ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ОКАЗАНИЯ ГОСУСЛУГ В СЕРВИСНОМ ГОСУДАРСТВЕ

© З. Э. Сабирова

*Башкирская академия государственной службы и управления при Главе
Республики Башкортостан, Уфа, Россия*

В статье рассмотрены процессы реформирования системы государственного управления в Российской Федерации, направленные на осуществление социальной функции государства и продекларированного властями перехода на новую сервисную парадигму отношений между населением и госорганами. Проанализированы основные этапы сервисизации госуправления в рамках реализации федеральных целевых программ, государственных программ и концепций по цифровой трансформации предоставления государственных и муниципальных услуг, в первую очередь социальной направленности. Автор придерживается взглядов, в соответствии с которыми сервис может трактоваться как оказание услуг населению государственными структурами и организациями. На примере Республики Башкортостан автором раскрыто современное состояние цифровизации оказания государственных и муниципальных услуг, критически оценен уровень развития государственных информационных систем, выявлены основные недостатки и предложены пути преодоления «догоняющего» характера перехода к модели сервис-ориентированного региона.

Ключевые слова: цифровизация, государственная (муниципальная) услуга, «сервисная» модель, государство, информационная система, регион.

Важнейшей функцией современного государства является предоставление услуг. В этой связи можно утверждать, что роль государства перестает ограничиваться только законодательным и нормативно-правовым регулированием, а приобретает признаки клиентоориентированной (клиентоцентричной) сервисной деятельности в сфере оказания госуслуг.

Само понятие государственной (муниципальной) услуги закреплено ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 02.07.2021), а также Гражданским и Налоговым кодексами РФ. Рассмотрение государственных (муниципальных) услуг с точки зрения их публичного характера определяется их важнейшими признаками: реализацией функций публичных образований и оказанием как в интересах конкретного получателя услуги, так и в публичных интересах.

Проводимые в последние годы реформы в системе государственного управления, в первую очередь, направлены на реализацию социальной функции государства на основе внедрения эффективных механизмов предоставления так называемых «универсальных» услуг, или иначе «общественных благ», в рамках функционирования «сервисной» модели государства.

Общепринятая в мире концепция сервисного государства заключается в том, что публичные услуги выступают ее центральным элементом, а само государство рассматривается как институт, предоставляющий качественные публичные услуги гражданам с целью удовлетворения их жизненных потребностей. При этом установление и нормативное закрепление параметров конкретной услуги и методов измерения и оценки ее качества, передача отдельных государственных полномочий представителям негосударственного сектора, использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для обеспечения доступа граждан к государственным (муни-

ципальным) услугам являются важнейшими атрибутами «сервисной» модели государства.

Дальнейшие шаги по сервисизации сектора государственного управления связаны с внедрением технологий «электронного правительства» и были предприняты в рамках реализации направлений федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия», которая действовала в Российской Федерации в 2002-2010 годах. К сожалению, по состоянию на конец 2010 года из запланированных на реализацию программы 77 млрд рублей был израсходован лишь 21 млрд рублей. В итоге, эффективность исполнения программы была признана низкой: электронное взаимодействие между государственными органами и гражданами так и не состоялось.

Управление, основанное на больших данных, как ключевой принцип современного сервисного подхода, начало осуществляться в 2010 году с трансформационных процессов по построению цифрового государства версии 1.0. Дальнейшее развитие этот подход получил за счет использования новых инновационных принципов оказания государственных услуг с применением ИКТ, в первую очередь создания многофункциональных центров (МФЦ), действующих по правилу «единого окна», и других мер, предусмотренных государственной программой «Информационное общество» (2011-2018 гг. и до 2024 г.).

Сегодня успешно функционируют единый портал государственных (муниципальных) услуг (ЕПГУ, <http://www.gosuslugi.ru>), система межведомственного электронного взаимодействия, национальная платформа распределенной обработки данных и др.

Осознание государством своей роли как услугодателя, а граждан как клиентов (услугополучателей), которым на максимально комфортных условиях должны предоставляться государственные услуги через специальные сервисы, нашло свое отражение в концепции цифровизации государственного управления на 2018-2024 гг. «Сервисное государство 2.0». Данная концепция отражает цели и задачи федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

и реализуется в рамках обновленной государственной программы «Информационное общество» [2].

