

**Цифровизация муниципалитетов
и государственные информационные системы.
Проблемы и решения интеграции**

Председатель Совета директоров
«Фонда развития информационных технологий муниципалитетов»
Общероссийского конгресса муниципальных образований,
Почетный член Правления секции АСДГ
«Информатизация органов местного самоуправления»
А.Ю. Губов

Создание и развитие муниципальных информационных технологий за минувшие четверть с лишним века происходило в непростых условиях.

Основные проблемы и трудности муниципальной информатизации, к сожалению, уходят к истокам формирования местного самоуправления в его нынешнем виде и со временем тенденция их преодоления не только не прогрессирует, но и появляются все новые факторы осложняющие и без того не простую работу органов местного самоуправления (ОМСУ) в данном направлении (<http://d-russia.ru/ob-itogah-informatizatsii-v-munitsipalnyh-obrazovaniyah-sibiri-i-dalnego-vostoka-v-2018-godu.html>).

Финансирование		
Не отработана система финансирования мероприятий по муниципальной информатизации. Развитие и применение информационных технологий, формирование и актуализация информационных ресурсов для целей управления муниципалитетов, не входят в состав определенных ФЗ №131 «О местном самоуправлении» направлений деятельности и зон ответственности ОМСУ. Все дотационные муниципалитеты России вынуждены работать в сфере информатизации по остаточному принципу.	Межбюджетные отношения между органами государственной власти федерального и регионального уровня с одной стороны и ОМСУ не совершенны. До настоящего времени, по крайней мере, в сфере информатизации не сформированы механизмы и не отработана практика финансирования мероприятий в интересах муниципалитетов из государственного или региональных бюджетов, в том числе и при условии долевого участия.	
Неравномерное развитие муниципалитетов		
В сфере информационных технологий сформировался колоссальный разрыв между крупными городами «донорами» и сельскими поселениями, составляющими подавляющее большинство российских муниципалитетов.	Хроническое отставание развития каналов широко-полосной связи для сельских, удаленных и малочисленных районов от общего уровня, сделало большинство электронных сервисов недоступным для сельских поселений особенно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока.	В муниципалитетах (особенно небольших и дотационных) не хватает специалистов, обладающих необходимым опытом и квалификацией для проведения работ по информатизации.

Информационное взаимодействие муниципалитетов с органами государственной власти и государственными информационными системами		
Муниципалитеты участвуют в межведомственном информационном взаимодействии в электронном виде в режиме «одностороннего движения» - предоставляя предусмотренную законодательством информацию органам власти различных уровней и не получая взамен почти ничего, что необходимо для исполнения своих полномочий		Создание, внедрение и дальнейшее развитие современных ГИС основано на безоговорочном представлении муниципалитетами всей необходимой для их функционирования информации. Привлечение ОМСУ к работе ГИС является переключением на них части функций государственной власти, не подкрепленным необходимым финансированием.
Организационно-методическое обеспечение		
Решения, которые до настоящего времени создавались по инициативе государственных структур как типовые, не в полной мере учитывают интересы и специфику работы ОМСУ и больше ориентированы на обеспечение информацией муниципального уровня соответствующих ГИС.	Отсутствие методических и типовых проектных решений для информатизации муниципалитетов, во многом связанное с тем, что заказчиками всех успешных муниципальных информационных систем являются крупные города, которые финансово не заинтересованы в доведении их до типового уровня.	Несовместимость, дублирование и разобщенность информационных ресурсов, вызванная отсутствием в РФ единой системы нормативно-справочной информации (НСИ).

К сожалению, это далеко не весь перечень проблем.

Тем не менее, следует отметить, что вопреки хроническому дефициту финансирования за более чем два с половиной десятилетия в становлении и развитии муниципальных информационных технологий в России сделано главное:

- созданы и поддерживаются в актуальном состоянии муниципальные информационные системы (МИС) и информационные ресурсы по всем наиболее приоритетным направлениям деятельности муниципалитетов, способные стать прототипом для типовых решений;

- большая часть информационных ресурсов страны формируется и сосредоточена на муниципальном уровне.

Однако, приходится констатировать, что муниципальные информационные технологии с 90-х годов прошлого века и в первое пятилетие начала века нынешнего развивались по отраслевому признаку. В первую очередь там, где была острая необходимость автоматизации деятельности сотрудников администраций муниципальных образований: финансы, управление имуществом, контроль исполнительской дисциплины и др. Во многих ОМСУ были разработаны и внедрены десятки не состыкованных между собой отраслевых МИС. Процесс представлял собой «островную» автоматизацию, в которой не было единого системного подхода к муниципальному управлению в целом.

