

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: КЕЙС ПЕНСИОННОГО ФОНДА РФ

Сергеева Надежда Владиславовна,

канд. экон. наук, доцент кафедры экономики городского хозяйства и сферы обслуживания,

e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Актуальность статьи обусловлена проводимыми процессами цифровизации государственного управления. Перевод государственных услуг и реализация принципов доступности, экстерриториальности и проактивности призвана не только оптимизировать государственные расходы, но и, в первую очередь, качественно изменить процессы взаимодействия государства и общества. Целью исследования стал анализ результативности и изучение эффекта от внедряемых электронных сервисов и цифровизации сферы предоставления госуслуг Пенсионного фонда России на основе эмпирических данных. Для достижения цели исследования использовался анализ данных годовой отчетности фонда, открытых данных и данных официальных источников информации. Анализ данных продемонстрировал взрывной рост исследуемых показателей результативности работы фонда. По мнению автора, дальнейшая цифровизация государственных услуг, оказываемых фондом, будет направлена на реализацию принципа проактивности при предоставлении наиболее востребованных и актуальных услуг.

Ключевые слова: государственная услуга, электронные госуслуги, цифровизация

DIGITALIZATION OF PUBLIC SERVICES: CASE OF THE PENSION FUND OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sergeeva N.V.,

candidate of economic sciences, associate professor, department of urban economy and service,

e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow

The relevance of the article is due to the ongoing processes of public administration digitalization. The translation of public services and the implementation of accessibility, extraterritoriality and proactivity principles is designed not only to optimize public spending, but, first of all, to qualitatively change the processes of interaction between the state and society. The aim of the study was to analyze the effectiveness of the introduced electronic services and digitalization of providing public services of the Pension Fund of Russia on the basis of empirical data. To achieve the goal of the study, we used the analysis of the fund's annual reporting data, open data and data from official sources of information. The analysis of the data reflected the explosive growth of the investigated indicators of the fund's performance. According to the author, further digitalization of public services provided by the fund will be aimed at implementing the principle of proactivity in providing the most popular and relevant services.

Keywords: public service, electronic public services, digitalization

DOI 10.21777/2587-554X-2021-2-7-14

Введение

Реформа системы государственного управления и реализация модели «Электронного правительства» сформировала потребность в организации предоставления госуслуг в новой электронной форме, что повлекло за собой необходимость перестройки существующей системы взаимодействия

ведомственных организаций с гражданами и бизнес-сообществом, а также внедрения новых моделей межведомственного взаимодействия [2].

Определение термина «государственная услуга» закреплено в ФЗ № 210 от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹. Данный Закон определил формы предоставления услуг, основные принципы организации их предоставления, а также перечень органов власти, государственных внебюджетных фондов и уполномоченных организаций, которые вправе предоставлять государственные услуги [4].

Государственные услуги в отличие от публичных предоставляются соответствующими ведомствами в рамках осуществления ими государственных функций [1; 4].

Принятие указанного Федерального закона стало результатом реализации административной реформы, одним из направлений которой является модернизация госуслуг [1; 5]. Перевод государственных услуг в электронную форму является общемировой тенденцией развития электронных правительств [3] развитых и развивающихся стран².

Трансформация государственных услуг привела к цифровизации государственных функций, разработке и развитию электронных сервисов [6; 8], а также переходу на новые принципы организации процесса предоставления государственных услуг, существенно расширив возможности охвата населения при одновременном сокращении сроков предоставления и упрощения процедур, что сказалось на снижении административных барьеров [7].

Пенсионный фонд России является важным элементом системы социального страхования и социального обеспечения граждан РФ. Спектр предоставляемых государственных услуг, направленных на реализацию прав граждан на льготы и выплаты, охватывает все этапы жизни человека и важные жизненные ситуации, что свидетельствует о значимости предоставляемых фондом услуг и его роли в системе взаимодействия государства и населения [5; 6; 8]. Таким образом, уровень удовлетворенности граждан и оценка эффективности взаимодействия населения и государства во многом напрямую зависит от качества и доступности государственных услуг Пенсионного фонда РФ.

Развитие электронных государственных услуг и сервисов Пенсионного фонда России

Пенсионный фонд РФ играет системообразующую роль в структуре государственной политики социального обеспечения граждан РФ. По данным отчетности на 2021 год ПФР предоставляет 27 государственных услуг по 6 направлениям³.

Формами предоставления государственных услуг ПФР являются классическая (через территориальные отделения), электронная (порталы и приложения для смартфонов) и многофункциональные центры предоставления услуг⁴.

