

Устинов Никита Вячеславович
Студент магистратуры ОЧУ ВО «Московская
международная академия», г. Москва

**ОРГАНИЗАЦИЯ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В
МУНИЦИПАЛЬНОМ РАЙОНЕ (НА ПРИМЕРЕ ЗУБОВО-
ПОЛЯНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)**

Аннотация: в данной статье анализируются институциональные, организационные и кадровые аспекты цифровой трансформации муниципального управления на примере Zubovo-Polyansky Municipal District. Рассматриваются ключевые проблемы, препятствующие эффективному внедрению цифровых технологий: отсутствие сбалансированного целеполагания, недостаточное финансирование, дефицит компетенций и методологической поддержки, а также разрозненность используемых информационных систем. На основе анализа предложена модель цифровизации муниципального управления, ориентированная на повышение прозрачности, эффективности и качества предоставления государственных услуг, а также на развитие концепции «умного муниципалитета». Особое внимание уделено необходимости формирования цифровой культуры, развития компетенций муниципальных служащих и минимизации рисков цифрового неравенства.

Ключевые слова: цифровая трансформация, муниципальное управление, умный муниципалитет, цифровизация, государственные услуги, информационная система, цифровая зрелость, управление данными, цифровая грамотность, кибербезопасность.

ORGANIZATION OF DIGITAL TRANSFORMATION IN MUNICIPAL DISTRICT (ON THE EXAMPLE OF ZUBOVO- POLYANSKY MUNICIPAL DISTRICT)

Abstract: This article analyzes the institutional, organizational, and personnel aspects of digital transformation in municipal governance on the example of Zubovo-Polyansky municipal district. The key problems hindering the effective implementation of digital technologies are considered: the lack of balanced goal-setting, insufficient funding, the lack of competencies and methodological support, as well as the fragmentation of the used information systems. Based on the analysis, a model of municipal management digitalization has been proposed, which is focused on increasing the transparency, efficiency, and quality of public services, as well as on developing the concept of a «smart municipality». Special attention is paid to the need to form a digital culture, develop the competencies of municipal employees, and minimize the risks of digital inequality.

Keywords: digital transformation, municipal management, smart municipality, digitalization, public services, information system, digital maturity, data management, digital literacy, and cybersecurity.

Как показал анализ научных исследований российских и зарубежных авторов, современные тенденции развития общества неразрывно связаны с процессами цифровизации, которые затрагивают все сферы жизнедеятельности. Не является исключением и сфера муниципального управления Российской Федерации, где внедрение цифровых технологий открывает новые возможности для повышения эффективности и качества государственных услуг.

Институциональные аспекты осуществления цифровой трансформации в муниципальном управлении отражены в различных по

значимости и по детализации требований нормативных документах. Так, в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.» одной из целей является – «цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы» [5].

Кроме того, среди одиннадцати целевых показателей, которые Российская Федерация планирует достичь по данному приоритетному направлению в качестве ожидаемого результата задано: «достижение к 2030 г. «цифровой зрелости» государственного и муниципального управления, ... предполагающей автоматизацию большей части транзакций в рамках единых отраслевых цифровых платформ и модели управления на основе данных с учетом ускоренного внедрения технологий обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта».

Связи с этим, целью работы является выявление основных проблем и определение перспективных направлений организации цифровой трансформации в муниципальном управлении на примере Zubovo-Полянского муниципального района.

В рамках вышперечисленного в процессе исследования проводился анализ ситуации, связанной с цифровой трансформацией системы управления Zubovo-Полянского муниципального района и был выявлен ряд проблем. Вот некоторые из них:

– несоответствие целеполагания идее цифровой трансформации: на территории Zubovo-Полянского муниципального района действуют муниципальные программы, которые по смыслу своему никак не взаимосвязаны и не дополняют друг друга, хотя по целям достигаемыми этими программами это должно быть. Проблема несбалансированного целеполагания выражается в постановке либо легкодостижимых, но не

трансформационных целей, либо исключительно амбициозных, но при этом нереальных целей;

- недостаточное финансовое обеспечение цифровой трансформации;

- не выстроенные отношения между ответственными лицами за цифровую трансформацию и недостаточность полномочий этих лиц: в муниципальных программах имеющих прямое отношение в цифровой трансформации нет взаимосвязи и взаимодополнения, также отсутствует руководитель цифровой трансформации с понятными полномочиями;

- нехватка методологической поддержки цифровой трансформации: отсутствие взаимосвязи в муниципальных программах, имеющих отношение к цифровой трансформации, приводит к необоснованным тратам местного бюджета на различные мероприятия;

- дефицит кадров и компетенций для реализации цифровой трансформации: отсутствие расходов местного бюджета на целевое обучение муниципальных служащих в достаточном объёме стандартов, а также отсутствие целевых мероприятий по оказанию содействия гражданам в освоении компетенций цифровой экономики ведёт к непониманию смысла цифровой трансформации и в конечном итоге её отвержению;

