуникационных сетей в сравнении с Ямало-Ненецким автономным округом понять сложнее. Рассмотрим корни этой проблемы.

Основной причиной отсутствия интернета у части населения является отсутствие интереса или желания им пользоваться (67,9% в 2019г.) и лишь 5,1% не имеют технической возможности подключения, а 12,3% назвали причиной высокую стоимость подключения и оплаты услуг³. Таким образом, повышение доступности широкополосного интернета связано не столько с техническими ограничениями, сколько с недостатком

² Составлено автором по данным статистического сборника Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021: Стат. сб. / Росстат. – М., 2021. – 1112с.

³ Информационное общество в Российской Федерации 2020: статистический сборник // Федеральная служба государственной статистики; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2020.

качественной работой по популяризации и повышению удобства новых методов взаимодействия с государством.

Можно заключить в итоге, что возможности эффективной работы электронного правительства в России «снизу» ограничены недостаточной доступностью широкополосной сети Интернет для значительной части населения. По данному показателю Россия отстаёт от всех стран ЕС, кроме Болгарии (77% против 75% в Болгарии). А в таких странах как Великобритания, Германия или Швеция он превышает 95%.

Международные сравнения. EGDI.

Общепринятым индикатором, характеризующим развитие электронного правительства в странах мира, является E-Government Development Index (EGDI), разрабатываемый Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН каждые 2 года. В настоящее время доступны результаты рейтинга стран по данному индексу за 2020 год (11-е издание с 2001 года)⁴.

Россия относится к группе стран с очень высокими показателями EGDI (от 0,75 до 1,00) с показателем 0,8244, опережая Италию, но немного отставая от Португалии. Среднемировое значение индекса в 2020 г. составило 0,60.

Стоит отметить, что с 2018 место России в рейтинге оставалось неизменным.

Однако, Положихиной М.А. [5] высказано достаточно критическое мнение относительно качества показателя Global E-Government Development Index, поскольку с 2001 по 2016гг. методика формирования показателя изменялась 5 раз. И каждое изменение вызывало значительные перемещения стран между ранее занимаемыми в рейтинге позициями. Также вызывает справедливые нарекания слишком «узкое» значение показателя и очень малая разница между государствами в рейтинге.

Таблица 1 – GlobalE-GovernmentDevelopmentIndex (EGDI) на 2020 г., значение показателя по странам (5 государств с наибольшим и с наименьшим показателем, США и Россия – для справки) / Table 1 - GlobalE-GovernmentDevelopmentIndex (EGDI) for 2020, the value of the indicator by country (5 countries with the highest and lowest indicators, the USA and Russia - for reference)

<i>Место в рейтинге 2020</i>	<i>Страна</i>	<i>Индекс</i>	<i>Класс оценки</i>
1	Дания	0,9758	VH
2	Южная Корея	0,9560	VH
3	Эстония	0,9473	VH
4	Финляндия	0,9452	VH

⁴ Исследование ООН (UN E-Government Survey): Электронное правительство 2020. Цифровое правительство в десятилетии действий по достижению устойчивого развития. Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН. URL: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (дата обращения: 25.02.2022).

5	Австралия	0,9432	VH
...
9	США	0,9297	VH
...
35	Португалия	0,8255	V2
36	Россия	0,8244	V2
37	Италия	0,8231	V2
...			
189	Чад	0,1557	L3
190	Центрально-Африканская Республика	0,1404	L2
191	Сомали	0,1293	L2
192	Эритрея	0,1292	L1
193	Южный Судан	0,0875	L1

Источник: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (дата обращения: 25.02.2022).

Хотя составители сборника ООН сами на это указывают, называя публикуемый показатель EGDI «нормализованным относительным индексом», уточняя, что небольшое расхождение значений между странами одного класса оценки не означает, что одно государство показало результаты хуже или лучше другого. И предостерегают от неправильного толкования расположения мест отдельных стран в этом рейтинге.

Проще говоря, имеет значение нахождение страны в определённой группе и классе, а не конкретное точное значение показателя. Составители рейтинга выделяют 4 группы по значению EGDI (0-0,25; 0,25-0,5; 0,5-0,75; 0,75-1,0). В свою очередь, каждая группа имеет 4 класса значения показателя от высшего к низшему. Таким образом, в итоге получается 16 классов, которые характеризуют уровень развития электронного правительства в каждой стране (табл. 2):

Таблица 2 – Группы стран и классы оценок в группах EGDI / Table 2 - Country Groups and Classes of Estimates in EGDI Groups.