Количество оказываемых услуг населению РФ ежегодно увеличивается в среднем на 27 %. Так, в 2019 году было предоставлено 103 млн услуг, что в 2 раза больше количества услуг, предоставленных в 2016 году. Данные рисунка 1 также свидетельствуют о росте популярности электронной бесконтактной формы предоставления услуг и снижении количества оказанных услуг в территориальных отделениях ПФР⁵.

Если доля услуг, предоставляемых через МФЦ, сильно не изменяется и темпы роста количества оказанных услуг изменяются пропорционально темпам роста общей совокупности оказанных услуг, то по другим формам предоставления ситуация противоположная. Динамика изменения показателей свидетельствует об опережающих темпах роста популярности именно электронной формы предостав-

¹ Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023 (дата обращения: 08.04.2021).

² Исследование ООН: Электронное правительство 2020 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020/0UN/E-Government_Survey_Russian.pdf (дата обращения: 08.04.2021).

³ Сайт Пенсионного фонда России [Электронный ресурс]. – URL: https://www.pfr.gov.ru/press_center/annual_report (дата обращения: 08.04.2021).

⁴ Там же.

⁵ Там же.

ления государственных услуг и снижении количества услуг, предоставляемых в территориальных подразделениях ПФР.

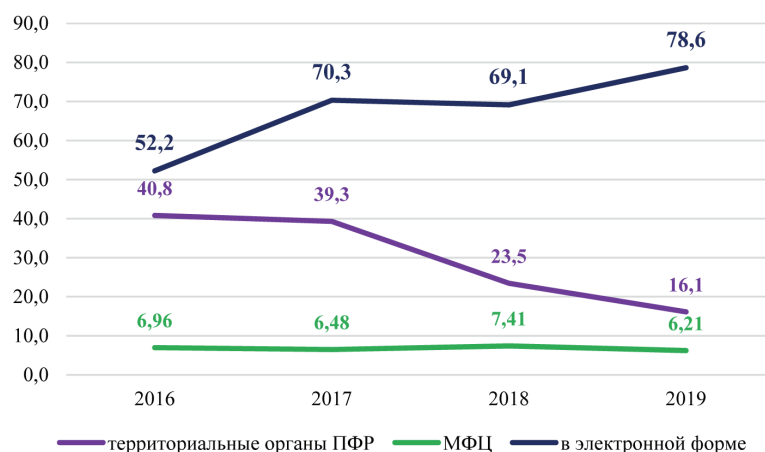


Рисунок 1 – Доли различных форм предоставления в общем объеме государственных услуг ПФР, % (составлено автором по данным годовых отчетов ПФР⁶)

Следует отметить, что Пенсионный фонд России ведет целенаправленную работу по цифровизации государственных услуг сразу в нескольких направлениях⁷:

- трансформация регламента предоставления государственных услуг и перевод их в электронную форму;
- разработка и запуск электронных сервисов;
- запуск и развитие приложения к смартфону для доступа к личному кабинету на сайте ПФР (скачано и установлено с 2017 по 2019 годы 832,75 тыс. раз);
- разработка и запуск Федерального реестра инвалидов (ФРИ) и Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО), позволившим оптимизировать расходы бюджетов всех уровней и повысить качество предоставления государственных услуг для лиц с ограниченными возможностями;
- внедрение принципов проактивности и экстерриториальности при предоставлении государственных услуг;
- перевод части услуг на реестровую модель предоставления.

Начиная с 2015 года ПФР ведет активную работу по переводу услуг в электронную форму, а также разработку и внедрение новых электронных сервисов, позволяющих повысить доступность услуг для всех категорий граждан, независимо от фактического места пребывания.

В электронном виде услуги ПФР предоставляются (таблица 1):

- на портале Госуслуг в личном кабинете (с 2017 года), а также с помощью приложения Госуслуг к смартфону с доступом к личному кабинету (с 2017 года);
- на сайте ПФР в личном кабинете (с 2015 года), а также с помощью приложения ПФР к смартфону с доступом к личному кабинету (с 2017 года).

Таблица 1 – Количество государственных услуг ПФР по формам и жизненным ситуациям по данным за 2020 г.

Группировка государственных услуг	Всего услуг	В том числе в электронной форме	
		на сайте ПФР	на портале Госуслуг
Учет пенсионных прав и информирование	5	4	4

⁶ Сайт Пенсионного фонда России [Электронный ресурс]. – URL: https://www.pfr.gov.ru/press_center/annual_report (дата обращения: 08.04.2021).

⁷ Там же.

