

Скрытое управленческое бремя электронных государственных услуг^{*}

Hidden Administrative Burden of Digital Public Services

**В. ГИЗАТУЛЛИНА,
Е. РАХМАТУЛЛИНА, Е. БАШИРИНА**

Гизатуллина Венера Габдулхаковна, старший преподаватель кафедры экономико-правового обеспечения безопасности Института истории и государственного управления (ИИГУ) ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий» (УУНиТ). E-mail: ooo.cno@mail.ru

Рахматуллина Евгения Николаевна, канд. экон. наук, доцент кафедры экономико-правового обеспечения безопасности ИИГУ УУНиТ. E-mail: ooo.cno@mail.ru

Баширина Евгения Николаевна, канд. полит. наук, доцент кафедры экономико-правового обеспечения безопасности ИИГУ УУНиТ. E-mail: trews123@rambler.ru

Аннотация. В статье рассматривается проблема несоответствия между цифровой доступностью государственных услуг и реальной способностью гражданина пройти административную процедуру. Актуальность связана с ростом электронных сервисов при сохранении скрытых барьеров. Цель исследования – выявить сущность скрытого управленческого бремени. Методология включает институциональный и понятийный анализ. Установлено, что цифровизация переносит часть административной работы на гражданина. Введено понятие скрытого управленческого бремени и показана его связь с административной понятностью. Сделан вывод о необходимости смещения оценки качества услуг от технической доступности к снижению издержек взаимодействия.

Ключевые слова: скрытое управленческое бремя, электронные государственные услуги, цифровое государство, административная понятность, межведомственные процедуры.

Abstract. The article examines the mismatch between digital accessibility of public services and citizens' ability to complete administrative procedures. The relevance is driven by the expansion of digital services alongside persistent hidden barriers. The study aims to reveal the nature of hidden administrative burden. The methodology combines institutional and conceptual analysis. It is shown that digitalization shifts part of administrative work onto citizens. The concept of hidden administrative burden is introduced and linked to administrative clarity. The study concludes that evaluation of public services should move from technical accessibility to reducing interaction costs.

Key words: hidden administrative burden, digital public services, digital government, administrative clarity, interagency procedures.

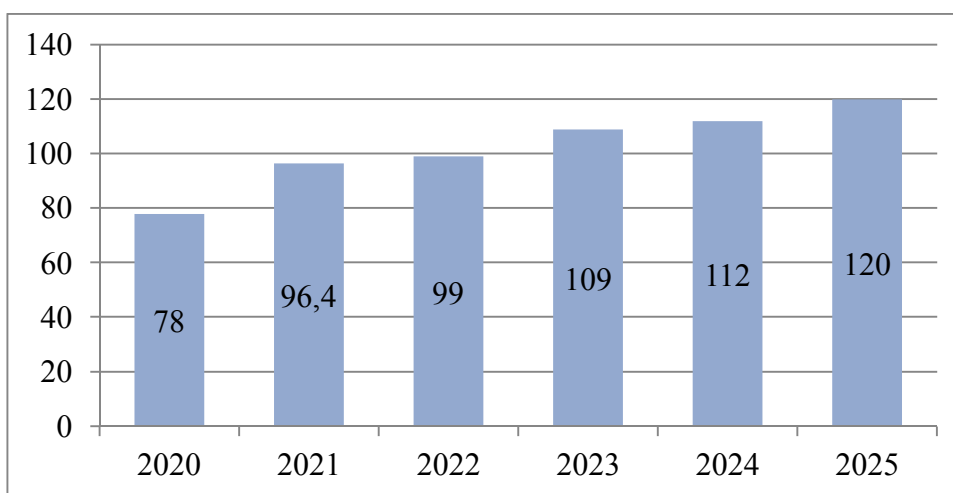
Основные положения

1. Введено понятие скрытого управленческого бремени как совокупности неявных издержек гражданина при получении услуги.
2. Показано, что цифровая доступность не гарантирует административной понятности и успешного прохождения процедуры.
3. Обосновано, что цифровизация нередко переносит часть управленческой работы на гражданина.
4. Предложен переход от оценки охвата услуг к анализу издержек взаимодействия и административной понятности.
5. Сформулированы направления совершенствования государственных услуг через снижение скрытого административного бремени.

