



Научная статья / Original article

УДК [338.465:004.9](470)

DOI 10.36683/ee243.4-10

JEL L86 R12 R50

EDN UEWXUS

Симченко Н. А., Шелковникова А. К.

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В МОНОГОРОДАХ РОССИИ

Симченко Наталия Александровна*доктор экономических наук, профессор**Санкт-Петербургский государственный университет (г. Санкт-Петербург, Россия), и.о. заведующего кафедрой экономической теории и экономической политики**e-mail: natalysimchenko@yandex.ru**ORCID: 0000-0001-8364-2313**SPIN: 9297-8825***Nataliia A. Simchenko***Doctor of Economic Sciences, Professor**Saint-Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russia), Acting Head of Economic Theory and Economic Policy Department**e-mail: natalysimchenko@yandex.ru**ORCID: 0000-0001-8364-2313**SPIN: 9297-8825***Шелковникова Александра Константиновна***Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского (г. Симферополь, Россия), соискатель**e-mail: shelkalexandra@mail.ru**SPIN: 1934-7668***Aleksandra K. Shelkovnikova***V.I. Vernadsky Crimean Federal University (Simferopol, Russia), PhD student**e-mail: shelkalexandra@mail.ru**SPIN: 1934-7668*

В статье представлены этапы регулирования электронных муниципальных услуг, обозначены проблемы электронного взаимодействия в процессе оказания муниципальных услуг в моногородах. К таким проблемам отнесены: обязательность электронного канала связи, технические сложности из-за интернет-доступа, низкие цифровые навыки заявителей, формальные ограничения. Активное регулирование цифровизации государственного сектора обеспечило непрерывный формат оказания большинства государственных и муниципальных услуг и доступное для граждан функционирование МФЦ. Анализ показал, что использование цифрового контента при предоставлении государственных и муниципальных услуг в стране увеличивается. При выполнении исследования задействованы общенаучные методы (дедукция, индукция, анализ, синтез, методы классификации и другие) и специальные (системный подход, сравнительный статистический анализ и другие). Авторами рассмотрены предпосылки, технические и интеллектуальные возможности для открытия на базе муниципальных библиотек Цифровых центров обслуживания населения для расширения функционала предоставляемых цифровых услуг. Предложена систематизация и интеграция мер регулирования и поддержки развития портфеля муниципальных услуг для повышения качества жизни населения моногородов.

Ключевые слова: электронные муниципальные услуги, регламенты, моногорода, цифровое неравенство, качество жизни.

Вклад авторов: все авторы внесли равный вклад в проведение исследования и написание статьи; выразили согласие нести публичную ответственность за все аспекты работы, связанные с точностью или достоверностью любой части рукописи; одобрили финальную версию статьи перед публикацией.

Для цитирования: Симченко Н. А., Шелковникова А. К. Проблемы регулирования электронных муниципальных услуг в моногородах России // Экономическая среда. – 2024. – Т. 13, № 3. – С. 4-10. – <https://doi.org/10.36683/ee243.4-10>. – EDN UEWXUS.

The article highlights the stages of electronic municipal services regulation, the problems of electronic interaction in the process of providing municipal services in single-industry towns. These problems are: mandatory electronic communication channel, technical difficulties due to Internet access, low digital skills of the applicants, and formal restrictions. Active regulation of public sector digitalization has ensured a continuous format for most state and municipal services and operation of MFC accessible to citizens. The analysis showed that use of digital content providing state and municipal services in the country is increasing. The research involves general scientific methods (deduction, induction, analysis, synthesis, classification methods, and others) and special ones (system approach, comparative statistical analysis, and others). The authors consider the prerequisites, technical and intellectual possibilities for opening digital public service centers on the basis of municipal libraries to expand the functionality of provided digital services. Systematization and integration of regulatory measures and support of portfolio development of municipal services to improve life quality of the population of single-industry towns are suggested.

Keywords: electronic municipal services, regulations, single-industry towns, digital inequality, life quality.

Authors' contribution: All authors contributed equally to the research and writing; agreed to be publicly responsible for all aspects of the work related to the accuracy or integrity of any part of the manuscript; approved the final version of the article before publication.

For citation: Simchenko N.A., Shelkovnikova A.K. The Problems of electronic municipal services regulation in single-industry towns of Russia. *Economic environment*. 2024; 13 (3): 4-10. (In Russ.). – <https://doi.org/10.36683/ee243.4-10>. – URL: <https://www.elibrary.ru/UEWXUS>.