Пандемический кризис потребовал корректировки долгосрочных планов развития страны: в июле 2020 года Президент РФ подписал Указ «О национальных целях развития России до 2030 года», в котором утвердил пять основополагающих целей: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация, в частности увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов (до 1 января 2023 года) и доли видов сведений в информационных системах, доступных в электронном виде, необходимых для оказания массовых социально значимых услуг, до 100 процентов [1].

В настоящее время в стране и ее регионах решается задача повышения качества и эффективности предоставления госуслуг социальной направленности, в первую очередь при переводе их в цифровой формат.

Реализация закрепленной в ст. 7 Конституции РФ концепции социального правового государства способствовала превращению социальной политики в одно из главных направлений его деятельности, согласно которой государство обязано создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека на основе предоставления публичных услуг.

Таким образом, социальность сервисного государства связана с его пониманием как непосредственного организатора, регулятора и участника процесса предоставления социальных услуг. В связи с этим особое место в системе публичных услуг принадлежит услугам социального характера, оказываемым в сферах здравоохранения, образования, социального обслуживания, науки, культуры, рекреации, спорта и т. д.

В начале 2021 года Правительство РФ утвердило «Концепцию цифровой трансформации социальной сферы до 2025 года». Предусматривается, что она объединит

ИТ-системы трех ведомств (Минтруда РФ, Пенсионного фонда и Фонда социального страхования России), а также информационные ресурсы учреждений медико-социальной экспертизы и позволит сопровождать гражданина в соответствующей жизненной ситуации. На сегодня одобрен перечень из 25 приоритетных жизненных ситуаций для цифровой трансформации госуслуг и создания соответствующих суперсервисов [4].

Например, с помощью суперсервиса «Социальная поддержка онлайн» граждане смогут получать госуслуги без заявлений и подтверждающих документов, преимущественно в проактивном формате. Кроме того, суперсервис позволяет:

- заранее знать о льготах (доступна информация о положенных льготах и алгоритме их получения);
- заказать пособия через Госуслуги (на портале в 2022 году будет доступно 44 сервиса, в том числе региональных, для заказа и получения мер социальной поддержки);
- получить сведения о льготах, которые уже действуют (получить онлайн юридически значимую выписку о выплачиваемых мерах социальной поддержки);
- онлайн-поддержка (консультация о положенных пособиях через единый контактный центр).

Именно данным документом было введено такое понятие, как «клиентоцентричность» в рамках трансформации процессов предоставления мер соцподдержки и перехода к принципам «социального казначейства», позволяющим «сшить» все ресурсы, располагающие сведениями о клиенте (услугополучателе), в цифровой профиль гражданина.

В целом стратегические инициативы «Госуслуги онлайн» направления «Цифровая трансформация» и «Клиентоцентричность» направления «Государство для граждан» (из перечня новых 42 стратегических инициатив социально-экономического развития до 2030 года, утвержденных кабмином РФ) должны обеспечить предоставление в режиме «онлайн» всех услуг по оформлению справок, социальных льгот и пособий [3]. На практике цифровая трансформация государственного

управления предусматривает новые модели развития для российских ведомств и внедрение принципов клиентоцентричности как при создании государственных цифровых сервисов, так и в повседневной работе с людьми [5].

Важнейшим направлением формирования сервисного государства стало законодательное установление реестров государственных и муниципальных услуг в субъектах Российской Федерации. Также в каждом регионе сформированы реестры государственных информационных систем.

В Республике Башкортостан в рамках государственной программы «Развитие информационного общества в Республике Башкортостан», утвержденной Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 27 апреля 2017 года №191 (с изменениями на 11 мая 2021 года), действует 37 государственных информационных систем (см. табл. 1).

Треть государственных информационных систем (ГИС) приходится на ключевое ведомство – Министерство цифрового развития государственного управления Республики Башкортостан. На другие министерства и ведомства, вошедшие в Реестр, приходится от 4 до 1 ГИС. Кроме того, ряд министерств имеют выходы на федеральные ГИС, к примеру, Министерство промышленности, энергетики и инноваций РБ – «Государственная информационная система промышленности» (ГИСП), Министерство спорта РБ – АИС «Молодежь».