К сожалению, на уровне муниципалитетов до настоящего времени так и не удалось создать единую интегрированную муниципальную информационную систему.

С середины 20-ых годов 21 века в муниципалитетах начался процесс внедрения федеральных государственных информационных систем, создаваемых без учета интересов и возможностей ОМСУ. Закрытость, узко ведомственность и разнородность ГИС, нашедшая отражение в результатах проверки счетной палаты (<https://d-russia.ru/schjotnaja-palata-soschitala-i-ocenila-federalnye-gis.html>), понуждает муниципалитеты к возвращению к той же отраслевой гетерогенной информатизации.

Сегодня эксплуатация ГИС и ввод необходимых для этого данных стали для ОМСУ одним из основных видов деятельностью в сфере информационных технологий. Насколько это затратно и как отражается на цифровизации муниципального управления? Чтобы ответить на эти вопросы рассмотрим на основе данных секции «Информатизация органов местного самоуправления» Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ) фактическое состояние эксплуатации ГИС в муниципалитетах (таблица 1).

Таблица 1

Количество государственных информационных систем,
которые эксплуатируются в ОМСУ

Органы государственной власти	Эксплуатация ГИС		ГИС, нестабильная работа которых вызывает наибольшие нарекания у пользователей
	всего в ОМСУ	во всех ОМСУ	
1. Минэкономразвития России	6		
2. Федеральное казначейство	5	4	<i>ЕИС в сфере закупок (60%), АС УФД (40%), ГАС «Управление» (40%), ГИС «ГМП»</i>
3. Минкомсвязь	5	3	<i>ЕПГУ, ФГИС СМЭВ</i>
4. ФСО	5		
5. Минфин	3	2	<i>ГИС «Электронный бюджет»</i>
6. Минстрой	2	1	
7. Росимущество	1		<i>ИС «Реестр федерального имущества»</i>
8. Росреестр	1		
9. Федеральная налоговая служба	1		
10. Центризбирком РФ	1	1	
11. Пенсионный фонд	1	1	
12. Генеральная прокуратура РФ	1		
Итого	33	12	

В ОМСУ эксплуатируется **33** ГИС, принадлежащие **12** федеральным органам власти (перечень приведен в приложении к статье). **12** из них эксплуатируются во всех муниципалитетах, остальные в зависимости от особенности ОМСУ. Кроме ГИС в муниципалитетах применяются десятки официально зарегистрированных МИС, а также до 5 региональных ИС, переданных в муниципалитеты субъектами РФ. Таким образом, даже для крупных городов ГИС составляют значительный объем от общего числа эксплуатируемых систем, а для небольших муниципалитетов ГИС и вовсе являются подавляющим числом решаемых задач.

При том, что формально привлечение ОМСУ к работе ГИС является перекладыванием на них части функций государственной власти, не подкрепленным необходимым финансированием, сегодня от **50** до **95** процентов сотрудников ОМСУ работают с ГИС, а это требует соответствующего технического и инфокоммуникационного оснащения рабочих мест, организации и обеспечения внедрения, эксплуатации и сопровождения ГИС. Затраты на функционирование ГИС в ОМСУ составляют в среднем около **20%** расходов на цифровизацию в муниципалитетах, что в условиях ограниченности бюджета происходит в ущерб цифровизации собственно задач муниципального управления. И это при том, что сейчас муниципалитеты имеют дело менее чем с 4% из более чем 870 ГИС.

При этом для обработки и обмена информацией в интересах ГИС характерны следующие моменты:

1) В основном формирование и передача данных из МИС в ГИС осуществляется в ручном режиме, только в ряде случаев крупным городам удалось организовать автоматизированную передачу данных (в основном в ГИС ГМП).

2) Лишь в редких случаях муниципалам удается использовать данные ГИС в МИС (только авторизация через ЕСИА в МИС).

3) Обмен данными между различными ГИС в автоматизированном режиме отсутствует полностью. Прецеденты, когда данные, введенные в одну ГИС, автоматически передаются в другой ГИС отсутствуют.

4) Данные, используемые в различных ГИС не унифицированы по наименованию и формату представления. Тем не менее необходимо отметить, что межведомственные запросы, поступающие из различных ГИС через СМЭВ, унифицированы, что создает более комфортную среду при обработке данных.