Введение

Происходящие в Российской Федерации цифровые трансформации нацелены на ускоренное внедрение цифровых технологий в экономику и социальную сферу для повышения качества жизни людей. В условиях интенсивных изменений социально-политических факторов, экономико-финансовых характеристик хозяйственных отношений решение задач обеспечения достойного качества и уровня жизни населения закреплено за органами государственной власти. Для органов местного самоуправления, чьи города получили статус монопрофильных, решение задачи усложняется низким потенциалом экономики таких городов и их непривлекательностью для внешних инвесторов. В связи с этим органы власти моногородов находятся в ситуации поиска действенных механизмов, позволяющих через предоставление муниципальных услуг, обеспечить достойное качество и уровень жизни населения, соблюдая актуальные параметры социально-экономического развития территории. Значимость данной сферы исследования определяется и тем фактом, что в России моногорода составляют примерно 30 % от их общего количества [1].

В последние годы, по мнению исследователей, «произошло общее снижение зависимости монопрофильных муниципальных образований от градообразующих организаций», но ещё нет стабильности общей социально-экономической ситуации в большинстве моногородов страны [2, с. 3]. Среди основных проблем развития моногородов России учёные указывают на проблему инфраструктурного обеспечения моногородов и необходимость его модернизации [3].

В последние годы вопросами исследования процессов оказания муниципальных услуг, их развития активно занимались ученые и исследователи, среди которых Д. Н. Зубарев, Р. В. Бабун, Н. В. Киселева, О. В. Соболев, Н. Н. Файзуллин и другие, отмечали проблемы электронного взаимодействия и дифференциацию отраслевого регулирования [4–8].

В совокупности данные обстоятельства обуславливают актуальность настоящей темы.

Цель статьи – выделение проблем в оказании электронных муниципальных услуг в моногородах России и определение перспектив регулирования.

Материалы и методика исследования

В качестве материалов исследования авторами использованы научные публикации и результаты исследований отечественных учёных, статистические данные официальных источников, статистические сборники, нормативные акты и программные документы федеральных и региональных органов власти.

При выполнении исследования задействованы общенаучные методы (дедукция, индукция, анализ, синтез, методы классификации и другие) и специальные (системный подход, сравнительный статистический анализ и другие).

Результаты и обсуждение

Государство интенсивно реализует курс на цифровизацию не только реального сектора экономики, но и внутренней системы управления, включая перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид. По данным Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, за 2023 год граждане страны имели возможность получить более 600 федеральных и более 2 000 региональных и муниципальных услуг [9].

Современные муниципальные услуги выступают визитной карточкой муниципального образования, демонстрируя его потенциал по формированию комфортной среды проживания населения и возможностей по удовлетворению его потребностей. Предоставление муниципальных услуг сегодня регламентируется Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [10]. Важным компонентом комфортной городской среды любого современного муниципального образования является развитая сфера муниципальных услуг, характеризующаяся качеством и скоростью предоставления услуг, удобной формой их предоставления, упрощённый процесс оказания услуги.

С развитием информационных технологий всё больше муниципалитетов предоставляют электронные услуги онлайн. Преимущества такой формы для заявителей очевидны – удобство получения и экономия времени, но вместе с тем возможны технические сложности (обязательность электронного канала связи, сбои или проблемы с интернет-соединением) и определённые формальные ограничения по доступу к информации (некоторые услуги требуют предоставления документов и физического присутствия) [11].

В 2020 году Министерство экономического развития РФ проводило исследование качества перевода услуг в электронный вид, которое показало, что 34 % федеральных услуг, размещённых на Едином портале госуслуг, не имели интерфейсов для онлайн-обращений, 15 % таких интерфейсов оказались неработоспособными [12]. В более чем половине случаев заявители не получали оповещений о ходе получения услуги, 35 % сведений о федеральных услугах на Едином портале были неактуальны или ошибочны, отмечен невысокий рост перевода муниципальных услуг в электронный вид.

