

А.А. Бондаренко, М.В. Демкина, А.А. Максимова

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РФ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ МОДЕЛИ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА

Аннотация. Приводятся результаты исследования трансформации системы государственного управления, которая связана с внедрением в нашей стране модели сервисного государства в условиях цифровизации общества. Определены возможности повышения результативности и эффективности государственной социальной политики, связанные с переходом к системе «социального казначейства». Отдельное внимание уделено цифровизации финансового контроля в финансово-бюджетной сфере. Определены риски цифровой трансформации государственного управления.

Ключевые слова: государственные услуги, социальное казначейство, цифровая трансформация, государственное управление.

A.A. Bondarenko, M.V. Demkina, A.A. Maksimova

DIGITAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR THE IMPLEMENTATION OF THE MODEL OF THE “SERVICE STATE”

Abstract. The article presents the results of a study of the transformation of the public administration system, which is associated with the introduction of the “service state” model in our country in the context of the digitalization of society. The possibilities of increasing the effectiveness and efficiency of the state social policy associated with the transition to the “Social Treasury” system are identified. Special attention is paid to the digitalization of financial control in the financial and budgetary sphere. The risks of digital transformation of public administration are identified.

Keywords: public services, social treasury, digital transformation, public administration.

Введение

В нашей стране на протяжении последних тридцати лет непрерывно ведутся дискуссии о необходимости институциональных преобразований и совершенствования системы государственного и муниципального управления. И если масштабная конституционная реформа началась с внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 году, которые повлекли за собой изменения всех базовых федеральных законов, регулирующих деятельность органов публичной власти, а также принятия новых

документов, таких как федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [9], то для законодательного обеспечения внедрения модели сервисного государства важным можно считать 2010 год, когда был принят федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [10]. В условиях цифровизации общества развитие модели сервисного государства в России идет опережающими темпами. В течение пяти

Бондаренко Антон Александрович

магистрант, Российский новый университет, Москва. Сфера научных интересов: цифровизация государственного финансового контроля, совершенствование системы государственного управления.

Электронный адрес: bondarenkoa@stud.rosnou.ru

Демкина Мария Владимировна

магистрант, Российский новый университет, Москва. Сфера научных интересов: совершенствование модели государственного управления в условиях цифровизации общества, построение модели сервисного государства. Автор 2 опубликованных научных работ.

Электронный адрес: demkinamv@stud.rosnou.ru

Максимова Анна Александровна

магистрант, Российский новый университет, Москва. Сфера научных интересов: экономика и управление социальной сферой, управление человеческим капиталом.

Электронный адрес: maksimovaaa@stud.rosnou.ru

лет были разработаны и приняты документы [2; 7; 8; 11], которые регулируют совершенствование системы государственного и муниципального управления на основе внедрения информационно-коммуникационных технологий.

*Развитие модели сервисного государства
в условиях цифровой трансформации
государственного управления*

Система государственного и муниципального управления в России претерпевает ряд фундаментальных изменений, связанных с переходом к парадигме нового государственного менеджмента. В конце 2018 года на IV Всероссийском форуме центров государственных и муниципальных услуг Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ была представлена концепция цифровизации государственного управления сроком реализации до 2024 года «Сервисное государство 2.0» с целью объединить

разные направления оказания государственных услуг для комплексного решения жизненных ситуаций граждан на основе развития «суперсервисов», исключить бумажный документооборот как в процессе предоставления услуг, так и между органами публичной власти. Главный принцип – добиться перевода всех документов в электронный вид, кроме удостоверения личности, а также получения населением государственных услуг в проактивном режиме. Более того, все необходимые документы будут запрашиваться из электронных реестров органов власти по единому идентификатору. В период пандемии COVID-19 востребованность и необходимость поддержки масштабной цифровизации государственного управления стали очевидны. Именно современные информационно-коммуникационные технологии позволили органам государственной власти сохранить управляемость социально-экономическими процессами в кризисной ситуации.

Цифровая трансформация системы государственного управления РФ
для внедрения модели сервисного государства

*Функциональная и цифровая
трансформация социальной сферы*

В 2021 году Правительство РФ утвердило документ [2], который определяет до 2025 года ключевые направления трансформации социальной сферы и подтверждает тот факт, что в нашей стране совершенствование системы государственного и муниципального управления реализуется на основе модели сервисного государства. Внедрение информационно-коммуникационных технологий в рамках реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» создает условия для развития единой системы предоставления государственных и муниципальных услуг, цифровых платформ, что позволит предоставлять услуги мобильнее и эффективнее [11].