5) Единые требования к организации доступа и обеспечения информационной безопасности ГИС, к сожалению, не обеспечиваются. При этом, по мнению специалистов муниципалитетов доступ пользователей к ГИС и обеспечение информационной безопасности в части ГИС (ГИС ЖКХ, ГАС «Управление», СМЭВ) унифицированы «на достаточном уровне», а у отдельных ГИС (на пример ЕГР ЗАГС) не унифицированы с остальными ГИС.

Специалисты ни одного муниципалитета не оценили однозначно положительно работу службы технической поддержки ГИС в эксплуатации. Оценку «в целом

удовлетворительно» дали 60%, а не удовлетворительную оценку 40% опрошенных. В качестве примеров ненадлежащей работы службы техподдержки ГИС приводятся:

- не оперативность взаимодействия ввиду различных часовых поясов;
 - не достаточность персонала для своевременной обработки потока обращений в масштабах страны;
 - не компетентность ответов по телефону службы техподдержки Единой информационной системы в сфере закупок и не оперативный ответ при обращении в электронном виде;
 - систематическое не рабочее состояние СУФД, также «Торговой площадки».
- При этом техническая поддержка не предупреждает пользователей о поломке системы или выполнении профилактических работ;
- техническая служба ГАС «Управление» в основном не отвечает на запросы.

ГИС, при эксплуатации которых больше всего происходят сбои в работе системы, что приводит к непроизводительным затратам времени пользователей указаны в таблице 1. Создается впечатление, что ни одно федеральное ведомство не заинтересовано и/или не в состоянии самостоятельно обеспечить необходимую техническую поддержку такому массовому и территориально распределенному пользователю как муниципалитеты...

Возможность перевода в цифровой формат основных задач муниципального управления на базе ГИС положительно оценивают большинством специалистов ОМСУ с оговоркой «**при реализации задач муниципального управления в ГИС**». Хотя есть серьезные сомнения, связанные со сложностью совмещения задач государственного и муниципального управления.

Ожидаемые результаты применения ГИС для муниципалитетов	
Положительные	Отрицательные
Унификация, исключение дублирования информации	Сложная и дорогая интеграция.
Аккумуляция информации о деятельности муниципалитетов по РФ, с предоставлением любому муниципалитету функционала для аналитики экономической и социальной ситуации в других муниципалитетах	Повышение нагрузки на муниципальных служащих по ручному вводу информации в ГИС из-за отсутствия механизмов автоматизированного передачи данных из МИС
Устранение дублирующих потоков и запросов аналитической информации между органами власти	Не достаточно надежная работа ГИС (на пример, систематические сбои в работе СМЭВ в части предоставления сведений из ЕГРН и МВД)
Повышение оперативности предоставления муниципальных услуг и реализации функций муниципалитетов	Проблемы с организацией работы техподдержки ГИС, длительное время выполнения заявки, а также влияние фактора часовых поясов (техподдержка в европейской части России, эксплуатация в том числе и на Дальнем Востоке)
Автоматизация и унификация деятельности сотрудников ОМСУ	

По оценкам специалистов муниципалитетов потенциальная возможность сокращения трудозатрат на эксплуатацию цифровых технологий при повышении уровня интеграции между ГИС и МИС может достигать до **40%**.

Таким образом, настоящее время интеграция между ГИС и МИС (совместная эксплуатация ГИС и МИС в задачах муниципального управления) становится одним из основных элементов, определяющих успешность цифровизации муниципального управления.

Политика государства в развитии информационных технологий за минувшие четверть века была весьма непоследовательной. Постоянно менялись цели, задачи и приоритеты, программы и стратегии, что их объединяло, так это то, что все мероприятия предусматривали участие органов местного самоуправления на добровольно-принудительной основе. Более того 90% муниципалитетов в силу дефицитности бюджета не имеют для решения столь грандиозных задач ни средств, ни специалистов (<https://asdg.ru/sections/info2/dvadtsatiletie/experts/st3-2018GAU.pdf>).

Похожая ситуация наблюдается пока и с Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», в рамках которой правительство России до настоящего времени так и не определилось с задачами и приоритетами проектов не только муниципального, но и регионального уровня, а сама НП «Цифровая экономика» продолжает изменяться и уточняться (<http://d-russia.ru/minkomsvjaz-predlozhiba-soglasovyvat-tz-na-gosudarstvennye-it-sistemy-dorozhe-100-mln-rub.html>).

Очевидно, что работа над муниципальными информационными технологиями не может и не должна проводится в отрыве от развития информационных технологий Российского общества.