- высокая загрузка служащих на местах: сотрудники администрации часто перегружены текущей работой, поручениями и рутинными задачами, в том числе связанными с работой в информационных системах. Это приводит к неэффективной реализации мероприятий, предусмотренных цифровой трансформацией;

- низкий уровень доступности цифровых решений: согласно полученной информации в Администрации, используются только информационные системы, которые к цифровой трансформации отношения не имеют;

– неразвитая культура принятия решений на основе данных: учитывая, что в работе Администрации не используются специализированные программные продукты для обработки, анализа данных и их представления в виде дашбордов, следует что нет такого опыта принятия решений;

– отсутствие механизмов обмена опытом и лучшими практиками: в деятельности Администрации не предусмотрен выезд специалистов ответственных за цифровую трансформацию для изучения опыта лидеров цифровой трансформации.

Кроме указанных выше проблем также надо отметить, что не в полной мере освоен процессный подход, сотрудники, ответственные за цифровые преобразования и инновации, не обладают достаточным пониманием того, что при цифровой трансформации необходимо первоначально трансформировать модели процессов с использованием современных средств и технологий ИТ, а не просто внедрять программное обеспечение (программные продукты).

Необходимо обратить внимание на наличие множества разрозненных информационных систем использующихся для реализации полномочий и функций муниципального управления таких как:

– ГИС Энергоэффективность (предоставление актуальной информации о требованиях законодательства Российской Федерации в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности и о ходе реализации его положений, а также о наиболее эффективных проектах, реализуемых по данному направлению);

– ГИС Энергосбережение (предоставление информации о требованиях законодательства по энергосбережению и повышению энергетической эффективности);

– ГИС ЖКХ (обеспечение доступа к информации в соответствии с действующими стандартами о деятельности организаций коммунального

комплекса, в том числе к информации о стоимости услуг, кредиторской задолженности и об установлении тарифов на очередной период регулирования, а также организаций, осуществляющих деятельность в сфере управления многоквартирными жилыми домами);

– ГАС Управление (обеспечение формирования и обработки данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, а также предоставление и анализ информации на основании указанных данных);

– Единая государственная информационная система социального обеспечения (аккумулирование в одном источнике сведения о мерах социальной защиты, социальных услугах и иных социальных гарантиях, предоставляемых гражданам за счёт всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направлена на повышение качества предоставления мер поддержки и социальных услуг населению, а также на обеспечение возможности проведения финансового планирования и контроля за расходованием финансовых средств в сфере социальной защиты населения);

Платформа государственных сервисов (обеспечение приёма и обработки заявлений по массовым социально значимым государственным и муниципальным услугам из федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»), предназначена для автоматизации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг и сервисов, а также реализацию межведомственного электронного взаимодействия на территории региона);

– Платформа обратной связи (направление обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления по широкому

спектру вопросов, а также участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях, состоит из следующих компонентов: «Обращения граждан», «Опросы и голосования по инициативам органов власти и местного самоуправления», «Инциденты в социальных сетях», «Госпаблики»);

– Система исполнения услуг и межведомственного взаимодействия (обеспечение функционирования режимов межведомственного взаимодействия и предоставления услуг в электронной форме);

– ГИС «Регистр НПА РМ» (получение информации о муниципальных нормативных правовых актах, создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями).

Что ведёт порою к путанице исходных данных при входе (занесении сведений в информационные системы) и недостоверной информации на выходе.

Сложившаяся ситуация требует разработки модели цифровизации муниципального управления, отражающая ключевые направления процесса. Схема предлагаемой модели представлена на рисунке 1.

В последние годы развитие концепции «умного муниципалитета» в России представляет собой одно из ключевых направлений модернизации муниципального управления и повышения качества жизни населения. Органы местного самоуправления, будучи наиболее близкими к жителям уровнями власти (поскольку объединяют и исполнительную, и представительную ветви власти непосредственно на местах), играют все более решающую роль в модернизации всего общества, в том числе в реализации проектов, связанных с интеграцией передовых технологий в муниципальную инфра-структуру и управление.

Концепт «умный» муниципалитет» внешне и содержательно основывается на разностороннем внедрении информационно-коммуникационных технологий для совершенствования муниципального управления на принципиально новых условиях взаимодействия администрации, усиленной системой датчиков отслеживания важных для жизнедеятельности процессов муниципального хозяйства и социальной сферы. А уже на этой основе создаются условия для улучшения системы обслуживания населения и повышения уровня «прозрачности» деятельности муниципальных служащих и всей администрации муниципального образования через усиление подотчетности муниципальных бюджетных учреждений. Основные элементы «умного» муниципалитета, как это происходит во всем индустриально развитом мире, включают в себя интеллектуальные транспортные системы, энергоэффективные здания, системы управления мусорным хозяйством, умное освещение, а также цифровые платформы для расширения возможности граждан для участия в управлении территорией вплоть до технологии так называемого соучаствующего проектирования, когда принятие решений по благоустройству улиц, транспортному обслуживанию и т.д., происходит при непосредственном обсуждении жителей.

