

УДК 334.021:351.711

Н. В. Сергеева

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)», Москва;
АНО ВО «Московский международный университет», Москва,
e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ КОМБИНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ЧАСТНЫХ УСЛУГ

Ключевые слова: цифровизация государственного управления, проактивная цифровая государственная услуга, социальная защита населения, доступность услуг.

Цифровая трансформация государственного управления обуславливает появление новых видов комбинированных цифровых государственных услуг с перераспределением привычных функциональных ролей между участниками возникающих при этом общественных отношений. Исследование нацелено на выявление преимуществ и рисков для участников таких общественных отношений в сфере социальной защиты населения. Результаты исследования показали, какие риски возникают для каждого из участников общественных отношений при комбинировании государственных и частных услуг в сфере социальной защиты при проектировании новых цифровых услуг. Новизна исследования заключается в выявлении рисков снижения ценности государственных услуг в сфере социальной защиты населения при их комбинировании с услугами корпоративного сектора. Результаты исследования могут быть использованы при проектировании цифровых государственных услуг в иных отраслях социальной сферы.

N. V. Sergeeva

K.G. Razumovsky Moscow State University of Technologies and Management
(The First Cossack University), Moscow;
ANO HI Moscow International University, Moscow, e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: ADVANTAGES AND RISKS OF COMBINING PUBLIC AND PRIVATE SERVICES

Keywords: digitalization of public administration, proactive digital public service, social protection of the population, accessibility of services.

The digital transformation of public administration leads to the emergence of new types of combined digital public services with the redistribution of familiar functional roles between participants in the emerging social relations. The study aims to identify the advantages and risks for participants in such social relations in the field of social protection of the population. The results of the study show what risks arise for each of the participants in public relations when combining public and private social protection services in the design of new digital services. The novelty of the study is to identify the risks of reducing the value of public services in the field of social protection of the population when combined with services provided by the corporate sector. The results of the study can be used in the design of combined digital public services in other sectors of the social sphere.

Введение

В 2017 году Бостонская консалтинговая группа выделила четыре ключевых инструмента цифровой трансформации экономики РФ: цифровая приватизация, цифровизация государственного управления, цифровой скачок и цифровое реинвестирование [8]. Применение данных инструментов на практике ведёт к функциональной трансформации сложившейся системы общественно-экономических отношений в публичной сфере.

Цифровизация государственного управления ориентирована на повышение производительности в государственном секторе и оптимизацию государственных расходов, а высвобождаемые ресурсы реинвестируются в новые цифровые проекты. Цифровая приватизация нацелена на поиск и совершенствование неэффективных участков публичного сектора экономики. Цифровой скачок предполагает стимулирование сквозных цифровых технологий взрывного

характера, ведущих к появлению новых отраслей и видов общественно-экономических отношений. Таким образом, цифровизация экономики страны требует использования всего набора инструментов, используемых в мировой практике. Вместе с тем неуправляемая трансформация сложившейся структуры общественно-экономических отношений ведет к перераспределению функциональных ролей и ресурсов, что, в свою очередь, обуславливает дисбаланс интересов участников данных отношений и необходимость в разработке нового или усовершенствования уже сформированного государственного регулирования таких отношений.

Цифровизация государственного управления ориентирована на повышение уровня удовлетворенности граждан при получении услуг. Данный критерий эффективности ориентирован на внедрение принципа проактивности в процесс производства государственных услуг, под которым понимается упреждающая потребность получателя деятельности органа публичной власти при производстве услуг [5].

Шолта и Павловски разработали таксономию цифровых проактивных услуг для оценки уровня цифровой зрелости правительства, сравнив деятельность проактивного цифрового правительства с «круглосуточным магазином», проводя параллели с услугами в корпоративном секторе [7]. Однако, такой подход не учитывает отличительные особенности и ограничения государственных услуг [4]. Отметим, что частная услуга нацелена на удовлетворение потребности получателя в процессе её производства, что подчеркивает важность создаваемой дополнительной ценности в результате соучастия получателя в производстве услуги. Предоставление государственной услуги связано с реализацией гражданских прав и обязанностей заявителя в установленном нормативно-правовыми актами порядке, что ограничивает возможности индивидуального подхода при её предоставлении. В научной литературе недостаточное внимание уделено влиянию цифровой трансформации процесса предоставления государственных услуг на содержание самих услуг. Основным преимуществом цифровизации для заявителя указывается комфорт и экономия времени. Однако, до конца не ясно, как меняется ценность государственных услуг в результате такой

трансформации, в том числе при комбинировании с частными услугами.