В 2021 году в рамках поручения Президента по реализации Послания Федеральному Собранию Правительством Российской Федерации проанализированы необходимые мероприятия для достижения поставленных задач по цифровизации государственного сектора. Утвержденная в 2022 году Концепция [13] предполагает, что менее чем через два года большинство востребованных россиянами государственных и муниципальных услуг будет оказываться в непрерывном формате, без личного присутствия граждан, в том числе в многофункциональных центрах государственных и муниципальных услуг – офисах «Мои Документы» (МФЦ). Заявители смогут решать свои задачи в любой момент времени в один клик, используя интуитивно понятные сервисы. Для этого все этапы – от подачи документов до получения результата – планируется перевести в электронный вид. При этом граждане смогут при необходимости лично обращаться в госведомства за госуслугами. Общение с представителями госорганов будет сконцентрировано в офисах «Мои Документы» (МФЦ). Данная мера поможет высвободить время муниципальных служащих, сократив количество приёма граждан в офисах государственных и муниципальных учреждений и направив все усилия на принятие решений.

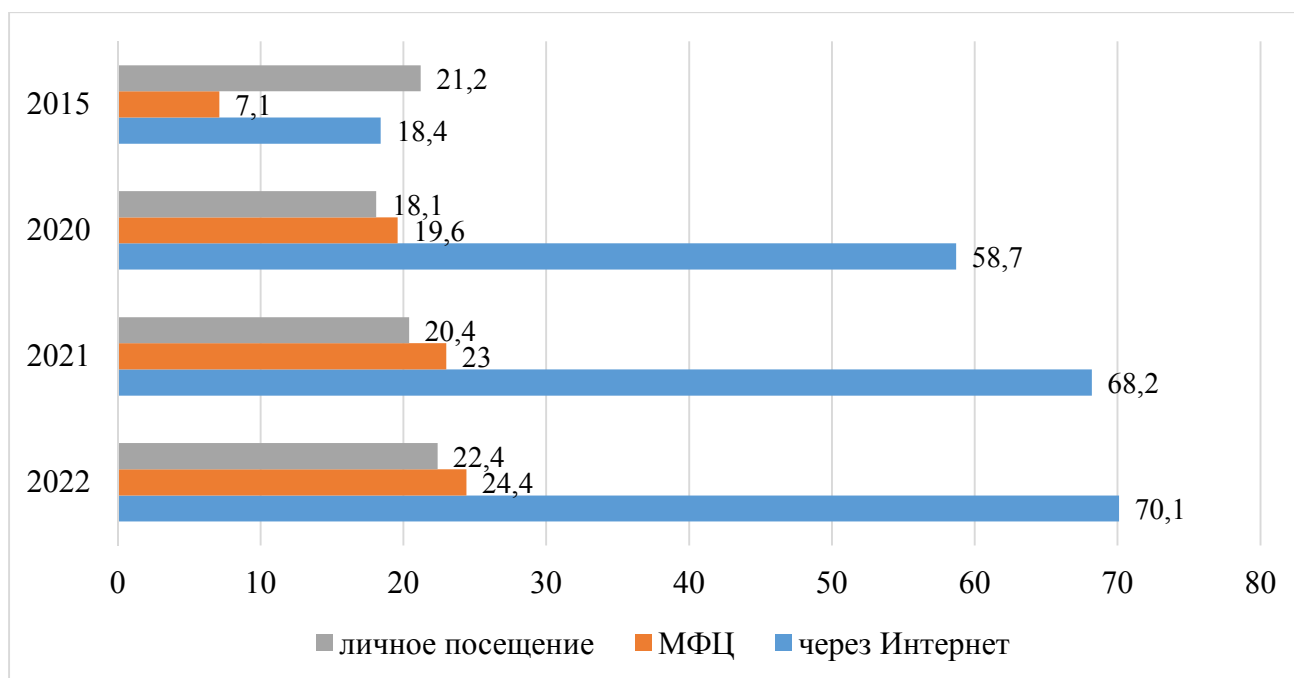
Для достижения поставленных целей планируется утвердить план оптимизации государственных и муниципальных услуг. В пилотном режиме она проходила в регионах на базе специально созданных центров «Мои Документы» (МФЦ) в III квартале 2022 года. В ходе этой работы внутренние процессы госведомств при предоставлении государственных и муниципальных услуг формализованы и оцифрованы.

Пилотный проект по оптимизации государственных и муниципальных услуг реализовывался в четырех регионах – Белгородской, Воронежской, Калининградской областях и Чувашской Республике. В рамках этой работы подготовлено свыше 60 предложений об упрощении получения 20 государственных или муниципальных услуг. Можно отметить то, что муниципальные услуги сложнее перевести в электронный вид из-за отсутствия заинтересованности на местах, что, как правило, обосновывается «уникальностью» муниципальной услуги и необходимостью лично общаться с заявителем при подаче документов или отсутствием технической возможности предоставления услуги в электронном виде, вследствие чего федеральные услуги эффективнее переводятся в электронный вид.