Класс	Группа по величине EGDI			
	Очень высокий (0,75-1)	Высокий (0,50-0,75)	Средний (0,25-0,50)	Низкий (менее 0,25)
	VH	HV	MH	LM
	V3	H3	M3	L3
	V2 (Россия)	H2	M2	L2
	V1	H1	M1	L1

Источник: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (дата обращения: 25.02.2022).

Россия относится к классу V2 (высший в группе – VH), наряду с Италией, Израилем, Люксембургом, Чехией и Белоруссией. Символично, что Белоруссия находится в одной группе с Россией, что, скорее всего, обусловлено общностью экономического пространства.

Также ООН уже дважды составляло индексы локальных электронных государственных услуг отдельных городов мира. По индексу локальных

онлайн-услуг (LOSI) Москва занимает 6 место в мире среди сотни крупных городов (после Мадрида, Нью-Йорка, Таллина, Парижа, Стокгольма) и попадает в группу городов с очень высоким показателем. Но надо иметь в виду, что в данном рейтинге для каждой страны выбран только один город, и рейтинг не может служить оценкой электронного правительства всей страны.

Международные сравнения. Взаимодействие власти и населения.

Наглядным показателем популярности электронных правительственных сервисов у населения также является показатель получения информации с официальных сайтов и порталов госуслуг, скачивания типовых форм для заполнения и их отправка, а также отправка иных документов в электронном виде.

Однако, стоит иметь в виду, что в данном рейтинге участвуют только Россия и страны Евросоюза, имеющие самые высокие показатели развития электронного правительства по данным ООН.

По данному показателю Россия находится на среднем уровне на фоне стран Европейского Сообщества. Крайне низки показатели в Италии, Болгарии и Румынии. Скандинавские страны и Эстония с Нидерландами, напротив, демонстрируют высокий уровень взаимодействия населения с органами власти путём использования возможностей электронного правительства.



УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ:

■ - 0-25% ■ - 25-50% ■ - 50-75% ■ - 75%-100%

Рисунок 2 – Получение информации с официальных интернет-сайтов, скачивание типовых форм, отправка заполненных форм и

других документов в России и странах ЕС в 2019г⁵, % / Figure 2 - Obtaining information from official websites, downloading standard forms, sending completed forms and other documents in Russia and EU countries in 2019.

Выводы.

В работе освещён один из основных факторов, сдерживающих развитие электронного правительства в России – недостаточное развитие сети широкополосного интернета в ряде регионов страны. Во многом это обусловлено не только проблемами технического характера, но и нежеланием граждан пользоваться интернетом в целом, не говоря уже об использовании государственных электронных сервисов.

На международной арене российская версия электронного правительства оценивается на очень высоком уровне (рейтинг EGDI). А по индексу локальных онлайн-услуг (LOSI) наша столица относится к городам с очень высоким уровнем развития. В сравнении со странами ЕС по взаимодействию населения с органами власти путём получения информации и взаимном обмене электронными формами через официальные государственные сайты Россия выглядит на среднем уровне.

В целом можно заключить, что на данном этапе электронное правительство России находится на высоком уровне, однако дальнейшему развитию могут препятствовать проблемы технического плана.

Список источников:

1. Adilkhodjaeva (2019) - *Adilkhodjaeva Surayyo Makhkamovna. Analysis of modern «E-government» models in the world* // Review of law sciences, vol. 1, № 7, 2019, с. 14-19.
2. Галкин (2021) - *Галкин А. Г., Еникеев А. А., Пастухов М. М. Электронное правительство: анализ зарубежных практик интеграции* // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. – Т. 7. – № 1. – С. 11-15.
3. Тагаров (2018) – *Тагаров Б. Ж. Анализ современного состояния электронного правительства России* // Креативная экономика. 2018. – Т. 12. – №4. – С.447-458.
4. Яруничев (2021) – *Яруничев А. И. Мировой опыт применения цифровых технологий в государственно-частном партнёрстве* // Эффективность национальных проектов: социально-экономические процессы, институты гражданского общества, просвещение: XX Международная научно-практическая конференция, Курск, 22 апреля 2021 года. – Курск: Частное образовательное учреждение высшего образования "Курский институт менеджмента, экономики и бизнеса", 2021. – С. 157-160.
5. Положихина (2017) - *Положихина М. А. Электронное правительство: опыт Запада и России* // Россия и современный мир. – 2017. – № 1(94). – С. 182-196.