Учитывая накопленный опыт, требования времени и состояние муниципальных информационных технологий в рамках цифровой трансформации перед ОМСУ стоят следующие основные задачи:

1. Поэтапный переход от сложившейся гетерогенной инфраструктуры к интегрированным муниципальным информационным системам.
2. Интеграция автономных информационных ресурсов муниципалитета в единую базу данных на платформе центров обработки данных (ЦОД).
3. Углубление интеграции с ГИС.
4. Налаживание полноценного информационного взаимодействия с федеральными и региональными информационными ресурсами (СМЭВ, регистр населения и др.)
5. Максимально возможное применение типовых ИТ решений и их прототипов.

Процессы цифровизации предусматривают обязательное наращивание интеграции информационных потоков и максимально комплексное решение задач и проблем, входящих в сферу ответственности всех уровней органов власти. Только так можно добиться максимального эффекта управленческих и хозяйственных решений и обеспечить эффективность бюджетных затрат по построению цифровой экономики. В этих условиях для полноценного решения поставленных задач и достижения целей цифровизации разрозненных усилий органов государственной

власти (ОГВ) и ОМСУ явно недостаточно. Если крупные муниципалитеты «доноры» еще как-то продолжают движение вперед, то для дотационных муниципалитетов пути к цифровой экономике практически отсутствуют.

Направлений и форматов взаимодействия ОГВ и ОМСУ даже на начальном этапе достаточно, некоторые из них представлены в таблице 2.

Таблица 2

Информационные технологии		Формы взаимодействия ОГВ и ОМСУ
Направление	Содержание	
Поэтапный переход от сложившейся гетерогенной инфраструктуры к интегрированным МИС.	Создание и/или преобразование разрозненных существующих МИС на единую информационно-технологическую основу интегрированной базы данных информационных ресурсов муниципалитета.	Создание и внедрение общегосударственной базы нормативно-справочной информации (НСИ). Устранение несовместимости, дублирования и разобщенности информационных ресурсов.
Интеграция информационных ресурсов муниципалитета в единую базу данных на платформе ЦОД.	Формирование на платформе ЦОД целостной интегрированной базы данных информационных ресурсов муниципалитета с применением НСИ.	Создание системы региональных ЦОД, предоставляющих платформу для решения задач муниципального уровня.
Углубление интеграции с ГИС.	Создание, внедрение и дальнейшее развитие современных ГИС основано на безоговорочном представлении муниципалитетами всей необходимой для их функционирования информации. Привлечение ОМСУ к работе ГИС является перекладыванием на них части функций государственной власти, не подкрепленным необходимым финансированием.	Создание и дальнейшее развитие ГИС, предусматривающих использование муниципальных данных, с учетом реализации функций муниципального уровня и/или электронного взаимодействия с МИС в автоматизированном режиме.
Налаживание полноценного взаимодействия с федеральными и региональными информационными ресурсами	Муниципалитеты участвуют в СМЭВ в режиме «одностороннего движения» - предоставляя предусмотренную законодательством информацию органам власти различных уровней и не получая взамен почти ничего, что необходимо для исполнения своих полномочий.	Учет потребностей ОМСУ при подготовке порядка и организации доступа к данным в таких системах, как СМЭВ Регистр населения и т.п.
Максимально возможное применение типовых ИТ решений и их прототипов	Практически отсутствие методических и типовых проектных решений (ТПР) для информатизации органов местного самоуправления. Решения, которые создавались по инициативе государственных структур как типовые, не учитывают интересы и специфику работы ОМСУ и ориентированы на обеспечение ГИС информацией муниципального уровня.	Создание ТПР муниципальных информационных технологий и рекомендаций по организации их применения на базе региональных ЦОД, в первую очередь в интересах для дотационных муниципалитетов.
Организационно-методическое обеспечение	Общественная деятельность АСДГ и других организаций не может полноценно заменить отсутствие методической поддержки ОМСУ в сфере информатизации со стороны органов государственной власти.	Организационно-методическая поддержка работ по ИТ в муниципалитетах. Создание структуры, осуществляющей мониторинг и выработку предложения по основным проблемным вопросам регионального и муниципального уровня.

Подготовленные секцией информатизации АСДГ предложения, направленные на практическую реализацию полноценного вовлечения муниципалитетов в процессы цифровой трансформации представлены ниже:

1. Дополнить ФЗ №131 «О местном самоуправлении» соответствующими положениями о включении развития и применения информационных технологий, формирования и актуализации информационных ресурсов для целей управления муниципалитетов в состав направлений деятельности и зон ответственности ОМСУ.