^{*} Ссылка на статью: Гизатуллина В.Г. Скрытое управленческое бремя электронных государственных услуг / В.Г. Гизатуллина, Е.Н. Рахматуллина, Е.Н. Баширина // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2026. № 4. С. 81–86. DOI: 10.34773/EU.2026.4.14.

Введение

Развитие электронных государственных услуг в России привело к заметному расширению охвата, ускорению обращения граждан с органами власти и усилению зависимости повседневного взаимодействия от государственных платформ. Сам по себе данный сдвиг нельзя отрицать: государство сумело выстроить масштабную цифровую инфраструктуру, а обращение через единый портал превратилось из дополнительной возможности в один из основных каналов связи гражданина с административной системой. Однако именно здесь возникает противоречие, которое редко оказывается в центре научного анализа. Чем шире становится цифровой канал, тем отчетливее обнаруживается, что наличие входа в систему еще не означает способности пройти административный путь до конца без ошибок, отказов, повторных загрузок документов и обращения к посреднику. Рост числа пользователей свидетельствует о распространенности инструмента, но не дает ответа на вопрос о глубине его освоения и о цене, которую человек платит за внешне простую услугу. Так, по данным Минцифры, к концу 2025 года на Госуслугах было зарегистрировано 120 млн пользователей, а число ежедневных обращений и подаваемых заявлений продолжало расти; при этом государственная политика параллельно решает задачу расширения сетевой инфраструктуры и устранения цифрового неравенства территорий (рисунок) [4]. Следовательно, вопрос уже не сводится к подключению как таковому. Перед исследователем встает иная задача: выяснить, почему при расширении цифровой доступности сохраняются трудности фактического получения прав, льгот и административных решений.



Количество зарегистрированных пользователей на портале «Госуслуг» за 2020–2025 гг., млн чел.

Российская практика показывает, что многие проблемы в сфере электронных услуг порождаются не отсутствием канала обращения, а устройством самой управленческой процедуры. Гражданину необходимо не просто войти в личный кабинет, но и понять, какое ведомство принимает решение, по какому основанию возникает право, какие сведения уже имеются у государства, какие подтверждения должен представить сам заявитель, в какой последовательности совершаются действия и на каком этапе отказ связан с содержанием права, а на каком – лишь с формой подачи. В такой ситуации цифровизация может не снимать административное напряжение, а переносить его внутрь домашнего пространства гражданина. Работа, которая прежде частично выполнялась служащим при очном приеме, теперь нередко перекладывается на заявителя: он сам классифицирует свою жизненную ситуацию, ищет нужную услугу, сопоставляет нормативные основания, прикрепляет подтверждающие сведения и отслеживает продвижение обращения. Возникает исследовательский вопрос: каким образом следует переосмыслить качество электронных услуг, если формальная цифровая доступность не устраняет скрытых барьеров на пути к получению административного результата?

Необходимость пересмотра подхода усиливается и тем, что оценка успеха цифровых преобразований чаще всего строится на усредненных показателях – доле услуг, переведенных в электронную форму, численности пользователей, среднем времени обработки заявления, уровне общей удовлетворенности. Управленческая ценность таких показателей несомненна, однако в научном смысле они слишком грубы. Усреднение скрывает различия между типами услуг, категориями заявителей, территориальными условиями, возрастными и социальными особенностями, а также между простым потреблением справочной информации и сложным прохождением многоэтапной административной процедуры. Поэтому на передний план выходит задача разработки иной понятийной рамки, которая позволила бы увидеть не только техническую доступность услуги, но и степень ее административной понятности для человека.

Методы

Работа опирается на институциональный подход, позволяющий рассматривать электронные государственные услуги не как совокупность технических решений, а как форму организации властно-правового взаимодействия между государством и гражданином. Дополнительно использованы положения исследований административного бремени, согласно которым издержки обращения к государству включают не только денежные и временные затраты, но и усилия по пониманию правил, сбору сведений, подтверждению права и преодолению неопределенности. Междисциплинарный характер анализа обусловлен тем, что проблема находится на пересечении государственного управления, права, социологии бюрократии и исследований цифрового неравенства.