Для реализации государственной социальной политики цифровизация предоставления государственных и муниципальных услуг способствует повышению адресности и результативности социальной поддержки. В РФ действует около 380 видов мер соцподдержки, часть из которых варьируется от региона к региону. Для того чтобы сделать срок оформления выплат минимальным, а их получение – максимально доступным, Минтруд предложил новый подход к назначению мер поддержки в рамках развития так называемого «социального казначейства», что предполагает упрощенный порядок получения выплат. Впервые его работу протестировали еще в 2020 году, когда начисляли единовременные выплаты на детей в период пандемии. В качестве одного окна выступает портал «Госуслуги», который на практике позволил реализовать модель сервисного государства и иллюстрирует, как цифровизация в целом изменила работу органов государственного

и муниципального управления и их взаимодействия с населением. Базой данных для социального казначейства выступает Единая государственная информационная система социального обеспечения. В данном случае успешно адаптируется в нашей стране опыт других стран. Одна из задач, которая решается, – исключить необоснованные выплаты, оценивая реальное благосостояние граждан. Адресная социальная поддержка, анализ причин дефицита доходов граждан и разработка индивидуальных программ повышения благосостояния лежат в основе работы «социального казначейства». Имея под рукой актуальную информацию, можно проанализировать, как лучше распределять средства. В итоге, по оценкам экспертов, «социальное казначейство» позволит сэкономить российским властям 142,5 млрд рублей при стоимости проекта в 11,9 млрд рублей [3].

Помимо социальной защиты, цифровизация также оказывает существенное влияние и на управление другими отраслями социальной сферы – здравоохранением и образованием. В конце 2021 года Правительством был принят стратегический документ, раскрывающий направления цифровой трансформации здравоохранения. Одна из задач – обеспечение преемственности оказания медицинских услуг от профилактики заболеваний до результатов диагностики, лечения и реабилитации после перенесенной болезни. Целевой показатель стратегии – увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 % [7].

Аналогичный документ был принят и в сфере науки и высшего образования [8]. Он предусматривает решение целого ряда задач, развитие цифровых сервисов, реализацию проектов, например проекта «Цифровой университет».

*Совершенствование государственного
контроля в финансово-бюджетной сфере*

Государственный контроль в финансово-бюджетной сфере включает целый спектр направлений деятельности. В данном случае масштабный проект по разработке и внедрению системы управления финансами – единого портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» – классический пример для анализа возможностей цифровизации в государственном финансовом менеджменте [13].

Цифровизация документооборота в области учета и отчетности государственных финансов неизбежно сказывается и на сфере государственного финансового контроля. В настоящее время ведется работа по совершенствованию законодательного обеспечения. Уточняются и расширяются стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Например, Законом № 384-ФЗ закреплены полномочия по контролю за формированием доходов и осуществлением расходов бюджетов при управлении и распоряжении государственным (муниципальным) имуществом (его использовании). В данный момент из-за разрозненности данных информационных систем возникают объективные сложности с предоставлением нужной информации. В марте 2022 года вышло постановление № 421, которое внесло необходимые изменения в федеральный стандарт о правах и обязанностях органов и объектов контроля.

Обоснованием для совершенствования подходов к осуществлению государственного финансового контроля может служить и введение ограничения в отношении контрольной деятельности Федерального казначейства до 1 января 2023 года. Чтобы государству не потерять окончательно контроль за расходованием государственных финансов, необходимо обратиться

к возможностям, заложенным в электронный смарт-контроль (контроллинг) [12].

В качестве примера по эффективному внедрению ИКТ в сфере государственного финансового контроля рассматривается деятельность Федеральной налоговой службы России, которая начала применять еще в начале XXI века в управлении внешними и внутренними коммуникациями информационно-коммуникационную интегрированную систему для коллективной работы Lotus Notes. Федеральная налоговая служба была одним из первых органов государственной власти, применяющим данную систему электронного документооборота между территориальными и вышестоящими налоговыми органами, предоставив доступ более 120 тысячам пользователей.

За последние десять лет ФНС России не только нарастила цифровые мощности и расширило линейку сервисов, но изменило подход к вопросам взаимодействия с налогоплательщиками благодаря масштабной цифровизации. Например, в настоящее время личным кабинетом налогоплательщика пользуются более 40 млн человек, которые оплатили 93 % начисленных им имущественных налогов онлайн. В отношении бизнеса ФНС России следует тому же пути – внедрение системы АСК НДС позволило контролировать движение этого налога. За счет создания прозрачной среды стало понятно, как идут товарные потоки, участвующие в формировании добавленной стоимости. На сегодня это позволило сократить возмещение более 95 % НДС за срок менее месяца. Успешной разработкой для ФНС России стал режим для самозанятых. Следующий шаг – пилотный проект по применению АУСН-онлайн.