Назначение и выплата страховых и государственных пенсий, доплат к пенсии	7	7	3
Формирование и назначение пенсионных накоплений	4	2	2
Софинансирование пенсионных накоплений	2	1	1
Назначение социальных выплат	7	6	3
Предоставление материнского капитала	2	2	2
Всего	27	22	15

Источник: составлено автором по данным годовых отчетов ПФР⁸.

Доля электронных услуг в общей совокупности по данным за 2020 год составила 81,5 %.

До 2015 года услуги ПФР оказывались в территориальных отделениях и МФЦ. ПФР оказывает 24 услуги через систему МФЦ, 21 услуга представлена на Едином портале государственных услуг, 15 из них предоставляются в электронном виде. При этом в электронную форму переведены наиболее востребованные государственные услуги⁹.

Параллельно с Единым порталом государственных услуг ПФР развивает и свою собственную платформу (pfrf.ru), на базе которой предлагает более широкий перечень услуг в электронной форме. Внедрение электронных услуг и сервисов на ведомственной платформе идет более быстрыми темпами. Кроме того, такая модель позволяет апробировать на базе собственной платформы новые сервисы. Так, например, сервис «Пенсионный калькулятор», пользовавшийся неизменной популярностью у посетителей ведомственного сайта, в 2018 году «переехал» на Единый портал госуслуг (ЕПГУ).

Значимой вехой в цифровизации государственных услуг стала организация предоставления в электронном виде государственной услуги по назначению пенсии, которая позволила существенно увеличить показатели работы информационных сервисов и платформы ПФР, а также реализовать на практике принцип экстерриториального предоставления государственных услуг населению¹⁰.

Динамика перевода государственных услуг в электронную форму и запуска электронных сервисов представлена в таблице 2.

Таблица 2 – Динамика развития сервисов и услуг ПФР в электронной форме

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
Внедрено новых сервисов, ед.	–	28	14	10	68
Количество услуг, предоставляемых в электронной форме, ед.	11	17	20	24	22
Общее количество предоставляемых населению услуг, ед.	27	27	27	27	27
Доля услуг, переведенных в электронную форму с нарастающим итогом, %	40,7	63,0	74,1	88,9	81,5

Источник: составлено автором по данным годовой отчетности ПФР¹¹.

До 2018 года наблюдается ежегодный рост уровня цифровизации государственных услуг. Данные таблицы 2 свидетельствуют, что ПФР усиленно развивает электронные сервисы и услуги на базе своего сайта pfrf.ru. Новые сервисы, как правило, включают возможность удаленной подачи заявления на получение наиболее востребованных услуг и записи на прием в территориальное отделение ПФР.

Поскольку цифровизация государственных услуг в России и в мире идет по двум направлениям¹², всех получателей услуг и заявителей, взаимодействующих с Пенсионным фондом, разделили на две группы:

– граждане РФ (предоставление государственных услуг населению);

⁸ Сайт Пенсионного фонда России [Электронный ресурс]. – URL: https://www.pfr.gov.ru/press_center/annual_report (дата обращения: 08.04.2021).

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Исследование ООН: Электронное правительство 2020 [Электронный ресурс]. – URL: https://www.publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020/0UN/E-Government_Survey_Russian.pdf (дата обращения: 08.04.2021).

– страхователи, в том числе самозанятые граждане (взаимодействие ПФР с бизнес-сообществом для целей формирования реестра данных).

Таким образом, ПФР в соответствии с мировыми тенденциями и проводимой на государственном уровне политикой разделил свои сервисы и услуги по объекту предоставления, а именно на граждан и страхователей.

Еще в 2014 году были сформированы основные сервисы и услуги для страхователей. Для них была сформирована возможность регистрации на сайте и создания личного кабинета, в котором можно получить основные услуги ПФР для бизнеса. А в 2015 году на портале pfrf.ru был создан личный кабинет гражданина РФ, в котором физические лица могли воспользоваться несколькими сервисами и государственными услугами в электронной форме (таблица 3).

Пенсионный фонд России осуществляет развитие сервисов и услуг в электронной форме по трем направлениям, представленным в таблице 3.

ПФР классифицировало свои сервисы и услуги в зависимости от типа получателя и наличия у него регистрации на сайте компании. Ряд услуг и сервисов, не требующих обязательной идентификации заявителя услуг и, соответственно, регистрации на сайте, оказываются в свободном доступе.