Цель исследования заключалась в выявлении преимуществ и рисков комбинирования государственных и частных услуг в сфере социальной защиты населения в рамках формирования новых бизнес-моделей в цифровой экономике на основе больших данных, аккумулируемых государственными органами и уполномоченными ими организациями.

Материал и методы исследования

Исследование проводилось на основе метода сравнения реактивного и проактивного принципов производства государственной услуги в сфере социальной защиты населения. Сравнение основных этапов предоставления услуги позволило определить преимущества и риски для всех участников предоставления комбинированной цифровой государственной услуги. Графический метод был применен для визуализации процесса предоставления услуги, закрепленного в административном регламенте, устанавливающем стандарт предоставления исследуемой государственной услуги [2]. Источником статистических данных является годовой отчет Социального фонда РФ [9].

Результаты исследования и их обсуждение

Объектом исследования стали социально-значимые услуги для населения, поскольку гражданин как участник общественно-экономических отношений является получателем государственных услуг. Однако, в силу ряда отличительных особенностей государственных услуг (может предоставляться по умолчанию, может быть связана с обязанностью гражданина, имеет ограниченный круг поставщиков) получатель не всегда обладает возможностью выбора (отказа) при получении такой услуги. При реализации цифровой приватизации, для которой характерно комбинирование государственных и частных услуг, появляется риск монополизации отдельных процедур и процессов в корпоративном секторе, и, как следствие, рост их стоимости для получателя государственной услуги.

Например, в сфере социальной защиты населения согласно официальным данным за 2020 год получателями различных видов социальной помощи в России стали 75 млн. чел. (51,4% граждан страны) при общей чис-

ленности населения 146 млн. чел. При этом в России установлено 387 видов государственной социальной поддержки (44 вида федеральных и 343 вида региональных мер) и свыше 20 тысяч мер поддержки муниципального уровня [3].

Для исследования была выбрана государственная услуга по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации (рис. 1). Регламентом предусмотрены 3 способа получения услуги [2]:

1) в натуральном виде;

2) в виде компенсации затрат за самостоятельную покупку;

3) в виде электронного сертификата на приобретение [1].

На рисунке 1 представлены основные этапы предоставления услуги в натуральном виде и с использованием цифровых проактивных сервисов. Получение услуги в виде компенсации затрат на приобретение технического средства реабилитации в исследование не вошло, поскольку не связано с цифровой трансформацией.