Активная цифровизация позволила Федеральной налоговой службе РФ сделать основным вектором развития клиентоориентированность: построены центры обработки данных, где объем информации на

Цифровая трансформация системы государственного управления РФ
для внедрения модели сервисного государства

сегодняшний день исчисляется терабайтами, появились онлайн-сервисы и мобильные приложения для решения практически любых вопросов по налогам удаленно, налоговый контроль стал более автоматизированным.

Влияние цифровизации общества на деятельность в сфере государственной регистрации кадастра и картографии

Значимый вклад в цифровизацию государственного управления вносит внедрение современных географических информационных систем, которые обеспечивают составление карт в электронном формате, разработку планов местности, управление ресурсами земель, ведение кадастра имущества, установление границ земельных участков, вычисление объемов и создания проектов земляных работ, а также нанесение полученных результатов на электронную карту, формирование отчетных документов и так далее. Данные для системы ГИС формируются при участии космического мониторинга, который по своему масштабу является глобальным. Поэтому освоение космоса является приоритетной задачей для государства, от которой зависит не только цифровизация, но и безопасность и устойчивое развитие страны.

В 2015 году был принят соответствующий документ, который определил важные этапы в разработке и внедрении отечественных решений в сфере геоинформационных систем. При внедрении цифровых технологий в государственное управление был разработан сервис web-ГИС, при помощи которого можно просматривать, изменять и производить анализ пространственных данных. Также это приложение дает возможность обмениваться данными, которые имеют пространственную привязку [5].

Следует отметить следующие преимущества, которые географические системы

привнесли в развитие цифровизации государственного и муниципального управления. Органы публичной власти имеют сегодня возможность предоставлять полный спектр сведений о государственных и муниципальных услугах. В режиме онлайн как органы власти, так и население могут контролировать экологические индикаторы и состояния территорий, введения штрафов и платежей в лесном хозяйстве и дорожном комплексе и многое другое. Как итог – увеличение налоговых сборов с помощью учета земель, ранее не входивших в налоговый оборот. Система дистанционного отслеживания целевых показателей, прежде всего для ведения сельского хозяйства, позволяет увеличивать объем урожая, оптимизировать контроль за расходом удобрений.

От Росреестра, который курирует деятельность в сфере государственной регистрации кадастра и картографии, во многом зависит деятельность всех муниципалитетов, ведомств и министерств [5]. В ближайшем будущем планируется создание единой базы геопространственных данных [6]. Такая система должна упростить получение данных о земле, что поможет населению, бизнесу, а также властям более эффективно распоряжаться землей. Помимо такой системы, также будут разработаны сопутствующие онлайн-сервисы – «Земля просто», регистрация ипотеки не выходя из дома и другие. Единая цифровая платформа в рамках эксперимента уже начала свою работу в нескольких регионах. Планируется к 2024 году почти полностью перейти на подачу заявлений в электронном виде. Также за это время предполагается, что около 20 регионов Российской Федерации станут пользоваться Единой цифровой платформой пространственных данных. А уже к началу 2031 данная платформа должна заработать по всей стране, а качество и полнота данных в Едином

государственном реестре недвижимости должны быть доведены до отметки не ниже 95 %. Реализация данной программы предусматривает решение следующих задач: увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 %; создание основы для разработки и внедрения цифровых сервисов для органов власти, бизнеса, граждан; вовлечение территорий для строительства жилья и, как следствие, увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн м² в год; увеличение скорости и повышения прозрачности регистрационных действий; повышение качества предоставляемых услуг по государственной регистрации, кадастрового учета и др.

Заключение

Во внедрении цифровых технологий заинтересованы как граждане, так и органы государственной власти. Ведь, помимо удобства и легкости получения услуг, к чему стремятся граждане, государство получает наиболее полную картину происходящего в стране и ее регионах во всех сферах жизнедеятельности, управление становится более эффективным за счет качественного информационного обеспечения принятия управленческих решений.

Развивая тему цифровизации в России, невозможно не учитывать проблему неравномерности регионального развития. Крупнейшие городские агломерации, такие как Московская, Санкт-Петербургская, являются лидерами цифровизации системы управления, в первую очередь акцент делается на предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронном виде. С каждым годом растет число зарегистрированных пользователей на официальных порталах органов государственной власти, что свидетельствует о заинтересованности жителей в развитии

своей страны. Цифровые технологии постепенно внедряются и в самых отдаленных субъектах РФ, охватывая все больше территории Российской Федерации.