Практика оказания гражданам госуслуг в электронном формате «в режиме 24/7» в ряде случаев проактивна и на основе конкретных жизненных ситуаций хорошо зарекомендовала себя в период ограничений по предотвращению распространения коронавируса. Сейчас таким образом в нашей стране оказывается около 40 федеральных и примерно 60 региональных и муниципальных услуг. Полномасштабное решение этой задачи позволит вывести процесс на качественно новый уровень. Граждане смогут получать госуслуги проще и быстрее, а госведомства – сократить лишние издержки и, что немаловажно, искоренить административные барьеры при подаче или выдаче документов. Необходимо отметить, что цифровизация государственных и муниципальных услуг активизировала и подачу жалоб на некачественное предоставление услуг, в том числе на несоблюдение сроков предоставления услуг в электронном

виде сначала на досудебное обжалование действий органов власти, а затем и в прокуратуру. Ранее это занимало много времени, необходимо было подавать заявление лично или направлять заказным письмом.

С января 2023 года Правительство приступило к реализации вышеуказанной концепции поэтапного перехода к предоставлению гражданам большинства государственных и муниципальных услуг в режиме 24 часа в сутки 7 дней в неделю. Согласно статистическим данным, доля получателей электронных государственных и муниципальных услуг постоянно увеличивается, взаимодействие при обслуживании через интернет намного превышает иные способы (рисунок 1).



Источник: составлено авторами с использованием материалов [14]

Рисунок 1 – Способы взаимодействия населения с органами государственной власти и местного самоуправления в России по годам, %

По данным статистического наблюдения, использование цифрового контента при предоставлении государственных и муниципальных услуг в среднем по стране увеличивается, но не в достаточном объеме в свете решения поставленных задач при предоставлении муниципальных услуг (таблица 1).

Однако при всех положительных результатах цифровизации государственных и муниципальных услуг следует учитывать, что для некоторых категорий граждан перевод получения услуг в электронный вид может привести к невозможности получения ими государственных услуг как таковых, что нарушит их права. Другими словами, необходимо не допустить цифровой дискриминации граждан. Особое внимание со стороны государства необходимо обратить на пожилых людей, людей с физическими ограничениями, с серьезными заболеваниями, малоимущих и мигрантов.

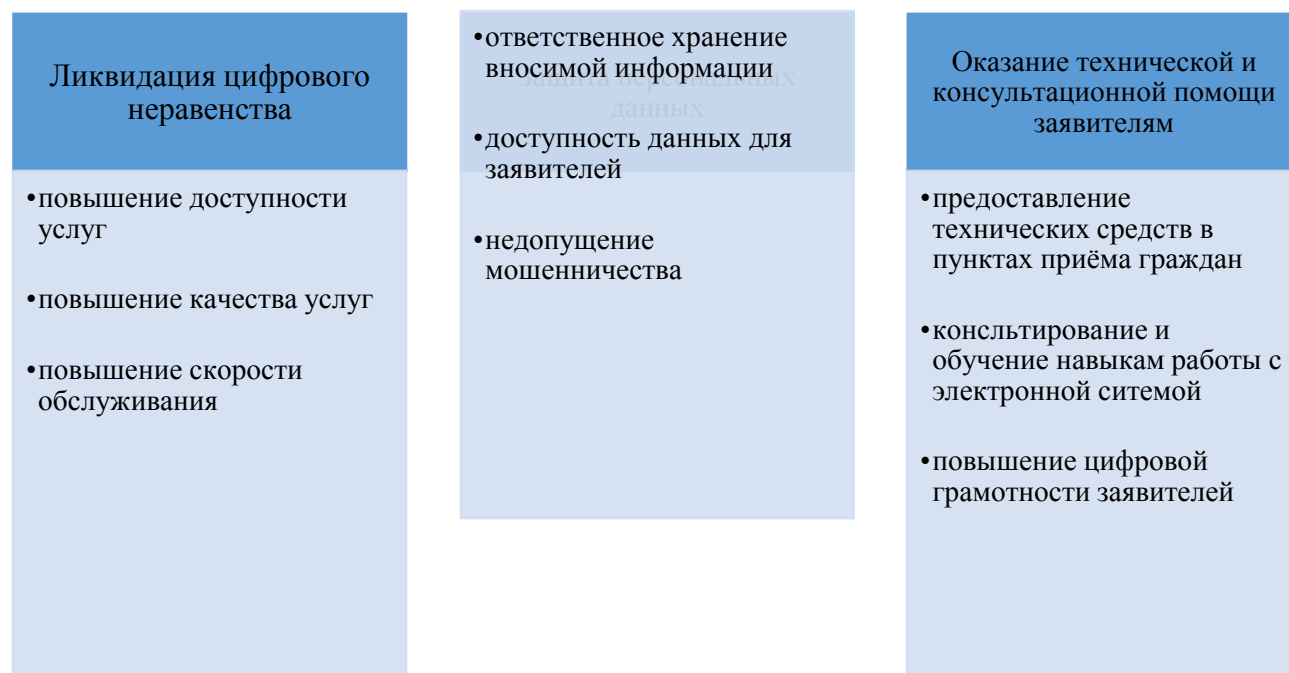
Направления перспективного регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг в моногородах позволят преодолеть проблемы и ограничения в процессах обслуживания населения (рисунок 2).