При этом широкий спектр направлений для цифровой трансформации и множество предлагаемых цифровых решений существенно усложняют выбор необходимых для решения ключевых проблем муниципального хозяйства проектов с учетом специфики и социально-экономической ситуации конкретного муниципального образования [Ватлина 2021: 146].

Во-первых, рекомендации по использованию концепции «Умного муниципалитета» и его стандартов не являются обязательными для органов местного самоуправления (ОМСУ). Поэтому многие

муниципалитеты не торопятся с запуском цифровой трансформации в районе. Возникает ситуация «отложенного старта», когда цифровая трансформация воспринимается как процесс, который на данный момент не является первоочередным и будет реализован в будущем.



Рисунок 1 – Модель цифровой трансформации муниципального управления

Во-вторых, внедрение модели «умного муниципалитета», согласно установленным стандартам, требует значительных финансовых вложений, которые не всегда обеспечивают быструю финансовую окупаемость. При ограниченности собственных доходов местных и региональных бюджетов ОМСУ часто выбирают проекты, ориентированные не на решение

первоочередных районных проблем, а на привлечение средств из вышестоящих бюджетов. При этом процедура является достаточно сложной, требующей соответствующих компетенций непосредственных исполнителей, что требует также «современного подхода к использованию человеческих ресурсов [Быков 2021: 46].

В-третьих, ОМСУ не мотивированы к долгосрочным инвестициям, поскольку необходимо вкладывать средства в реализацию проекта сейчас, а получать результаты через определенный, часто длительный, период времени. Кроме того, требуется предпроектная диагностика и формирование обоснования проекта (определение результатов через измеримые показатели, обзор рынка необходимого оборудования, программного обеспечения, стоимости работ), что требует предварительных финансовых вложений, которые могут не окупиться, если проект не получит софинансирования из вышестоящих бюджетов, выделяемого по результатам конкурса. Важно также учитывать не только единовременные затраты на реализацию проекта, но и последующие затраты на эксплуатацию внедренных цифровых решений.

В-четвертых, успешная цифровая трансформация требует соответствующих изменений в системе безопасности. Сбор информации о жителях и их действиях на различных цифровых сервисах повышает риск неправомерного использования данных, при этом необходимо обеспечивать защиту персональных данных и не допускать роста ИТ-мошенничества. Кибератаки и взломы систем муниципального хозяйства без должной проработки механизмов их защиты могут привести к нарушениям бесперебойной работы районной инфраструктуры.

В-пятых, цифровая трансформация муниципалитетов усиливает цифровое неравенство как между поселениями, так и среди жителей. Это связано с различиями в уровне жизни «умных муниципалитетов» и других населенных пунктов, а также с отсутствием технических возможностей

или навыков использования информационно-коммуникационных технологий у части населения. Некоторые группы также могут быть не готовы к изменениям, вызванным цифровизацией. Органы местного самоуправления должны учитывать эти риски цифрового неравенства и прорабатывать способы их минимизации.

Кроме того, исследование, проведенное А.А. Лариной и А.М. Кузнецовой на примере города Череповца Вологодской области, показало, что «наблюдается существенная разница в пользовании цифровыми технологиями между респондентами с разными доходами. Следовательно, цифровизация является одним из факторов социального неравенства в цифровом пространстве». При этом ОМСУ не должны подменять собой операторов сетевых услуг или IT-разработчиков, но могут координировать усилия различных участников цифровизации для достижения синергетического эффекта, рационального использования муниципальной собственности и развития необходимой городской инфраструктуры.

Цифровая трансформация муниципального управления подразумевает совершенствование и рутинных процессов профессиональной деятельности муниципального служащего, что может быть достигнуто за счет различных технологий и продуктов, в том числе современных цифровых технологий.

Грамотная реализация концепции «умного муниципалитета» на основе генеративного искусственного интеллекта может стать ключевым драйвером повышения эффективности муниципального управления и качества жизни населения. При этом процедура является достаточно сложной, требующей соответствующих компетенций непосредственных исполнителей. Проведенный анализ ключевых цифровых компетенций муниципальных служащих выявил комплекс знаний, умений и навыков, необходимых для эффективной работы в условиях цифровой трансформации. Использование цифровых технологий в

профессиональной деятельности муниципальных служащих открывает новые возможности повышения эффективности и производительности труда [Бабаева 2020: 14].

