

оригинальная статья

УДК 330.3

Цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг

Екатерина Андреевна Завьялова

Кемеровский государственный университет, Россия,
г. Кемерово; E_zavyalova@mail.ru

Нина Юрьевна Погадаева

Кемеровский государственный университет, Россия,
г. Кемерово

Поступила в редакцию 25.05.2021. Принята в печать 18.06.2021.

Аннотация: Проблема цифровизации государственной и муниципальной сферы в Российской Федерации (в частности, возможность получения гражданами государственных и муниципальных услуг) в настоящее время не решена в полной мере, в том числе на региональном уровне. Главной исследовательско-аналитической задачей работы является оценка существующего уровня цифровизации государственных и муниципальных услуг в Кемеровской области – Кузбассе и определение ключевых перспектив ее развития. В рамках решения данной задачи приведена характеристика существующего состояния цифровизации государственной и муниципальной сферы в Российской Федерации, а также проанализирован международный опыт. Проведен сравнительный анализ качества и степени цифровизации государственной и муниципальной сферы Кемеровской области – Кузбасса и других субъектов РФ. Выявлены причины недостаточной цифровизации государственных и муниципальных услуг в регионе, связанные с низким уровнем развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, «лоскутной автоматизацией», кадровыми и финансовыми проблемами. Предложены перспективные направления развития данной сферы: активизация обратной связи с гражданами, анализ лучших практик, участие в пилотных проектах Правительства, повышение доступности и удобства электронных услуг через развитие мобильных приложений и геймификации.

Ключевые слова: цифровизация, электронное правительство, платформизация, суперсервисы, проактивные услуги

Цитирование: Завьялова Е. А., Погадаева Н. Ю. Цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2021. Т. 6. № 2. С. 219–228. DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2021-6-2-219-228>

Введение

Важнейшим аспектом качества жизни граждан страны является возможность получения государственных и муниципальных услуг в достаточном объеме, своевременно, быстро и качественно, что сегодня не реализовано в Российской Федерации в полной мере. В этой связи проблематика цифровизации государственных и муниципальных услуг представляется крайне актуальной. Проблема цифровизации этой сферы жизни в настоящее время не решена до конца (в том числе и на региональном уровне): наблюдаются различия как между странами, так и между отдельными субъектами Федерации.

Цель работы – оценка существующего уровня цифровизации государственных и муниципальных услуг в Кемеровской области – Кузбассе и определение ключевых проблем и перспектив ее развития на основе изучения процесса цифровизации государственных услуг в разных странах и регионах РФ.

Актуальность темы напрямую связана с тем, что одна из важных целей, декларируемых Президентом и Правительством РФ, – в ближайшие 15 лет войти в состав лидирующих экономик мира как за счет преобразований традиционных отраслей в цифровом направлении, так и за счет развития конкурентоспособной и самостоятельной цифровой индустрии. Цель развития цифровой экономики в РФ – рост качества жизни, конкурентоспособности и национальной безопасности государства.

Методы и материалы. Исследование проведено с использованием метода анализа нормативной базы, научных источников, статистических данных, позволившего:

- определить основные принципы, направления и формы трансформации государственных и муниципальных услуг в условиях цифрового государства;
- охарактеризовать опыт стран, лидирующих в области цифровизации государственных и муниципальных услуг;
- выделить основные проблемы и перспективы цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг в РФ на современном этапе;
- оценить существующее состояние цифровизации государственных и муниципальных услуг в Кемеровской области – Кузбассе, выявить основные перспективы развития данного процесса.

Степень изученности проблемы определяется новизной этого явления. Само понятие государственных и муниципальных услуг раскрыто сегодня в полной мере и имеет под собой достаточную нормативно-правовую базу. Принципы, направления и формы трансформации этих услуг в условиях цифрового государства определены в ряде нормативных актов и рассмотрены в работах Т. А. Головиной с соавторами [1], И. Л. Авдеевой и коллег [2], З. К. Бабаевой [3], И. И. Савельева [4], В. Н. Тюшнякова [5], Е. Д. Соложенцева [6]. Зарубежный опыт цифровизации данной

области деятельности государственной и муниципальной власти оценивается в системах таких международных рейтингов, как интегральный индекс электронного правительства EGDI (E-Government Development Index), рассчитываемый ООН, или индекс глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index), рассчитываемый для всемирного экономического форума, а также частично обобщен в трудах Т. В. Игнатовой и М. В. Ашировой [7], Н. Г. Лопатовой [8], М. А. Криницыной и Н. В. Климовских [9]. Относительно российского опыта нельзя говорить о наличии системного исследования, обобщающего все достоинства и недостатки процесса. Отдельные попытки предприняты И. И. Савельевым [4], С. Г. Былиной [10], И. И. Смотрицкой [11–13], А. Г. Батраковой [14], Д. Г. Красильниковым, О. В. Сивинцевой, Е. А. Троицкой [15], В. В. Ивановым, Г. Г. Малинецким [16], а также коллективом авторов в докладе «Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность» [17]. Ситуация на уровне региона (Кузбасса) пока не нашла своего отражения в научных трудах, данное исследование является одной из первых попыток в этом направлении.