Таблица 3 – Развитие сервисов и электронных услуг ПФР

Личный кабинет страхователя	Личный кабинет гражданина	Не требуют регистрации
– начисление взносов и формирование отчетности; – отслеживание возникновения пенсионных прав; – проверка пенсионных баллов и стажа; – назначение пенсий и управление ее доставкой; – запись на прием в ПФР и дистанционное взаимодействие с фондом по ряду других вопросов; – справка о состоянии счетов (45 % всех обращений); – платежи (30 % всех обращений)	– получение информации о состоянии индивидуальных лицевых счетов; – пенсионный калькулятор; – подача электронных заявлений о назначении пенсии и выборе способа ее доставки	– предварительная запись на прием или подача обращения; – заказ справок и документов

Источник: составлено автором по данным отчетности ПФР¹³.

Динамика обращений граждан за услугами и сервисами через личный кабинет представлена на рисунке 2.



Рисунок 2 – Динамика количества обращений за услугами и сервисами через личный кабинет гражданина на сайте ПФР (составлено автором на основе данных годовой отчетности ПФР¹⁴)

Данные рисунка 2 отражают рост количества обращений за услугами и сервисами на сайте ПФР. В 2015 году количество обращений составило 2,2 млн, в 2016 году показатель продемонстрировал поч-

¹³ Сайт Пенсионного фонда России [Электронный ресурс]. – URL: https://www.pfr.gov.ru/press_center/annual_report (дата обращения: 08.04.2021).

¹⁴ Там же.

ти пятикратный рост (10,3 млн обращений), в 2017 году рост показателя составил 153,4 % к уровню прошлого года. Таким образом, в 2019 году количество обращений выросло по сравнению с 2015 годом в 34,4 раза, составив 75,6 млн.

Данные рисунка 2 демонстрируют взрывной рост охвата населения государственными услугами за счет внедрения дистанционных технологий предоставления без необходимости личного обращения в территориальное отделение.

Вместе с тем необходимо отметить дублирование ряда электронных государственных услуг на ведомственной платформе и Едином портале госуслуг, что дает возможность провести сравнительную характеристику организации их предоставления.

Популярность и востребованность электронных сервисов и государственных услуг на ведомственной платформе и Едином портале госуслуг можно оценить по данным рисунка 3.

Данные рисунка свидетельствуют о разнонаправленных предпочтениях заявителей, поскольку получатели разных услуг предпочитают пользоваться сервисами различных платформ. Кроме того, личный кабинет гражданина на сайте ПФР предлагает более широкий спектр услуг и сервисов.



Рисунок 3 – Сравнительная характеристика популярности государственных услуг ПФР по количеству обращений по данным за 2020 г., % (составлено автором на основе набора открытых данных ПФР¹⁵)

¹⁵ Сайт Пенсионного фонда России [Электронный ресурс]. – URL: https://www.pfr.gov.ru/press_center/annual_report (дата обращения: 08.04.2021).

Преимущества электронной формы государственных услуг заключаются в отсутствии очередей и высокой скорости обработки данных и оказания услуги, росте доступности государственных услуг. Основным препятствием для получателей услуг в электронном виде часто является наличие удостоверяющей электронной подписи, которой заверяются электронные заявления. Для получения такой регистрации ранее необходимо было обращаться в удостоверяющие центры, и только потом регистрироваться на сайте ПФР.

Цифровизация сферы предоставления государственных услуг Пенсионного фонда РФ имела также и ряд экономических последствий для его функционирования. Традиционно цифровизация услуг и сервисов привела к оптимизации численности персонала и территориальных отделений компании (таблица 4).

Таблица 4 – Динамика сокращения численности персонала и количества территориальных подразделений ПФР

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
Численность персонала, тыс. человек	121,70	114,30	108,80	106,50	104,50
Темп изменения численности персонала, %	–	–6,08	–4,81	–2,11	–1,88
Количество территориальных подразделений, тыс. ед.	2,22	2,69	2,46	2,46	2,33
Темп изменения количества территориальных подразделений, %	–	+21,17	–8,55	0,00	–5,28

Источник: составлено автором по данным годовой отчетности ПФР¹⁶.

Значительный рост популярности электронной формы предоставления государственных услуг и виртуальных сервисов фонда обусловил необходимость оптимизации количества территориальных отделений ПФР, в том числе за счет их укрупнения. Внедрение виртуальных клиентских служб привело к развитию службы удаленной поддержки и сокращению количества сотрудников фронт-офисов.