На текущий момент цифровую дискриминацию успешно решают на базе многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг (офисы «Мои Документы») в том случае, если услуги предоставляются в электронном виде и заявитель не имеет технической возможности или знаний для самостоятельного заполнения заявления со своего компьютера или телефона.

Таблица 1 – Доля органов государственной власти и местного самоуправления, использовавших в отчётном году цифровые инструменты, %

Параметр	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Локальные вычислительные сети	72,7	70,5	70,1	68,6	69,6	69,9	62,5	54,9
Электронная почта	87,4	89,9	94,2	94,1	94,7	95,8	-	-
Интранет	11,8	17,0	18,1	20,4	23,2	23,6	24,6	31,7
Экстранет	4,6	16,5	14,0	14,8	16,9	17,7	18,2	20,3
Средства электронной цифровой подписи	74,5	84,9	87,7	87,0	87,4	90,8	81,5	70,1
Специальные программные средства	29,4	36,5	36,2	33,6	34,3	35,1	21,6	21,8
Системы электронного документооборота	-	72,2	76,6	75,5	76,6	79,6	61,2	55,7
Автоматический обмен данными между своими и внешними информационными системами	-	64,5	68,3	69,4	70,0	73,8	60,9	55,4

Источник: составлено авторами с использованием материалов [14]



Источник: составлено авторами

Рисунок 2 – Направления перспективного регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг в моногородах

В части помощи населению в получении услуг в электронном виде необходимо отметить особую роль сети муниципальных библиотек, специалисты которых обладают навыками и полномочиями по регистрации заявителя на Едином портале госуслуг и необходимыми знаниями для обучения.

Есть предпосылки, технические и интеллектуальные возможности для открытия на базе муниципальных библиотек Цифровых центров обслуживания населения, расширив функционал предоставляемых цифровых услуг. Таким образом возможно привлечь в библиотеки насе-

ление и решить вопросы с цифровой безграмотностью.

Кроме вопроса о дискриминации некоторых категорий граждан, остро встал вопрос о защите пользователей – информации и данных, хранящихся в личном кабинете Единого портала госуслуг, и о телефонном мошенничестве, при котором пользователь Единого портала госуслуг сообщает злоумышленнику персональные данные от входа в личный кабинет.

Первую задачу государство решило с помощью дополнительной защиты личного кабинета – с июня 2023 года двухфакторная авторизация станет обязательной для всех пользователей Единого портала госуслуг. Это значит, что вторым фактором защиты, помимо пары логин и пароль, будет обязательное использование смс-кода либо кода, приходящего на привязанную к личному кабинету электронную почту.

Вторая задача, которую государство должно решать, – обучение граждан не сообщать свои персональные данные, логин и пароль от личного кабинета посторонним людям, а также проводить совместно с полицией обучающие мероприятия, рассказывать о случаях несанкционированного доступа в личный кабинет на Едином портале госуслуг и о последствиях. Таким образом, государство не только помогает гражданину получить государственную или муниципальную услугу, но и обучает граждан работе с Единым порталом госуслуг.

Третья задача, которая стоит на сегодняшний день перед государством, заключается в обеспечении доступа к сети Интернет во все муниципальные образования и отдалённые территории страны. Задача решается в рамках проекта «Устранение цифрового неравенства» Министерства цифрового развития Российской Федерации.

Заключение

Результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что развитие электронных муниципальных услуг в моногородах возможно путём пересмотра параметров и характера оказываемых муниципальных услуг, формирования перспективного портфеля муниципальных услуг для моногорода в части обеспечения социально-экономического развития.