Результаты

Государственные и муниципальные услуги в России были впервые определены Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹, в котором одной из групп функций государственных органов исполнительной власти была обозначена функция по оказанию государственных услуг. Это свидетельствовало о новом взгляде на роль государства, когда оно стало рассматриваться как производитель и поставщик услуг, направленных на качественное удовлетворение потребностей общества, так называемого «сервисного государства».

Сегодня все виды государственных и муниципальных услуг отражены в Федеральном реестре на портале «Федеральный ситуационный центр электронного правительства»², состоящем из 4-х разделов:

- а) реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов;
- б) реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- в) реестр муниципальных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) органами местного самоуправления;
- г) справочная информация.

В настоящее время в реестры государственных и муниципальных услуг внесены сведения о более чем 220 тыс. услуг, отличающихся различными подходами к их квалификации в качестве услуг, а также наименованиями, что значительно осложняет возможности комплексного анализа и мониторинга их предоставления. В сентябре 2019 г. выделено 206 типовых государственных услуг. Это позволяет оптимизировать процессы оценки их оказания и повысить эффективность управления данной сферой.

Ключевым моментом и первым этапом в цифровизации государственных и муниципальных услуг стало принятие Федеральной целевой программы «Электронная Россия» в 2002 г. Именно в ней впервые были определены основные этапы перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде.

В 2008 г. в РФ принимается Концепция формирования электронного Правительства РФ, в которой признается, что результаты внедрения информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти в настоящее время носят преимущественно внутриведомственный характер: практически отсутствуют государственные услуги, которые могут быть получены организацией или гражданином без непосредственного посещения государственного органа, и не сформирована единая инфраструктура межведомственного обмена данными в электронной форме. Концепция формирования электронного Правительства РФ повлекла за собой принятие ряда значимых документов, регулирующих предоставление госуслуг в электронном виде.

Так, в 2010 г. Россия находилась на 59-м месте в мировом рейтинге электронного Правительства ООН («E-Government Survey 2012: E-Government for the People»), но по итогам 2011 г. Россия занимала уже 27 место, кардинально улучшив свои позиции. В 2020 г. она занимает 36 место, что на четыре строчки ниже, чем двумя годами ранее (рис. 1³).

Для граждан первым видимым результатом цифровизации стало создание и реализация озвученной еще в 2005 г. универсальной концепции центров «одного окна», которые могли бы предоставлять гражданам муниципальные и государственные услуги в приоритетном порядке. Первые многофункциональные центры (МФЦ) открыли свои двери для граждан в 2007 г. Официально они стали появляться после принятия ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴.

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // СПС Консультант Плюс.

² Портал федерального ситуационного центра электронного правительства. Режим доступа: <https://sc-new.minsvyaz.ru/> (дата обращения: 16.10.2020).

³ Рейтинг стран мира по Индексу развития электронного правительства // Гуманитарный портал. Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/e-government-development-index> (дата обращения: 10.04.2021).

⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг. ФЗ от 27.07.2010 № 210-ФЗ // СПС Консультант Плюс.

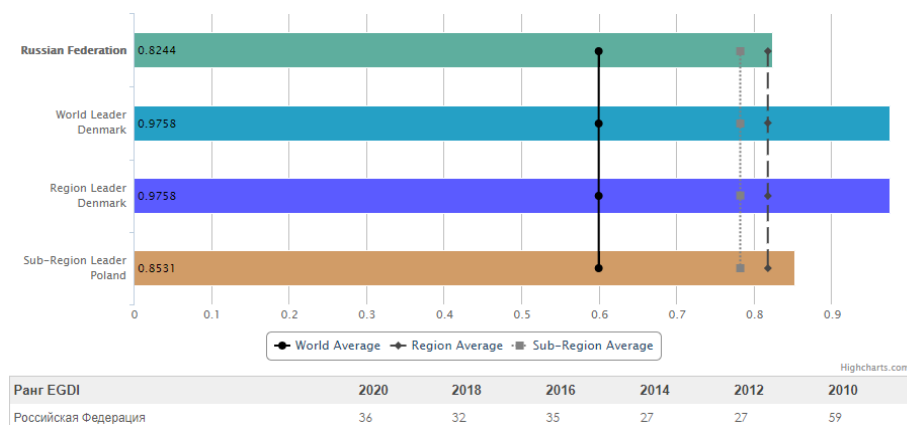


Рис. 1. Индекс развития электронного правительства РФ
Fig. 1. Russian e-government development index

Ключевой формой трансформации госуслуг в электронные, согласно программе «Информационное общество», стала платформизация: сегодня функционируют ключевые элементы национальной инфраструктуры электронного правительства, в том числе:

- Единый портал государственных и муниципальных услуг⁵;
- Единая система межведомственного электронного взаимодействия⁶;
- Национальная платформа распределенной обработки данных⁷;
- Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;
- Информационная система головного удостоверяющего центра.