Заключение

Следующим этапом цифровизации государственных услуг ПФР стал запуск в 2017 году Единой государственной системы социального обеспечения (ЕГИССО) и Федерального реестра инвалидов (ФРИ), позволившим сформировать целый пул электронных государственных услуг в сфере социальной защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Кроме того, запуск данных платформ ознаменовал новый этап цифровизации государственных услуг, обеспечив возможность частичного перехода на проактивную модель предоставления, которая на начальном этапе заключается в информировании граждан о возникновении у них прав на получение услуг и льгот.

Так, например, в ПФР сформировался новый тип заявителей «предпенсионеры» (граждане старше 45 лет, имеющие права на предпенсионные льготы), а на основе данных ФРИ осуществляется перевод государственных услуг для лиц с ограниченными возможностями здоровья на проактивную модель.

Таким образом, можно сделать вывод о старте новой стадии цифровизации государственных услуг, основанной на внедрении принципа проактивности, и переводе услуг на реестровую (бездокументарную) модель предоставления.

Список литературы

1. Бестолкова Г.В. Государственные электронные услуги: виды и особенности // Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – № 65. – С. 23–44.
2. Иншакова Е.Г. Электронное правительство в публичном управлении: монография. – М.: Юрайт, 2019. – 139 с.

¹⁶ Сайт Пенсионного фонда России [Электронный ресурс]. – URL: https://www.pfr.gov.ru/press_center/annual_report (дата обращения: 08.04.2021).

3. *Ирхин Ю.В.* Электронное правительство: зарубежный опыт и российские реалии [Электронный ресурс] // ARS ADMINISTRANDI. – 2009. – № 1. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-zarubezhnyu-opyt-i-rossiyskie-realii> (дата обращения: 11.04.2021).
4. *Исаков А.Р.* Государственные услуги и их классификация [Электронный ресурс] // Вестник СГЮА. – 2013. – № 6 (95). – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-uslugi-i-ih-klassifikatsiya> (дата обращения: 08.04.2021).
5. *Подставкина Е.С., Сударкина Е.С.* Электронные государственные услуги: проблемы реализации и перспективы решений // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2016. – № 2. – С. 463–468.
6. *Пучкова Л.М.* Проблемы Пенсионного фонда России [Электронный ресурс] // Вестник РУК. – 2015. – № 3 (21). – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/problemy-pensionnogo-fonda-rossii> (дата обращения: 11.04.2021).
7. *Соболь Т.С., Федотов В.В.* Совершенствование механизма предоставления государственных услуг в электронном виде // Наука и общество – 2020: материалы Международной научной конференции. – М., 2020. – С. 376–381.
8. *Хизриев А.Р.* Государственные услуги Пенсионного фонда: перспективы повышения качества // Государственная служба. – 2013. – № 5 (85). – С. 22–25.

References

1. *Bestolkova G.V.* Gosudarstvennye elektronnye uslugi: vidy i osobennosti // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. – 2017. – № 65. – S. 23–44.
2. *Inshakova E.G.* Elektronnoe pravitel'stvo v publichnom upravlenii: monografiya. – М.: Yurajt, 2019. – 139 s.
3. *Ирхин Ю.В.* Электронное правительство: зарубежный опыт и российские реалии [Elektronnyj resurs] // ARS ADMINISTRANDI. – 2009. – № 1. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-zarubezhnyu-opyt-i-rossiyskie-realii> (data obrashcheniya: 11.04.2021).
4. *Isakov A.R.* Gosudarstvennye uslugi i ih klassifikatsiya [Elektronnyj resurs] // Vestnik SGYUA. – 2013. – № 6 (95). – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-uslugi-i-ih-klassifikatsiya> (data obrashcheniya: 08.04.2021).
5. *Podstavkina E.S., Sudarkina E.S.* Elektronnye gosudarstvennye uslugi: problemy realizatsii i perspektivy reshenij // Elektronnyj vestnik Rostovskogo social'no-ekonomicheskogo instituta. – 2016. – № 2. – S. 463–468.
6. *Puchkova L.M.* Problemy Pensionnogo fonda Rossii [Elektronnyj resurs] // Vestnik RUK. – 2015. – № 3 (21). – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/problemy-pensionnogo-fonda-rossii> (data obrashcheniya: 11.04.2021).
7. *Sobol' T.S., Fedotov V.V.* Sovershenstvovanie mekhanizma predostavleniya gosudarstvennyh uslug v elektronnom vide // Nauka i obshchestvo – 2020: materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii. – М., 2020. – S. 376–381.
8. *Hizriev A.R.* Gosudarstvennye uslugi Pensionnogo fonda: perspektivy povysheniya kachestva // Gosudarstvennaya sluzhba. – 2013. – № 5 (85). – S. 22–25.