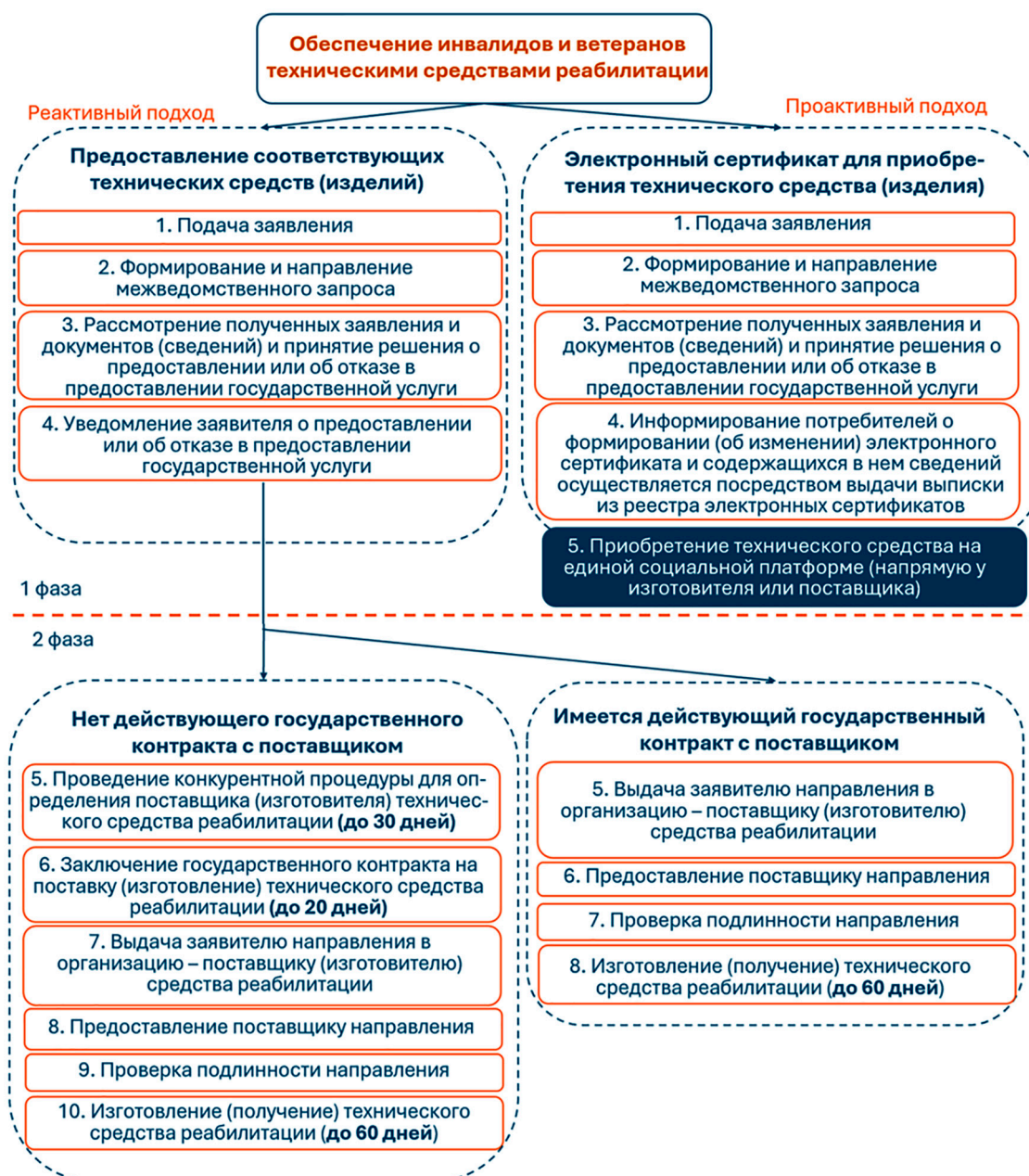


Рис. 1. Сравнительная характеристика этапов предоставления услуги
Источник: составлено автором

При предоставлении услуги в натуральном виде процесс её предоставления включает все процедуры по закупке и обеспечению гражданина необходимым средством реабилитации. Покупка при этом осуществляется с применением механизма государственных закупок, то есть обеспечивает бюджетную эффективность. Данный вариант включает также решение вопросов с гарантийным обслуживанием и ремонтом (государство выполняет роль посредника между производителем и потребителем изделия). Производство услуги таким образом состоит из 2 фаз – принятие решения о предоставлении технического средства реабилитации и приобретение необходимого средства.

При применении электронного сертификата необходимость в проведении государственных закупок исчезает, поскольку предусматривает его использование на специальном социальном маркетплейсе, созданном в результате цифровой трансформации работы учреждений социального обслуживания и медико-социальной экспертизы.

Данная платформа позволяет:

- 1) сделать получателя услуг её проектировщиком, поскольку заявитель получает возможность ограниченного выбора производителей и моделей средств реабилитации, представленных на платформе;
- 2) приобретать более совершенные модели средств реабилитации, предоставив получателю возможность доплачивать разницу между стоимостью конкретной модели и номиналом полученного электронного сертификата за счет собственных средств гражданина;
- 3) в перспективе самостоятельно комбинировать основные и дополнительные услуги (доставка, ремонт, обслуживание).

Таким образом, данная услуга представляет собой комплекс услуг, включающий базовую государственную услугу и набор дополнительных частных услуг.

При этом преимущества для государства заключаются в экономии ресурсов, росте производительности и оптимизации затрат на обслуживание. Риски гарантийного обслуживания и неудовлетворенности заявителя передаются частной стороне. Преимуществом для частной стороны становится гарантированный спрос со стороны целевой группы потребителей и доступ к их персональным данным с возможностью выстраивания коммуникационной политики по продвижению своих товаров в рамках

индивидуального подхода. Инициаторами данного подхода указывается, что заявитель получает дополнительную ценность в виде комфорта и скорости обслуживания [6].

Таким образом, цифровая трансформация привела к появлению новой бизнес-модели, основанной на комбинировании проактивных государственных и частных услуг [6].

Отметим, что такая модель, с одной стороны, устраняет административные барьеры для получателя, а, с другой стороны, создает новые барьеры уже экономического характера. Получатели мер социальной поддержки оказываются в сложных жизненных обстоятельствах, характеризующихся ограниченными возможностями для обеспечения высокого уровня дохода, в связи с чем у них и появляется право на различные выплаты и пособия в денежной и натуральной форме [1, 4]. То есть данная категория заявителей относится к группе «нуждающихся», что свидетельствует об отсутствии средств на дополнительные платные услуги или возможности осуществления доплаты за разницу в стоимости средства реабилитации и размера положенной выплаты. Так, данные Социального фонда РФ свидетельствуют, что в 2023 году 86,9% получателей исследуемой услуги предпочли натуральную форму, на электронный сертификат пришлось только 3,76% заявлений, остальные 9,34% заявителей воспользовались денежной компенсацией [9].