В 2020 г. процессы цифровизации в сфере госуслуг проходили согласно Национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» и ее составной части – федеральному проекту «Цифровое государственное управление»⁸. Реализация программы предполагает достижение впечатляющих результатов: например, доля приоритетных услуг, оказываемых онлайн, должна составлять 100 %.

В национальной программе определены новые принципы оказания государственных и муниципальных услуг, в числе которых доступность, омниканальность, проактивность и ряд других. При соблюдении вышеперечисленных

принципов цифровой механизм оказания государственных услуг становится не только реальным, но и единственно используемым, исключая возможность предоставления услуги «в обход системы». Ключевыми формами трансформации государственных и муниципальных услуг являются платформизация, запуск суперсервисов и проактивных услуг.

Обобщив опыт стран, близких к России по своему территориальному устройству (Австралия, Канада), и европейских стран-лидеров рейтинга электронного правительства ООН, можно выделить главные особенности электронных государственных услуг в развитом мире:

- использование передовых технологий (блокчейн, Smart-ID, технологии искусственного интеллекта – распознавание лиц, голоса, определение социальной дистанции);
- высокая степень цифровизации госуслуг;
- «дружественный характер» платформ, на которых оказываются услуги, их клиентоориентированность;
- большая вовлеченность населения в получение цифровых услуг;
- организация обратной связи (опросы, голосования);
- создание множества сервисов, специально разработанных для преодоления пандемии COVID-19.

Пандемия COVID-19 обновила и укрепила роль цифрового правительства как в традиционном предоставлении цифровых услуг, так и в инновационных способах управления кризисом, таких как отслеживание контактов, электронное здравоохранение, онлайн-обучение и удаленная работа.

⁵ Официальный интернет-портал государственных услуг. Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 16.10.2020).

⁶ Система межведомственного электронного взаимодействия. Режим доступа: <https://smev.gosuslugi.ru/portal/> (дата обращения: 16.10.2020).

⁷ Национальная платформа для распределенной обработки данных (НПРОД) // Минцифры России. Режим доступа: <https://digital.gov.ru/ru/activity/govservices/infosystems/16/> (дата обращения: 16.10.2020).

⁸ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Утв. Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 27.12.2018 № 6) // Росархив. Режим доступа: http://archives.ru/sites/default/files/pass_government.pdf (дата обращения: 16.10.2020).

Например, в июне 2020 г. Правительство Австралии запустило онлайн-услугу для пар, которые решили развестись. Искусственный интеллект Amica берет на себя раздел имущества, выработку соглашения об осуществлении родительских прав и регистрацию бракоразводного договора.

Опыт Дании, страны-лидера рейтинга ООН, интересен во многом с точки зрения проактивных услуг, основанных «на взаимодействии с гражданами в особые моменты их жизни. Например, после окончания университета человеку могут предлагаться следующие образовательные программы, при рождении ребенка может направляться уведомление о необходимости прохождения медицинских обследований, а при выходе на пенсию – напоминание об изменении условий программы страхования. Примером оказания различных услуг через единый канал может служить датский сервис NemID, обеспечивающий общий доступ к государственным услугам, предоставляемым сторонними организациями, которые подключены к данной платформе» [2].

Третье место в рейтинге ООН занимает Эстония. Она имеет на сегодняшний день самую передовую национальную систему удостоверений личности в мире. Помимо легального удостоверения личности с фотографией, обязательная национальная карта обеспечивает цифровой доступ ко всем защищенным электронным услугам государства. В сотрудничестве с SK ID Solutions и Cybernetica был разработан так называемый Smart-ID – электронная идентификация нового поколения, предназначенная для удобного использования на смарт-устройствах, способная сохранять при этом высокий уровень безопасности⁹.

В Хорватии «виртуальный врач» работает на базе искусственного интеллекта и разрабатывается технологическими фирмами в сотрудничестве с эпидемиологами. В Лондоне камеры и алгоритмы искусственного интеллекта, обычно предназначенные для управления движением, во время пандемии измеряют расстояние между пешеходами, чтобы контролировать социальную дистанцию.

Известен и негативный опыт цифровизации: в Австралии не смогли реализовать большую часть суперсервисов из-за разобщенности министерств и ведомств. Также в марте в стране перестал работать портал государственных услуг MyGov¹⁰. Сбой в его работе случился из-за резкого наплыва посетителей, желающих получить экономическую помощь и, по сути, устроивших на сайт

DDoS-атаку. Похожая ситуация возникла и в России 13 мая 2020 г., когда Единый портал государственных услуг не справился с объемом желающих подать заявки на выплаты на детей¹¹.