В регионе функционируют и ведомственные информационные системы, в частности, Республиканская медицинская информационно-аналитическая система Республики Башкортостан (РМИАС РБ), Информационно-аналитическая система агропромышленного комплекса Республики Башкортостан (ИАС АПК РБ), Республиканская информационная система «Адресная социальная помощь» (ГИС РБ – «АСП»), Информационная система «Региональная навигационно-информационная система Республики Башкортостан» (РНИС РБ), АИС «АИ ПРО Лицензирование розничной продажи алкогольной продукции в РБ» (Лицензирование) и др.

Приведенные данные свидетельствуют о неравномерности охвата информатизацией

Таблица 1

**Выборочный обзор реестра государственных информационных систем
Республики Башкортостан**

Министерство	Кол-во систем	Система (краткое наименование)	Система (полное наименование), пример
Министерство цифрового развития государственного управления РБ	13	АИС «Башфин», ГИС «Запись в ДОУ», ИТАП БОР, СМЭД, Открытая Республика, РИС, Система планирования и отчетности, «Летний отдых», ИПРА, «Комплектование», Электронное Правительство, ГИС «СКПДИ РБ», ГИС «ТКО – Башкортостан»	Автоматизированная информационная система исполнения бюджета Республики Башкортостан «Башфин», Государственная информационная система межведомственного электронного документооборота в Республике Башкортостан «СМЭД»
Министерство природопользования и экологии РБ	4	АИС «Кадастр отходов, ИС «Недра» (РС), ПК ГИАС «Экобезопасность» (РС), ПТК «Электронный архив»	Информационная система «Электронная модель территориальной схемы обращения с отходами Республики Башкортостан» – ИС ЭМТОО РБ
Министерство семьи, труда и социальной защиты населения РБ, в т.ч. Управление ГСЗН	3	АИСТ, ПТК СЗ РБ, АСИН	АИС Региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, Программно-технический комплекс службы занятости РБ – ПТК СЗ РБ
Министерство земельных и имущественных отношений РБ	2	АИС «Имущество», ГИС «ИнГео»	Автоматизированная информационная система «Имущество», Геоинформационная система «ИнГео»
Министерство образования и науки РБ	2	«Контингент обучающихся», Сервер отчетности	Автоматизированная информационная система «Сервер отчетности»
Министерство экономического развития и инвестиционной политики РБ	1	ГАС «Управление»	Единая вертикально-интегрированная система управления деятельностью органов государственной власти – ГАС «Управление»
Министерство жилищно-коммунального хозяйства РБ	1	АИС «Свод»	Автоматизированная информационная система «Свод»

Источник: [7]

услуг, оказываемых госструктурами республики. Исправлению ситуации должно способствовать преобразование «Госкомитета РБ по информатизации» с 1 января 2020 года в «Министерство цифрового развития государственного управления РБ» с расширением профильных полномочий и возможностей для полноценного включения в выполнение поручений Президента России Владимира Путина,

в первую очередь в рамках достижения региональными органами исполнительной власти (РОИВ) показателей, установленных матрицей оценки цифровой зрелости государственных и муниципальных услуг («минус один», нулевой, начальный, базовый, продвинутый, супер).

На необходимость разработки системы показателей оценки уровня цифровизации системы оказания социальной поддержки населения

в рамках реализации Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы на период до 2025 года указывалось в предыдущих исследованиях [6].

По результатам рейтинга «цифровой зрелости» российских регионов на август 2021 года только 9 из 85 субъектов РФ названы «высокозрелыми». Башкортостан в рейтинге имеет 28 позицию и рейтинг «средний уровень».

Также к 1 сентября 2021 года главам субъектов РФ поручено разработать и утвердить региональные стратегии цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы, государственного управления. К сожалению, данный документ в настоящее время не в открытом доступе на портале Правительства РБ.

Требуют актуализации «Реестр государственных информационных систем Республики Башкортостан» и «Реестр электронных государственных и муниципальных услуг Республики Башкортостан», размещенные на сайте Министерства цифрового развития государственного управления РБ, где указана дата создания 29 октября 2020 года [<https://it.bashkortostan.ru/opendata/>].

Большинство российских регионов разработали и утвердили целевые модели «Цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг Субъекта РФ» и перечень приоритетных государственных и му-

ниципальных услуг, подлежащих цифровой трансформации в соответствии с целевой моделью. В Башкортостане эта работа также не завершена.