Также следует отметить, что отсутствие эффекта бюджетной экономии и ограничение конкуренции на социальном маркетплейсе создает риски завышения стоимости таких средств в отсутствие эффективных механизмов контроля предельной цены (например, такая ситуация наблюдалась в условиях пандемии в контрактной системе).

Таким образом, цифровизация основной государственной услуги социального характера и её объединение с дополнительными частными услугами, требующими доплат со стороны заявителя, приводит к снижению ценности государственной услуги для заявителя. При этом существующая система оценки качества предоставления услуг не позволяет зафиксировать данное явление, поскольку оценивает уровень удовлетворенности гражданина процессом предоставления услуги, а не полученным результатом. Для оценки результативности услуги используется лишь один показатель – количество обращений в уполномоченный орган государственной власти (не более 2) [2].

Также стоит отметить, что в отношении частных услуг, комбинируемых с государственными, не применяется механизм оценки качества и уровня удовлетворенности заявителя, что создает дополнительные риски для публичной стороны.

Кроме того, барьерами при такой модели становятся цифровое неравенство (доступность услуг связи, зона покрытия интернет-услугами, наличие в домохозяйстве цифровых устройств, стоимость услуг связи и т.п.), недостаточная цифровая грамотность населения и возрастная инерция (нежелание граждан менять образ жизни и устоявшиеся привычки).

Заключение

Цифровизация государственных услуг, с одной стороны, открывает новые возможности для оптимизации государственных расходов, развития новых бизнес-моделей, повышения качества, доступности и производительности при предоставлении государственных услуг; а, с другой стороны, создает новые барьеры и риски для получателей услуг.

Результаты исследования показали, что цифровая трансформация и комбинирование государственных и частных услуг в сфере социальной защиты приводит к перераспределению существующих рисков между участниками процесса предоставления ус-

луги, а также появлению новых рисков, связанных со снижением ценности услуги для заявителя в результате недостаточного урегулирования общественно-экономических отношений, возникающих при реализации новых цифровых бизнес-моделей.

Снижению рисков, связанных с комбинированием государственных и частных услуг в цифровой среде, могут поспособствовать следующие мероприятия:

1) разработка и применение эффективного контроля предельных цен на товары и услуги, производство которых допустимо в совокупности с государственными услугами (по жизненным ситуациям);

2) сохранение возможности участия заявителя в производстве комбинированной услуги в части выбора и отказа от дополнительных услуг;

3) обязательная оценка качества предоставления частных услуг, доработка критериев оценки качества предоставления цифровых государственных услуг в социальной сфере;

4) сохранение реактивного подхода в предоставлении социальных услуг (центров обслуживания населения с бесплатным доступом в интернет, возможности получения результата услуги не только в денежной, но в натуральной форме и т.п.) для устранения цифровых барьеров и неравенства.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 30.12.2020 № 491-ФЗ «О приобретении отдельных видов товаров, работ, услуг с использованием электронного сертификата» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372676/ (дата обращения: 20.03.2025).
2. Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2008 г. № 240 «О порядке обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76051/ (дата обращения: 20.03.2025).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2024 г. № 842-р «Стратегическое направление в области цифровой трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_474508/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 20.03.2025).
4. Brüggemeier M. Auf dem Weg zur No-Stop-Verwaltung // Verwaltung & Management. 2010. Vol. 16. No. 2. P. 93–101.
5. Lindgren I., Jansson G. Electronic services in the public sector: A conceptual framework // Government Information Quarterly. 2013. Vol. 30. No. 2. P. 163–172.
6. McBride K., Hammerschmid G., Lume H., Raieste A. The new standard for digital governments. Centre for Digital Governance. The Hertie School. 2023. 48 p.
7. Pawlowski C., Scholta H. A taxonomy for proactive public services // Government Information Quarterly. 2023. No.40. DOI: 10.1016/j.giq.2022.101780.
8. Россия онлайн: четыре приоритета для прорыва в цифровой экономике. The Boston Consulting Group. 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://web-assets.bcg.com/img-src/Russia-Online_tcm9-178074.pdf (дата обращения: 20.03.2025).
9. Годовые отчеты [Электронный ресурс] // Социальный фонд России. URL: https://sfr.gov.ru/press_center/annual_report/ (дата обращения: 20.03.2025).