В марте 2019 г. международная консалтинговая компания BCG представила результаты исследования, согласно которым Россия заняла третье место в мире по темпам роста использования электронных госуслуг и вошла в топ-10 стран по интенсивности их использования. BCG провела опрос более 13 тыс. человек в 30 странах об использовании ими цифровых госуслуг. Согласно результатам опроса, Россия по темпам роста цифровизации госуслуг опережает среднемировой уровень почти втрое – 42 % против 15 %. В среднем россияне используют 9,1 типов государственных услуг в электронной форме, обгоняя жителей Нидерландов (8,2) или Швеции (8,8), но уступая занимающей первое место Индии (14,5) или Аргентине (11) и многим странам Азии. Почти половина (47 %) респондентов из России используют электронные госуслуги минимум раз в неделю¹². К перспективным направлениям развития цифровизации можно отнести создание 25-ти суперсервисов, а также запуск услуг и сервисов, связанных с преодолением пандемии COVID-19.

Безусловно, темпы цифровизации госуслуг в России можно охарактеризовать как высокие, но в то же время выделяется ряд проблем, сопутствующих процессу цифровизации – этические проблемы «оцифровки» граждан, цифровое неравенство, отсутствие отечественных технологий для дистанционного образования, низкая степень фактического «отклика» сервисов госуслуг на едином портале.

Еще одна группа проблем – это текущие проблемы организационного характера, находящие свое отражение в функционировании ЕПГУ. Их можно объединить под общим понятием «проблемы качества получения цифровых услуг», в том числе отсутствие единого подхода к порядку предоставления услуг в электронной форме, а также фактическая и юридическая невозможность для ряда услуг реализовать все этапы, зачастую связанная с разобщенностью министерство и ведомств.

По данным мониторинга качества перевода государственных и муниципальных услуг в электронную форму, проводимого Минэкономразвития РФ, средняя полнота сведений об услугах в 2019 году составляла 93 %, а средняя достоверность 62 %¹³.

⁹ Рейтинг стран мира по Индексу развития электронного правительства...

¹⁰ Australian Government. Режим доступа: <https://my.gov.au> (дата обращения: 16.10.2020).

¹¹ Официальный интернет-портал государственных услуг...

¹² Carrasco M., Mills S., Whybrew A., Jura A. The Citizen's Perspective on the Use of AI in Government // Boston Consulting Group. 01.03.2019. Режим доступа: <https://www.bcg.com/publications/2019/citizen-perspective-use-artificial-intelligence-government-digital-benchmarking> (дата обращения: 16.10.2020).

¹³ Юревич С. Э. Результаты мониторинга качества перевода государственных и муниципальных услуг в электронную форму // Министерство экономического развития РФ. 2020. 18 с.

В табл.¹⁴ отражена степень соответствия оцениваемых услуг основным требованиям Постановления Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг». Данные свидетельствуют о низкой степени соответствия, в особенности по таким требованиям, как «Запись на прием» и «Получение сведений о ходе выполнения запроса».

Табл. Степень соответствия требованиям к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг в 2019 г.

Tab. Degree of Compliance with Electronic Requirements for State and Municipal Services, 2019

Требование	Исследовано услуг	Соответствуют	Доля соответствия, %
Получение информации о порядке и сроках предоставления услуги	580	306	53
Запись на прием	200	32	16
Формирование запроса	397	120	30
Оплата госпошлины	70	33	47
Получение сведений о ходе выполнения запроса	376	30	8
Осуществление оценки качества предоставления услуги	275	93	34
Досудебное обжалование	580	543	94

Также в процессе мониторинга было сделано 6270 звонков на номера 62-х федеральных органов исполнительной власти (рис. 2)¹⁵. Итоги мониторинга процесса перевода государственных и муниципальных услуг в электронную форму говорят о том, что качество получения услуг имеет большие резервы роста. В этой связи важна организация оперативной и всесторонней обратной связи на регулярной основе, не ограничиваясь фрагментарными опросами и мониторингами.

Для решения рассмотренных выше проблем в государстве создаются платформы обратной связи (ПОС)¹⁶, на данный момент к ПОС подключены 3426 органов власти и 1777 организаций. С помощью платформы



Рис. 2. Результаты телефонного мониторинга
Fig. 2. Results of phone monitoring

проведено 125 голосований, 854 опроса и 229 обсуждений. Регионами-лидерами по внедрению ПОС стали Волгоградская область, Еврейская АО, Курганская область, Новгородская область, Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Хакасия. Также принято решение об открытии Центров управления регионами (ЦУР), первый из которых начал свою работу в 2019 г. в Подмоскowie [14].

Для оценки степени и качества цифровизации государственных и муниципальных услуг Кузбасса важна его сравнительная оценка с другими регионами. Минэкономразвития России ежегодно проводит мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме и на основе полученных данных формирует рейтинг субъектов РФ.