⁵ Составлено автором по данным Статистического сборника: Информационное общество в Российской Федерации. 2020 / Федеральная служба государственной статистики; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики» – М.: НИУ ВШЭ, 2020.

6. Галимова (2021) - *Галимова М. В. Сущность понятия и роль организации "электронного правительства" в системе общества // Государство. Бизнес. Общество. Цифровая среда: траектория взаимодействия от теории к практике : сборник научных статей по итогам международной научно-практической конференции.*, Санкт-Петербург, 29–30 апреля 2021 года. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2021. – С. 156-161.

7. Ботнев (2018) - *Ботнев В. К. Зарубежный опыт построения Электронного правительства // Социально-политические науки.* – 2018. – № 1. – С. 26-28.

8. Леднева (2021) – *Леднева О. В. Статистическое изучение уровня цифровизации экономики России: проблемы и перспективы // Вопросы инновационной экономики.* – 2021. – Т. 11. – № 2. – С. 455-470.

9. Kunstelj (2004) – *Kunstelj Mateja, Vintar Mirko Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis // Information polity/* - 2014/ - № 9 (3), p. 131-148.

References:

Adilkhodjaeva (2019) - Adilkhodjaeva Surayyo Makhkamovna. Analysis of modern «E-government» models in the world // Review of law sciences, vol. 1, # 7, 2019, S. 14-19.

Galkin (2021) - Galkin A. G., Enikeev A. A., Pastukhov M. M. Electronic government: analysis of foreign integration practices [Elektronnoye pravitel'stvo: analiz zarubezhnykh praktik integratsii]// Uchenye zapiski V.I. Vernadsky. Legal Sciences. 2021. - Vol. 7. - # 1. - S. 11-15.

Tagarov (2018) - Tagarov B. Zh. Analysis of the current state of the electronic government of Russia [Analiz sovremennogo sostoyaniya elektronnoego pravitel'stva Rossii] // Creative Economy. 2018. - Vol. 12. - # 4. - S.447-458.

Yarunichev (2021) - Yarunichev A. I. World experience in the use of digital technologies in public-private partnership [Mirovoy opyt primeneniya tsifrovyykh tekhnologiy v gosudarstvenno-chastnom partnerstve] // Efficiency of national projects: socio-economic processes, civil society institutions, education: XX International Scientific and Practical Conference, Kursk, April 22, 2021. - Kursk: Private educational institution of higher education "Kursk Institute of Management, Economics and Business", 2021. - S. 157-160.

Polozhikhina (2017) - Polozhikhina M. A. Electronic government: the experience of the West and Russia [Elektronnoye pravitel'stvo: opyt Zapada i Rossii] // Russia and the modern world. - 2017. - # 1 (94). – S. 182-196.

Galimova (2021) - Galimova M. V. The essence of the concept and the role of the organization of "electronic government" in the system of society [Sushchnost' ponyatiya i rol' organizatsii "elektronnoego pravitel'stva" v sisteme obshchestva] // State. Business. Society. Digital environment: the trajectory of interaction from theory to practice: a collection of scientific articles following the results of the international scientific and practical conference., St. Petersburg, April 29–30, 2021. - St. Petersburg: St. Petersburg State University of Economics, 2021. - S. 156-161.

Botnev (2018) - Botnev V. K. Foreign experience in building the Electronic Government [Zarubezhnyy opyt postroyeniya Elektronnoego pravi-tel'stva] // Socio-political sciences. - 2018. - # 1. - S. 26-28.

Ledneva (2021) - Ledneva O. V. Statistical study of the level of digitalization of the Russian economy: problems and prospects [Statisticheskoye izucheniye

urovnya tsifrovizatsii ekonomiki Rossii: problemy i perspektivy] // Issues of innovative economics. - 2021. - Vol. 11. - # 2. - S. 455-470.

Kunstelj (2004) - Kunstelj Mateja, Vintar Mirko Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis // Information polity/ - 2014 - # 9 (3) - S. 131-148.