В качестве внешнего теоретического импульса использовано иностранное эмпирическое исследование, посвященное административной грамотности пользователей цифровых публичных услуг в Финляндии [6]. Автор показывает, что успешное получение услуги зависит от сочетания нескольких способностей: понимания бюрократического словаря, знания структуры публичных организаций и навыка навигации по системе социального обеспечения. Для проверки применимости такого хода мысли к российскому материалу проведено смысловое сопоставление иностранного вывода с отечественной управленческой практикой цифровизации государственных услуг, прежде всего с распространением единого портала и официальной политикой по расширению электронного канала. Анализ строится не как механическое перенесение иностранной модели, а как выявление скрытого управленческого механизма, который в разных странах проявляется по-разному, но имеет общую институциональную природу.

Результаты

Понятийный анализ следует начать с разграничения категорий, которые в прикладной литературе нередко смешиваются [1–3; 5]. Цифровая доступность обозначает наличие технической возможности обращения: сети, устройства, учетной записи, канала подачи заявления. Административная доступность имеет более узкое и одновременно более глубокое содержание: она связана с реальной способностью человека привести свое обращение в соответствие с процедурой, установленной государством [5]. Наконец, административная понятность выражает степень смысловой прозрачности самой услуги, то есть ту меру, в какой гражданин может без специального посредника уяснить основание права, последовательность действий, перечень подтверждений и логику возможного отказа [3]. Переход от первой категории ко второй и третьей принципиален, поскольку именно на этом уровне обнаруживается различие между открытой внешне, но труднопроходимой фактически системой. В иностранном исследовании показано, что ключевыми оказываются не только цифровые навыки, но и владение бюрократическим языком, знание структуры органов власти и понимание маршрута движения по системе социальных прав. Следовательно, трудность возникает не на уровне входа в цифровую среду как таковую, а на уровне перевода административного порядка в собственное действие.

На этой основе становится заметной ограниченность существующих подходов к оценке электронных услуг. Макропоказатели необходимы для межведомственного контроля, но

недостаточны для понимания реального качества государственного управления. Высокая доля услуг в электронной форме еще не означает, что услуга стала проще для гражданина; сокращение времени обработки заявления не исключает того, что подготовительная часть процедуры стала длиннее и тяжелее; рост общего числа пользователей способен соседствовать с сохранением зависимых форм поведения, когда человек обращается к родственникам, знакомым, сотрудникам многофункционального центра или коммерческим посредникам ради совершения формально самостоятельного действия. Обзор исследований о цифровых данных подчеркивает, что цифровые изменения затрагивают отношения, организационную среду и участие граждан, а также создают новое разделение уже не только по линии доступа и навыков, но и по линии голоса, влияния и способности осмысленно действовать внутри новых управленческих процедур [1; 2]. Отсюда вытекает важный вывод: усредненные оценки удобства плохо улавливают скрытую социальную цену цифровизации, поскольку фиксируют результат на выходе, но не выявляют объем усилий, затраченных человеком на пути к нему.

Переход к более глубокому уровню анализа обнаруживает институциональные барьеры, которые не сводятся к несовершенству отдельных интерфейсов. Прежде всего, речь идет о смысловой непрозрачности административного языка. Государство описывает право через нормы, статусы, перечни оснований, межведомственные различия, исключения и оговорки. Для служащего подобная логика естественна, поскольку она соответствует внутреннему устройству аппарата. Для гражданина такая логика часто выглядит как система разорванных фрагментов, которую необходимо самостоятельно собрать в единую последовательность действий. Далее проявляется ведомственная раздробленность. Даже при наличии единого окна решение нередко остается распределенным между разными держателями сведений, а потому человек оказывается внутри административной цепочки, которую не видит целиком, но последствия сбоев в которой ощущает именно он. Наконец, действует презумпция компетентного заявителя: управленческая система как бы молчаливо исходит из того, что гражданин уже знает, какая мера ему предлагается, на каком основании она предоставляется и каким способом подтверждается жизненная ситуация. В результате формальное упрощение внешней оболочки не устраняет внутренней сложности порядка.