В 2019 г. в перечень региональных и муниципальных услуг, по которым проводился мониторинг, были включены услуги, подлежащие первоочередной оптимизации в соответствии с Концепцией развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде¹⁷. Выборку составляли услуги, предоставляемые органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, опубликованные на Едином портале госуслуг (ЕПГУ) и на региональных порталах государственных и муниципальных услуг (РПГУ). Для включенных в перечень услуг был реализован интерфейс подачи заявления (на ЕПГУ или РПГУ имеется ссылка «Получить услугу»). Всего в ходе мониторинга 2019 г. исследовано 1336 приоритетных услуг, предоставляемых в 85 субъектах РФ.

¹⁴ с.14 Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ В Минцифры России подвели итоги работы платформы обратной связи в 2020 году // Минцифры России. 05.03.2021. Режим доступа: <https://digital.gov.ru/ru/events/40354/> (дата обращения: 10.04.2020).

¹⁷ Хиллов П. О дорожной карте реализации Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде // D-Russia.ru. 19.06.2014. Режим доступа: <https://d-russia.ru/o-dorozhnoj-karte-realizacii-koncepcii-razvitiya-mexanizmov-predostavleniya-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-uslug-v-elektronnom-vidе.html> (дата обращения: 16.10.2020).

В топ регионов, показавших наилучшие результаты, вошли Москва, Московская область, Ростовская область, Тульская область и Удмуртская Республика. Кемеровская область занимает 43 место, находясь в середине рейтинга (в 2018 г. – 48 место). Кемеровская область не вошла в число субъектов РФ, в которых все услуги были обработаны ведомствами, и в число субъектов, услуги которых были положительно оценены в ходе мониторинга мобильных приложений.

Относительно вопроса открытия ЦУР Кемеровская область также находится в числе регионов, не являющихся лидерами этого процесса (рис. 3)¹⁸.

В Кемеровской области регулярно проводится мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг согласно утвержденной методике Минэкономразвития России¹⁹.

В 2019 г. в ходе мониторинга в виде опроса (выборка 1000 респондентов из всех муниципальных образований Кемеровской области), проведенного научно-техническим центром «Перспектива», были выявлены основные трудности, с которыми сталкиваются граждане Кузбасса при получении услуг. Так, значительная часть граждан до сих пор не знает о функционировании

МФЦ. Непосредственно в МФЦ за получением услуги в 2019 г. обращались 51,5 % опрошенных. Еще более низким является знание о существовании в Интернете Единого портала государственных и муниципальных услуг.

Самая слабая информированность граждан Кемеровской области о сайте «Госуслуги» отмечена в Ижморском и Яшкинском муниципальных районах (23,5 % и 20 % жителей слышат о портале впервые). Личный кабинет на едином портале государственных и муниципальных услуг чаще всего имеют опрошенные жители Польсаевского и Кемеровского городских округов (68 % и 66 %). На отсутствие личного кабинета указывают большинство респондентов в Тайгинском городском округе (74,5 %). Личный кабинет на ЕПГУ в среднем по региону имеют 54,5 %.

Для выявления основных причин сложившейся ситуации была проведена серия глубинных интервью с экспертами, в число которых вошли сотрудники министерства цифрового развития Кузбасса, представители научной общественности, руководители компаний, работающих в сфере информационно-коммуникационных технологий, представители Совета по развитию цифровой экономики и урбанистики при Законодательном Собрании Кемеровской области – Кузбасса (всего 12 экспертов).

Рейтинг регионов



Рейтинг — % выполнение субъектами Российской Федерации мероприятий Дорожных карт по созданию региональных ЦУР. Для корректного сопоставления регионов учитывается средний % выполнения. Рейтинг показывает, насколько эффективно регион выполняет Поручение Президента России о создании ЦУР

Категория **Проблемный регион** присваивается субъекту РФ, при необходимости срочного вовлечения ВДЛ

По состоянию на 27.10.2020

Рис. 3. Степень выполнения субъектами РФ поручения Президента о создании ЦУР по состоянию на 27.10.2020

Fig. 3. Implementation of the President's instructions on the Sustainable Development Goals (October 27, 2020) in the constituent entities of the Russian Federation

¹⁸ Создание ЦУР завершено в 15 регионах – Минцифры // D-Russia.ru. 28.10.2020. Режим доступа: <https://d-russia.ru/sozdanie-cur-zaversheno-v-15-regionah-mincifry.html> (дата обращения: 02.05.2020).

¹⁹ Цифровая экономика: 2020: краткий статистический сборник / под. ред. А. М. Гохберга, Е. Ю. Кислякова, Я. И. Кузьминова, М. А. Сабельниковой. М.: НИУ ВШЭ, 2020. 112 с.