К положительным тенденциям можно отнести участие РБ в пилотном проекте по реализации Национальной социальной инициативы (НСИ), направленной на выявление и устранение барьеров при оказании гражданам услуг в отраслях социальной сферы, повышению эффективности деятельности социальных учреждений. Минтруд РБ подготовил дорожную карту по жизненной ситуации «Трудоустроиться через Центр занятости населения».

Таким образом, процессы перехода к сервисной модели государства в РБ имеют «догоняющий» характер: требуются доработка сервисов и ведомственных систем, корректировка и обновление нормативно-правовой базы в рассматриваемой предметной области. При этом стратегической целью должно стать не только проактивное исполнение социальных обязательств, но и проактивный мониторинг социальных эффектов на основе единой бэк-платформы услуг и сервисов, предусматривающей контроль сроков и оценку качества предоставления государственных и муниципальных услуг для принятия адекватных мер реагирования на выявленные отклонения и построения современного сервис-ориентированного региона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728>
2. Постановление Правительства РФ от 31.03.2020 №386-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Информационное общество»». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349983/
3. Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 №2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/71266.html/>
4. Распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2021 г. №431-р «О Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты РФ, на период до 2025 г.». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400288029/>
5. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: Навигатор цифровой трансформации / Под ред. О. В. Линник, А. В. Ожаровского, М. С. Шклярчук. Москва: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020. 180 с.

6. Сабирова З. Э. Современные практики оценки цифровизации органов власти и отраслей социальной сферы // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2021. № 3. С. 27-30.
7. Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан. [Электронный ресурс]. URL: <https://pravitelstvorb.ru/reestr-informatsionnykh-resursov-respubliki-bashkortostan.php>

DIGITAL TRANSFORMATION OF RENDERING PUBLIC SERVICES IN A SERVICE STATE

© Z. E. Sabirova

*Bashkir Academy of Public Administration and Management under the Head
of the Republic of Bashkortostan, Ufa, Russia*

The article examines the processes of reforming the public administration system in the Russian Federation, aimed at the implementation of the social function of the state and the transition declared by the authorities to a new service paradigm of relations between the population and the state. The main stages of public administration serviceization within the framework of the implementation of federal target programs, state programs and concepts for the digital transformation of the provision of state and municipal services, primarily of a social orientation, have been analyzed. The author adheres to the views according to which the service can be interpreted as the provision of services to the population by state structures and organizations. Using the example of the Republic of Bashkortostan, the author reveals the current state of digitalization in the provision of state and municipal services, critically assesses the level of development of state information systems, identifies the main shortcomings and proposes ways to overcome the "catch-up" nature of the transition to a service-oriented region model.

Keywords: digitalization, state (municipal) service, "service" model, state, information system, region.

REFERENCES

1. Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 №474 "On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030". [Electronic resource], available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728>
2. Decree of the Government of the Russian Federation of March 31, 2020 №386-20 «On Amendments to the State Program of the Russian Federation» Information Society «». [Electronic resource] available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349983/
3. Order of the Government of the Russian Federation dated 06.10.2021 №2816-p "On approval of the list of initiatives for the socio-economic development of the Russian Federation until 2030". [Electronic resource], available at: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/71266.html/>
4. Order of the Government of the Russian Federation of February 20, 2021 №431-p "On the Concept of the digital and functional transformation of the social sphere related to the sphere of activity of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation for the period up to 2025". [Electronic resource], available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400288029/>
5. (2020) Klientotsentrichnyy podkhod v gosudarstvennom upravlenii: Navigator tsifrovoy transformatsii. *pod red. O. V. Linnik, A. V. Ozharovskogo, M. S. Shklyaruk.* RANKhiGSpriPrezidente RF. [Client-centered approach in public administration: Navigator of

- digital transformation. In O. V. Linnik, A. V. Ozharovsky and M. S. Shklyaruk (ed.) RANEandPA under the President of the Russian Federation], Moscow, 180 p.
6. Sabirova, Z. E. (2021) 'Sovremennyyepraktikiotsenkitsifrovizatsiiorganovvlastiiotrasleyso tsial'noysfery'. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskii zhurnal*. [Modern practices for assessing the digitalization of government bodies and social sectors. Economics and Management: scientific and practical journal] №3. Pp. 27-30.
 7. Official website of the Government of the Republic of Bashkortostan. [Electronic resource], available at: <https://pravitelstvorb.ru/reestr-informatsionnykh-resursov-respubliki-bashkortostan.php>