Управление данными становится центральным элементом, где цифровые технологии играют ключевую роль. Способности к сбору, обработке и анализу больших массивов данных, а также использование продвинутых инструментов визуализации и интерпретации данных с помощью технологий искусственного интеллекта позволят муниципальным служащим принимать более обоснованные решения, основанные на фактических данных.

Цифровая грамотность приобретает особое значение, поскольку муниципальные служащие должны быстро адаптироваться к внедрению новых цифровых технологий, включая системы искусственного интеллекта [Амелин 2024: 6].

Риски, сопровождающие повседневное использование ИТ-систем, делают владение базовыми принципами информационной безопасности и кибергигиены всё более необходимым.

Владение информационными технологиями опирается на знание информационных систем, баз данных и облачных платформ – именно эти области образуют техническую основу для освоения цифровых инструментов. Программирование и автоматизация повторяющихся операций средствами ИТ позволяют муниципальным служащим существенно повысить производительность труда. Отдельного внимания заслуживает готовность специалистов своевременно перестраивать рабочие процессы: внедрение цифровых решений для оптимизации и автоматизации бизнес-процессов требует способности оперативно реагировать на происходящие изменения. Управление проектами с применением цифровых технологий при этом превращается в самостоятельную профессиональную компетенцию.

В структуре профессиональной деятельности муниципальных служащих цифровые технологии находят практическое применение в нескольких направлениях.

Генеративные модели находят применение в нескольких взаимосвязанных направлениях деятельности органов управления. Персонализированные документы и отчёты формируются быстрее за счёт автоматизации подготовки стандартных текстов, что одновременно сказывается на качестве итоговых материалов. К визуальному сопровождению относятся инфографики, презентации и пояснительные схемы, которые делают представляемые данные более наглядными и содержательными.

Творческие задачи также охватываются возможностями генеративных систем: формирование идей, составление тезисов, сценариев и концептуальных текстов оказывается востребованным при разработке аналитических материалов и программ развития. Аналитические отчёты при этом выигрывают от обработки значительных массивов данных – выявленные закономерности ложатся в основу прогнозов, рекомендаций и оценок, а скорость подготовки подобных материалов заметно возрастает.

Стратегические документы формулируются с применением тех же инструментов: концепции, сценарии и предложения для программ развития прорабатываются быстрее, а построение прогнозных моделей с использованием искусственного интеллекта сокращает время выработки управленческих решений. Коммуникационная деятельность органов управления также получает поддержку – персонализированные сообщения, публикации для социальных сетей и ответы на типовые обращения граждан генерируются автоматически, повышая общую эффективность взаимодействия с аудиторией.

Цифровизация муниципального управления влечёт за собой ряд практически значимых последствий. Управленческие процессы становятся

заметно прозрачнее, а их результативность возрастает. Расходы – как временные, так и финансовые – при этом сокращаются. Государственные услуги приобретают более высокое качество и становятся доступнее для населения. Параллельно формируются условия, при которых граждане получают возможность участвовать в выработке управленческих решений.

Цифровизация муниципального управления предполагает преодоление ряда серьёзных препятствий. Среди них – потребность в существенных вложениях в развитие цифровой инфраструктуры, задачи обеспечения защиты персональных данных и кибербезопасности, а также проблема цифрового неравенства, требующая целенаправленной работы по формированию у населения навыков работы с цифровыми сервисами. Когда перечисленные барьеры последовательно устраняются, у органов местного самоуправления открывается возможность активнее внедрять ИИ-технологии, наращивая при этом как качество, так и оперативность оказываемых гражданам услуг.

Учитывая вышеизложенное, в следующем параграфе предлагается создание специализированной программы цифровой трансформации Zubovo-Polyanskogo муниципального района с учётом запросов от всех участников процессов муниципального управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Амелин, Р. В. Формы непосредственной демократии на муниципальном уровне в условиях цифровой трансформации / Р. В. Амелин // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2024. – № 52. – С. 5-25.

2. Бабаева, Д. Г. Цифровизация органов местного самоуправления / Д. Г. Бабаева // Вестник науки. – 2020. – Т 3. – № 5. – С. 13-15.

3. Быков, И. А. Цифровые платформы государственного управления в системе национальных публичных коммуникаций / И. А. Быков // Журнал политических исследований. – 2021. – Т. 5. – № 2. – С. 45-56.

4. Ватлина, Л. В. Цифровые инструменты в системе муниципального самоуправления / Л. В. Ватлина // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2021. – № 4(130). – С. 135-139.

5. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309. [Электронный ресурс] // ГАРАНТ : [информационно-правовой портал]. Режим доступа: <https://ivo.garant.ru/#/document/408992634/paragraph/1/doclist/321/1/0/0/0%20 национальных%20целях%20развития%20Российской%20Федерации%20на %20период %20до%202030%20года:18/>.