Обобщив мнение экспертов, можно констатировать, что причины недостаточного уровня цифровизации госуслуг в Кузбассе видятся в следующем:

- в секторе информационных технологий занято не больше 1 % от общей численности занятого населения. Доля организаций в общем числе предприятий не больше 2 %. Стоимость произведенной продукции, услуг в отраслевой структуре валовой добавленной стоимости Кузбасса незначительна;
- одной из важнейших проблем является «лоскутная автоматизация» – разнородность информационных ресурсов и систем исполнительных органов власти региона, пока не обладающих единой системой управления и возможностью оперативного взаимодействия в онлайн-среде;
- уровень развития инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий не обеспечивает в полной мере эффективного информационного взаимодействия исполнительных органов власти, граждан и организаций, отсутствует центр обработки данных;
- в исполнительных органах власти Кузбасса и в органах местного самоуправления укомплектованность штата ИТ-специалистов и их уровень квалификации неудовлетворительные;
- недостаточно финансовых средств: значительная их часть, предусмотренная на информатизацию, направляется на сопровождение и поддержку уже существующих информационных систем и сервисов.

Таким образом, были выявлены перспективные направления развития этой сферы:

1. Активизация обратной связи с гражданами по оценке сроков и качества получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде, а также получение информации о востребованности существующих и перспективных новых видах услуг, в том числе через обеспечение эффективной деятельности ЦУР. Три из восьми блоков ЦУР включают в себя деятельность в рамках проекта «Умный город», реализуемого национальным проектом «Жилье и городская среда». Механизмы обратной связи с гражданами Кузбасса на его примере могут быть в дальнейшем трансформированы для всех остальных блоков.

В рамках проекта «Умный город» с апреля 2020 г. начала свою деятельность Цифровая платформа «Кузбасс Онлайн», созданная для открытого диалога горожан, властей, органов местного самоуправления и обслуживающих организаций. По состоянию на 1 декабря 2020 г. к платформе подключены все 34 муниципалитета региона и зарегистрировано 140284 человек. С точки зрения цифровизации государственных и муниципальных услуг, логично использовать данную платформу для

организации опросов, позволяющих оценить основные параметры их оказания.

2. Внедрение новых электронных услуг на основе предложений населения, организаций, на основе анализа лучших практик других субъектов или через участие в пилотных проектах Правительства РФ.

Интересна практика московского электронного правительства, отражающая внедрение новых услуг по общественной инициативе. Решение о том, какие именно электронные услуги запустить и улучшить на портале mos.ru решают участники проекта «Активный гражданин». За время существования проекта по результатам голосования москвичей появилось более 50 услуг и сервисов, среди которых возможность оформить полис ОМС, получить результаты медицинских анализов на электронную почту, подать апелляцию на результаты экзаменов, узнать результаты олимпиад, пополнить баланс карты метро онлайн.

3. Введение услуг и сервисов, связанных с профилактикой и снижением распространения COVID-19.

В мае 2020 г. был создан Цифровой Центр мониторинга (ЦЦМ) Первой его функцией стало создание актуальной статистики и карты заболеваемости коронавирусной инфекцией в Кузбассе, второй – мониторинг состояния пациента. С помощью автоматизированной системы робот ежедневно звонит и задает определенный перечень вопросов. В зависимости от ответов система определяет дальнейшие действия по принципу «светофора». Если симптомы не вызывают тревоги, то данные пациента «окрашиваются» в зеленый цвет, и за ним продолжают наблюдать удаленно.

В качестве перспективного направления данной платформы можно рассматривать вовлечение граждан в предстоящую вакцинацию (консультации, запись) и цифровое содействие в реабилитации переболевших коронавирусной инфекцией – консультации, ведение дневника состояния здоровья, информирование о профилактике.

4. Повышение доступности и удобства электронных услуг через активизацию деятельности по развитию мобильных приложений.

Сегодня смартфон является главным устройством для выхода в Интернет – им пользуются 67 % россиян. В 2019 г. в среднем россияне проводили в мобильных приложениях около 2,5 ч./сут.²⁰ Мобильное приложение имеет ряд преимуществ: оповещение о событиях с помощью push-уведомлений, вход в приложение по ПИН-коду или отпечатку пальца, оплата штрафов через Apple pay или Google pay.

Очень важным для успеха мобильного приложения и той деятельности, для которой оно создано, является не только общий охват граждан (число скачиваний), но и степень вовлеченности пользователей (число активных действий в приложении). Пользователи, скачивающие

²⁰ The State of Mobile 2020 // App Annie. Режим доступа: <https://www.appannie.com/en/go/state-of-mobile-2020/> (дата обращения: 16.10.2020).

приложение, сталкиваясь с отсутствием реальной возможности взаимодействия и демонстрацией незаинтересованности органов власти и организаций, оказывающих услуги, могут утратить интерес или сформировать негативное отношение как к приложению, так и к процессу обратной связи в целом.

Одним из эффективных механизмов повышения вовлеченности является геймификация. Так, в приложении «Активный гражданин» заполнение профиля, участие в голосованиях и другая активность поощряются баллами, которые пользователь может обменять на материальные и нематериальные призы – билеты в музеи, театры, посещение городских мероприятий или поездки на общественном транспорте. Также баллы и билеты пользователи получали за чек-ин (отметка о месте пребывания в социальной сети) на избирательном участке.