Здесь и возникает проблема глубинного уровня, которую предлагается обозначить как скрытое управленческое бремя электронных услуг. Под скрытым управленческим бременем следует понимать совокупность неявных временных, смысловых и организационных издержек, возникающих у гражданина вследствие переноса на него части распорядительной и навигационной работы, объективно принадлежащей государственному аппарату. Скрытый характер данного бремени состоит в том, что оно редко учитывается официальной оценкой качества услуги. В статистике отражаются поданные заявления, сроки исполнения, доля электронных обращений, иногда – удовлетворенность. При этом не отражается количество самостоятельных попыток понять право, число переходов между описаниями услуг, обращения к неформальным помощникам, эпизоды отказа из-за неверного толкования собственных оснований, повторная подача из-за несовпадения формы и содержания сведений. Между тем именно здесь складывается подлинная административная цена взаимодействия гражданина с цифровым государством.

Обсуждение

Предлагаемая концепция позволяет изменить исследовательский ракурс. До сих пор в отечественных обсуждениях чаще подчеркивались либо территориальные различия, либо цифровое неравенство в узком смысле, либо задача дальнейшего перевода услуг в электронную форму. Между тем российская практика уже вступила в фазу, когда одна лишь экспансия цифрового канала не решает основную проблему. При 120 млн зарегистрированных пользователей на конец 2025 г. на портале «Госуслуги» и расширении перечня услуг вопрос смещается от количества подключенных к качеству административного прохождения. Сходную логику подтверждает и официальная линия развития: государство одновременно наращивает инфраструктуру, расширяет долю услуг в электронной форме и стремится повысить удовлетворенность

граждан. Но между этими задачами отсутствует автоматическая причинная связь. Удовлетворенность не возрастет устойчиво до тех пор, пока не будет уменьшен скрытый объем работы, который гражданин вынужден выполнять вместо распорядительной системы государства.

Развертывание концепции скрытого управленческого бремени предполагает выделение трех взаимосвязанных уровней. Первый уровень – смысловой. Здесь решающим становится вопрос, способен ли человек понять содержание услуги без специального знания административного языка. Второй – процедурный. На нем оценивается, насколько последовательно устроен путь получения результата: нужно ли заявителю самостоятельно соотносить несколько ведомственных порядков, неоднократно подтверждать сведения, отслеживать промежуточные статусы, восполнять пробелы межведомственного обмена. Третий – компенсационный, показывает, какими обходными способами гражданин преодолевает систему: идет ли в многофункциональный центр ради электронной услуги, обращается ли к родственникам, использует ли платных посредников, многократно ли повторяет попытку подачи. Чем выше потребность в подобной компенсации, тем меньше реальная административная понятность услуги, даже если формально она полностью переведена в электронную форму.

Такое понимание меняет и саму логику оценки качества государственного управления. В центре должна оказаться не только успешность ведомства в оказании услуги, но и степень разгрузки человека от избыточной административной работы. Иначе говоря, хорошая электронная услуга – не та, которую можно получить через сеть, а та, при которой гражданин не вынужден самостоятельно выполнять функции интерпретатора нормы, маршрутизатора между ведомствами и сборщика доказательств, уже находящихся в распоряжении публичной системы. В этом состоит смещение от технического понимания цифровизации к институциональному. Указанное смещение особенно значимо для России, где цифровое государство развивается быстрыми темпами и уже прошло этап первоначального насыщения услугами. Следующий этап требует не расширения витрины, а углубленного пересмотра того, как устроено само административное взаимодействие.