Существенное влияние цифровизации на общество и систему государственного управления невозможно отрицать. Внедрение цифровых технологий поможет улучшить работу многих органов государственного управления, упростить процесс регистрации недвижимости гражданам, увеличить собираемость налогов, поможет в актуализации данных о правах на недвижимое имущество, на собственников, на ранее учтенных объектах недвижимости и так далее. Можно сделать вывод, что для повышения скорости, доступности и качества предоставляемых услуг акцент должен быть сделан на электронные услуги.

Информационные технологии стали неотъемлемой частью нашей жизни. Расширение перечня государственных и муниципальных услуг предполагает активное внедрение цифровых технологий, поэтому удаленный вид предоставления услуг через Интернет посредством сайта, мобильного приложения становится приоритетным. И глобальная цифровизация в данном случае максимально способствует развитию единой системы предоставления государственных и муниципальных услуг на современном технологическом уровне.

Внедрение модели сервисного государства в нашей стране, ускоренное тотальной цифровизацией государственного управления, приняло практически необратимый характер, что создает не только новые возможности, но и новые угрозы. Существенно возросли риски, связанные с примитивизацией роли государства, ослаблением влияния общества на принятие решений органами публичной власти, так как личные контакты между представителями общности и органов власти сводятся к минимуму.

Цифровая трансформация системы государственного управления РФ
для внедрения модели сервисного государства

Литература

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/
2. Концепция цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/573761704>
3. ОБЪЯСНЯЕМ.РФ. URL: <https://xn--90aivcdt6dxbc.xn--p1ai/>
4. Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn77/>
5. Официальный сайт Росреестра. URL: <https://rosreestr.gov.ru/>
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»: постановление Правительства РФ от 1 декабря 2021 года № 2148. URL: <https://base.garant.ru/403170285/>
7. Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации здравоохранения: распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2021 года № 3980-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403236631/>
8. Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации науки и высшего образования: распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2021 года № 3759-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403203308/>
9. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/
10. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/
11. Цифровое государственное управление: федеральный проект. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/>
12. Цифровая трансформация финансового контроля – неизбежный процесс. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/445415/>
13. «Электронный бюджет». Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: <http://budget.gov.ru/>

References

1. O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'ny'x voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoy vlasti: Zakon RF o popravke k Konstitucii RF ot 14 marta 2020 goda No. 1-FKZ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/
2. Konceptsiya cifrovoj i funkcional'noj transformacii social'noj sfery', odnosyashhejsya k sfere deyatel'nosti Ministerstva truda i social'noj zashhity' Rossijskoj Federacii, na period do 2025 goda. URL: <https://docs.cntd.ru/document/573761704>
3. OB 'YASNYAEM.RF. URL: <https://xn--90aivcdt6dxbc.xn--p1ai/>
4. Oficial'ny'j sajt Federal'noj nalogovoj sluzhby'. URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn77/>
5. Oficial'ny'j sajt Rosreestra. URL: <https://rosreestr.gov.ru/>
6. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy' Rossijskoj Federacii "Nacional'naya sistema prostranstvenny'x dannyx": postanovlenie Pravitel'stva RF ot 1 dekabrya 2021 goda No. 2148. URL: <https://base.garant.ru/403170285/>

7. Ob utverzhdenii strategicheskogo napravleniya v oblasti cifrovoj transformacii zdravooxraneniya: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29 dekabrya 2021 goda No. 3980-r. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403236631/>
8. Ob utverzhdenii strategicheskogo napravleniya v oblasti cifrovoj transformacii nauki i vy'sshogo obrazovaniya: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 21 dekabrya 2021 goda No. 3759-r. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403203308/>
9. Ob obshhix principax organizacii publichnoj vlasti v sub' 'ektax Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 21 dekabrya 2021 goda No. 414-FZ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/
10. Ob organizacii predostavleniya gosudarstvenny'x i municipal'ny'x uslug: feder. zakon ot 27 iyulya 2010 goda No. 210-FZ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/
11. Cifrovoe gosudarstvennoe upravlenie: federal'ny'j proekt. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/>
12. Cifrovaya transformaciya finansovogo kontrolya – neizbezhny'j process. URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/445415/>
13. “E'lektronny'j byudzhet”. Ediny'j portal byudzhetnoj sistemy' Rossijskoj Federacii. URL: <http://budget.gov.ru/>