Для повышения охвата цифровыми услугами, улучшения позиций региона в рейтинге субъектов РФ и достижения целей федерального проекта и национальной программы в Кузбассе необходимо организовать массовое информирование граждан о преимуществах использования ЕПГУ и мобильного приложения «Госуслуги». На сайтах всех региональных министерств и ведомств важно сформировать раздел, посвященный вопросам предоставления государственных услуг в электронной форме, а также регулярно публиковать новостные и информационные материалы, видеоролики, рассказывающие гражданам о возможностях и преимуществах получения госуслуг в электронном виде.

Успех рассмотренных предложений будет напрямую зависеть от вовлеченности в эти процессы ведомств, оказывающих услуги на региональном и муниципальном уровнях и от степени их согласованности.

Заключение

Цифровизация в российском государственном и муниципальном управлении (в частности, в сфере оказания государственных и муниципальных услуг) в настоящее время

осуществляется высокими темпами, однако имеется ряд проблем, сопутствующих процессу цифровизации. К наиболее значимым проблемам относятся этические (негативное отношение к процессу «оцифровки» со стороны части общества), существующее цифровое неравенство, имеющее как региональный, так и социальный характер; проблемой является и недостаточное использование отечественных технологий.

С целью определения ключевых перспектив развития данной сферы необходима оценка существующего уровня цифровизации государственных и муниципальных услуг. В рамках работы такая оценка была проведена для региона Кемеровской области – Кузбасса с целью выявления особенностей, сильных и слабых сторон. Проведенный анализ существующего международного и отечественного опыта, а также сравнительный анализ качества внедренных цифровых решений в государственной и муниципальной сфере Кузбасса и других субъектов РФ выявил причины недостаточной цифровизации государственных и муниципальных услуг в регионе, связанные с низким уровнем развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, «лоскутной автоматизацией», кадровыми и финансовыми проблемами. Предложены мероприятия в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, оцениваемые как перспективные: выстраивание активной обратной связи с гражданами, анализ и внедрение лучших практик, возможность участия в пилотных проектах Правительства РФ, развитие мобильного сектора электронных государственных и муниципальных услуг для увеличения степени доступности и удобства их использования.

Конфликт интересов: Авторы заявили об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Критерии авторства: Авторы в равной степени участвовали в подготовке и написании статьи.

Литература

1. Головина Т. А., Полянин А. В., Рудакова О. В. Развитие системы государственного стратегического управления предпринимательскими структурами на базе возможностей новой модели цифровой экономики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2017. № 2. С. 13–18.
2. Авдеева И. Л., Головина Т. А., Парахина Л. В. Развитие цифровых технологий в экономике и управлении: российский и зарубежный опыт // Вопросы управления. 2017. № 6. С. 50–56.
3. Бабаева З. К. Понятие и функции государственной и муниципальной услуги // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16. № 1. С. 113–120. DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-1-113-120
4. Савельев И. И. Государственные и муниципальные услуги: анализ и методика оценки качества. М.: Русайнс, 2017. 136 с.
5. Тюшняков В. Н. Анализ практики применения технологий электронного правительства в системе предоставления государственных и муниципальных услуг // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 5, Экономика. 2018. № 4. С. 194–200.
6. Соложенцев Е. Д. К вопросу цифрового управления государством и экономикой // Проблемы анализа риска. 2017. Т. 14. № 6. С. 30–43. DOI: 10.32686/1812-5220-2017-14-6-30-43

7. Игнатова Т. В., Аширова М. В. Зарубежный опыт управления институциональными изменениями в сфере государственных услуг // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 2. С. 20–27.
8. Лопатова Н. Г. Международный опыт формирования цифрового правительства // Наука и инновации. 2019. № 5. С. 24–28. DOI: 10.29235/1818-9857-2019-5-24-28
9. Криницына М. А., Климовских Н. В. Повышение эффективности оказания государственных и муниципальных услуг населению // Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики: мат-лы XI Междунар. науч.-практ. конф. (Краснодар, 16 ноября 2018 г.) Краснодар, 2018. С. 309–312.
10. Былина С. Г. Региональные особенности и детерминанты использования электронных услуг сельским населением // Проблемы развития территории. 2018. № 5. С. 84–98. DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.6
11. Смотрицкая И. И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 4. С. 60–72. DOI: 10.24411/2071-6435-2018-10037
12. Смотрицкая И. И. Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.
13. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 22–36. DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00002
14. Батракова Л. Г. Развитие цифровой экономики в регионах России // Социально-политические исследования. 2019. № 1. С. 51–64. DOI: 10.24411/2658-428X-10338
15. Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // Ars Administrandi. 2014. № 2. С. 45–62.
16. Иванов В. В., Малинецкий Г. Г. Цифровая экономика: от теории к практике // Инновации. 2017. № 12. С. 3–12.
17. Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность: докл. к XX Апр. Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (Москва, 9–12 апреля 2019 г.) / под общ. ред. Н. Е. Дмитриевой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 43 с.

original article

Digital Transformation of State and Municipal Services

Ekaterina A. Zavyalova

Kemerovo State University, Russia, Kemerovo;

E_zavyalova@mail.ru

Nina Yu. Pogadaeva

Kemerovo State University, Russia, Kemerovo

Received 25 May 2021. Accepted 18 Jun 2021.