Прикладное значение предложенной концепции состоит в том, что она позволяет переориентировать государственную политику по меньшей мере в четырех направлениях. Во-первых, при проектировании услуги следует измерять не только время принятия решения, но и объем предварительных действий заявителя. Во-вторых, описание услуги должно строиться не из ведомственной, а из жизненной логики гражданина, когда право объясняется через ситуацию, а не через внутреннюю классификацию полномочий. В-третьих, необходимо сокращать число случаев, в которых государство требует от человека подтверждать сведения, уже имеющиеся в государственных системах. В-четвертых, оценка цифровой зрелости органа власти должна включать показатель административной понятности: способен ли типичный заявитель пройти процедуру без внешнего посредника и без повторной подачи.

Для российской практики подобный поворот означал бы переход от политики электронного охвата к политике снижения скрытого управленческого бремени. Такая постановка вопроса особенно важна для социально значимых услуг, где цена процедурной ошибки высока и связана не просто с неудобством, а с утратой времени, дохода, социальной поддержки или доступа к жизненно важному решению. В этом случае цифровизация должна оцениваться не по числу оцифрованных операций, а по тому, насколько она приближает государство к человеку в содержательном смысле – через упрощение понимания, сокращение навигационных издержек и устранение ситуаций, когда электронная форма лишь маскирует прежнюю бюрократическую сложность.

Заключение

Главный теоретический вывод состоит в том, что исследование электронных государственных услуг не может более ограничиваться категориями технической доступности, цифрового охвата и скорости обработки обращений. За внешним успехом цифровизации скрывается менее заметный, но принципиально важный пласт проблемы – распределение административной

работы между государством и гражданином. Пока данное распределение не станет предметом специального анализа, оценка цифровых преобразований будет оставаться неполной и в известной мере иллюзорной.

Смещение исследовательского фокуса от цифровой доступности к административной понятности позволяет увидеть, что решающее значение имеет не сам факт перевода услуги в электронную форму, а степень устранения скрытого управленческого бремени. Благодаря такому сдвигу цифровизация предстает не как чисто техническое обновление канала связи, а как проверка зрелости государственного управления: способно ли оно говорить с гражданином на понятном языке, выстраивать прозрачный маршрут получения права и не перекладывать на заявителя собственную внутреннюю сложность.

Управленческое значение предложенного подхода связано с переоценкой критериев качества электронных услуг. Для российского государства следующий шаг должен заключаться не просто в дальнейшем расширении платформенного охвата, а в уменьшении смысловых, процедурных и навигационных издержек гражданина. Методологическое последствие данной позиции состоит в отказе от усредненной оценки цифрового успеха и в переходе к анализу реального опыта прохождения административной процедуры. Именно такой поворот меняет само понимание проблемы: трудность электронных услуг коренится не только в недостатке цифровых навыков населения, но и в устройстве управленческой системы, которая еще не в полной мере научилась быть понятной.

Литература

1. Ерлыгина Е.Г. Цифровая трансформация и устойчивость предприятий // *Индустриальная экономика*. 2026. № 4. С. 112–117. DOI 10.47576/2949-1886.2026.4.4.015.
2. Кубанцева Е.В. Цифровая трансформация государственного управления как фактор достижения цифрового суверенитета в Российской Федерации // *Общество: политика, экономика, право*. 2023. № 9(122). С. 45–52. DOI 10.24158/per.2023.9.5.
3. Курбатова А.С. Перспективы импортозамещения в российском секторе информационных технологий в условиях санкционного давления // *Современная мировая экономика*. 2023. Т. 1, № 4(4). С. 108–128. DOI 10.17323/2949-5776-2023-1-4-108-128.
4. Минцифры: число пользователей «Госуслуг» достигло 120 млн человек [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vesti.ru/article/4829094>
5. Цифровизация государственного управления: вызовы и перспективы (аналитический доклад) / Центр исследований проблем правоприменения МПЮА [Электронный ресурс]. URL: https://consortium.msal.ru/wp-content/uploads/2024/07/K_8-AD_Cifrovizaciya-gosudarstvennogo-upravleniya.pdf
6. Safarov N. Administrative Literacy in the Digital Welfare State: Migrants Navigating Access to Public Services in Finland // *Social Policy and Society*. 2024. Vol. 23, № 4. P. 908–921. DOI 10.1017/S1474746422000719.