Для достижения заданных параметров качества жизни на территории муниципальных образований через инструмент организации предоставления муниципальных услуг, помимо рекомендуемой дифференциации услуг, необходимо продолжить работу в области регламентации не только самой услуги, но и полного процесса её предоставления, а также возможности отойти от типовых форм регламентов предоставления услуг.

Список источников:

1. Моногорода. Развитие городов // Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/razvitiye_gorodov/monogoroda/.
2. Караваева, Т. И. Риски 2022: градообразующие организации и моногорода / Т.И. Караваева [и др.] // Фонд «Центр стратегических разработок», 2022. – 21с. – URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/14c/k88t2bqevutbs7f8bl3v06htho0s37jg.pdf>.
3. Глебова, А. Г. Проблемы моногородов: мировой опыт и российская практика / А. Г. Глебова, В. Н. Зеленский, А. С. Лазарева // Вестник университета. – 2022. – № 11. – С. 86-93. – DOI 10.26425/1816-4277-2022-11-86-93. – EDN VAARIE.
4. Zubarev, D. N. State and municipal services in the context of public sector reform in the Russian Federation / D. N. Zubarev // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2022. – Vol. 12, No. 1-1. – P. 81-88. – DOI 10.34670/AR.2022.85.11.010. – EDN TYNCIB.
5. Бабун, Р. В. Муниципальные услуги в системе муниципального управления / Р. В. Бабун // Местное право. – 2010. – № 6. – С. 3-10. – EDN NXXYPL.
6. Киселева, Н. В. Социальные услуги и государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере: законодательное определение и соотношение / Н. В. Киселева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2023. – № 2. – С. 8-12. – DOI 10.18572/1813-1247-2023-2-8-12. – EDN HNHJGM.
7. Соболев, О. В. Государственные и муниципальные услуги: дифференциация отраслевого регулирования / О. В. Соболев // Российский юридический журнал. – 2020. – № 4(133). – С. 103-111. – DOI 10.34076/2071-3797-2020-4-103-111. – EDN GQVBFQ.

8. Файзуллин, Н. Н. Государственные и муниципальные услуги посредством межведомственного электронного взаимодействия / Н. Н. Файзуллин // Инновационные технологии научного развития : сборник статей международной научно-практической конференции, Казань, 20 октября 2016 года. Том Часть 3. – Казань: Общество с ограниченной ответственностью "Аэтерна", 2016. – С. 211-214. – EDN WQUGCX.

9. Григоренко заявил, что более 1,3 тыс. госуслуг в РФ можно получить онлайн // Информационное агентство ТАСС. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/21205719>.

10. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изменениями и дополнениями). – URL: <https://base.garant.ru/12177515/>

11. Бобров, А. Д. Государственные и муниципальные услуги в управлении жилищно-коммунальным хозяйством в России / А. Д. Бобров, Д. Э. Приходько, В. Г. Агибалова // Стратегические приоритеты социально-экономического развития территорий : Сборник материалов круглого стола с международным участием, Краснодар, 28 ноября 2022 года. – Краснодар: ФГБУ "Российское энергетическое агентство" Минэнерго России Краснодарский ЦНТИ- филиал ФГБУ "РЭА" Минэнерго России, 2022. – С. 105-110. – EDN EUFVLY.

12. Кузьмин, В. Большинство госуслуг до конца 2023 года переведут в цифровой формат и непрерывный режим // Интернет-портал «Российской газеты», 2022, 18 апр. – URL: <https://rg.ru/2022/04/18/bolshinstvo-gosuslug-do-konca-2023-goda-perevedut-v-cifrovoj-format-i-nepreryvnyj-rezhim.html>.

13. Михаил Мишустин утвердил концепцию перехода к предоставлению госуслуг в режиме 24/7 // Официальный сайт Правительства РФ, 2022, 18 апр. – URL: <http://government.ru/docs/45197>.

14. Индикаторы цифровой экономики: 2024 : статистический сборник / В.Л. Абашкин, Г.И. Абдрахманова, К.О. Вишневецкий, Л.М. Гохберг и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : ИСИЭЗ ВШЭ, 2024. – 276 с. – ISBN 978-5-7598-3008-5.

Статья поступила в редакцию / Received: 24.09.2024

Принята к публикации / Accepted: 19.10.2024

Дата выхода в свет / Date of publication: 07.11.2024