Abstract: In Russia, digitalization of the state and municipal spheres remains a task to be resolved. The present research objective was to assess the current level of digitalization of state and municipal services in the Kemerovo region in order to develop some recommendations. The author analyzed foreign experience and compared the digital situation in the Kemerovo region with that in other constituent entities of the Russian Federation. The low level of local digitalization results from the low level of information and communication infrastructure, "patchwork automation", lack of qualified personnel, financial problems, etc. The following measures can improve the situation: more active feedback from citizens, analysis of best practices, participation in pilot government projects, increasing the availability and convenience of electronic services via mobile applications and gamification, etc.

Keywords: digitalization, e-government, platformization, super services, proactive services

Citation: Zavyalova E. A., Pogadaeva N. Yu. Digital Transformation of State and Municipal Services. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2021, 6(2): 219–228. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2021-6-2-219-228>

Conflicting interests: The authors declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Contribution: All the authors contributed equally to the study and bear equal responsibility for information published in this article.

References

1. Golovina T. A., Polyinin A. V., Rudakova O. V. Development of system of the public strategic administration by enterprise structures on the basis of opportunities new model of digital economy. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and Management*, 2017, (2): 13–18. (In Russ.)
2. Avdeeva I. L., Golovina T. A., Parakhina L. V. Development of digital technologies in economics and management: Russian and foreign experience. *Management issues*, 2017, (6): 50–56. (In Russ.)
3. Babaeva Z. K. The concept and functions of state and municipal services. *Izvestiya of Saratov University. New series. Series: Economics. Management. Law*, 2016, (1): 113–120. (In Russ.) DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-1-113-120
4. Savelev I. I. *State and municipal services: analysis and methodology for assessing quality*. Moscow: Rusains, 2017, 136. (In Russ.)
5. Tyushnyakov V. N. The analysis of e-government technologies implementation experience in the system of state and municipal services delivery. *Bulletin of the Adyge State University. Ser. S, Economics*, 2018, (4): 194–200. (In Russ.)
6. Solozhentsev E. D. About the digital management of the state and economics. *Problemy analiza riska*, 2017, 14(6): 30–43. (In Russ.) DOI: 10.32686/1812-5220-2017-14-6-30-43
7. Ignatova T. V., Ashirova M. V. Foreign experience of changes management in government services sphere. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*, 2015, (2): 20–27. (In Russ.)
8. Lopatova N. G. International experience in digital government formation. *Nauka i innovatsii*, 2019, (5): 24–28. (In Russ.) DOI: 10.29235/1818-9857-2019-5-24-28
9. Krinitsyna M. A., Klimovskikh N. V. Improving the efficiency of providing state and municipal services to the population. *Economics and management: topical issues of theory and practice*: Proc. XI Intern. Sci.-Prac. Conf., Krasnodar, 16 Nov 2018. Krasnodar, 2018, 309–312. (In Russ.)
10. Bylina S. G. Regional characteristics and determinants of using electronic services among rural population. *Problemy razvitiya territorii*, 2018, (5): 84–98. (In Russ.) DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.6
11. Smotrinskaya I. I. State administration in conditions of development digital economy: strategic challenges and risks. *ETAP: economic theory, analysis, and practice*, 2018, (4): 60–72. (In Russ.) DOI: 10.24411/2071-6435-2018-10037
12. Smotrinskaya I. I. New economic strategy requires new quality of state governance. *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2017, (5): 7–22. (In Russ.)
13. Smotrinskaya I. I., Chernykh S. I. Modern trends in the digital transformation of public administration. *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2018, (5): 22–36. (In Russ.) DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00002
14. Batrakova L. G. Development of digital economy in Russian regions. *Social'no-politicheskie issledovaniya*, 2019, (1): 51–64. (In Russ.) DOI: 10.24411/2658-428X-10338
15. Krasilnikov D. G., Sivintseva O. V., Troitskaya E. A. Modern Western management models: synthesis of New Public Management and Good Governance. *Ars Administrandi*, 2014, (2): 45–62. (In Russ.)
16. Ivanov V. V., Malinetskiy G. G. Digital economy: from theory to practice. *Innovacii*, 2017, (12): 3–12. (In Russ.)
17. *Digital transformation of public administration: myths and reality*: Proc. XX Apr. Intern. Sci. Conf. on Issues of Economic and Social Development, Moscow, 9–12 Apr 2019, ed. Dmitrieva N. E. Moscow: Izd. dom Vyshei shkoly ekonomiki, 2019, 43. (In Russ.)