2. При реализации ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении РФ» учесть потребности и ОМСУ при подготовке порядка и организации доступа к данным.

4. При внесении изменений значений показателей, целей и задач Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» (d-russia.ru/nacionalnuju-programmu-cifrovaja-jekonomika-zhdut-znachitelnye-izmenenija.html) предусмотреть следующие мероприятия:

- создание региональных (муниципальных) центров обработки данных (ЦОД), предоставляющих платформу для решения задач муниципального управления;

- разработку типовых проектных решений для задач муниципального управления;

- обеспечение организационно-методической поддержки работ по ИТ в муниципалитетах.

5. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и другим заинтересованным министерствам, и ведомствам обеспечить решение вопросов :

- участия ОМСУ в федеральных и региональных проектах

- функциональной интеграции федеральных проектов (цели, задачи, результат) с задачами муниципального уровня;

- внедрения механизмов финансовой поддержки при создании технологической инфраструктуры (ЦОД, ЕСПД, WiFi точки в общественных местах) в рамках проекта «Умный город»;

- создания механизмов возмещения финансовых затрат муниципальных образований на эксплуатацию ГИС в ОМСУ;

- подготовки предложений в виде проектов федеральных нормативных актов по обеспечению и закреплению ИТ - специалистов в муниципальных образованиях;

- создания структуры, осуществляющей мониторинг и выработку предложений по основным проблемным вопросам регионального и муниципального уровня (раньше это был ВНИИПВТИ, теперь может быть на базе Экспертного центра электронного государства) с широким привлечением компетентных представителей органов государственной власти всех уровней, органов местного самоуправления и их ассоциаций, а также научного сообщества и ИТ индустрии.

Хочется выразить надежду что, хотя-бы для развития **«ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ»** все-таки удастся выработать механизмы, обеспечивающие действиям муниципалитетов и их ассоциаций необходимый постоянный тесный контакт с федеральными и региональными органами государственной власти на официально регламентированной основе.

Государственные информационные системы,
эксплуатируемые в ОМСУ

Информационные системы и курирующие их органы государственной власти	Применяе- мость ГИС (%)
1. Минифры России	
1.1. ФГИС «Единая система межведомственного электронного взаимодействия» (СМЭВ).	100%
1.2. ИС Единый портал Государственных услуг (ЕПГУ).	100%
1.3. Реестр территориального размещения технических средств информационных систем (Реестр ФГИС)	
1.4. ФГИС ЕСИА.	100%
1.5. ФГИС «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» (ЕИСУКС)	
2. Росимущество	
ФИС «Реестр федерального имущества» (ФИС «Реестр федерального имущества»). <i>Оценка уровня интеграции:</i>	
3. Федеральное казначейство	
3.1. Государственная автоматизированная информационная система (ГАС «Управления»).	100%
3.2. ГИС о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП).	100%
3.3. Автоматизированная система удаленного финансового документооборота (СУФД) .	100%
3.4. Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС в сфере закупок).	100%
3.5. ИАС мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ИАС КПЭ)	
4. Минэкономразвития России	
4.1. ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (ФГИС ФРГУ).	
4.2. Аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (Портал государственных программ).	
4.3. ФИС Портал открытых данных Российской Федерации.	
4.4. ГИС «Энергоэффективность»	
4.5. ФГИС Территориального планирования	
4.6. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов	

Информационные системы и курирующие их органы государственной власти	Применяемость ГИС (%)
5. Минфин России	
5.1. ГИИС управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС «Электронный бюджет»).	100%
5.2. Единный портал бюджетной системы Российской Федерации (портал бюджетной системы).	100%
5.3. ЕИАС сбора и свода отчетности Министерства финансов Российской Федерации (ЕИАС Минфина России).	
6. Минстрой России	
6.1. ГИС ЖКХ.	100%
6.2. ГИС ЕГРЗ («Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства»)	
7. ФСО России	
7.1. ИАС Информационно-аналитическая система обеспечения мониторинга рынка труда и занятости населения в субъектах Российской Федерации (ИАС Рынок «труда»)	
7.2. Единая сеть обращения граждан (ЕС ОГ)	
7.3. Система межведомственного электронного документооборота (МЭДО).	
7.4. Информационно-правовая система «Законодательство России»	
7.5. Гос СОПКА.	
8. Пенсионный фонд	
Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО)	100%
9. Генеральная прокуратура РФ	
ФГИС «Единый реестр проверок»	
10. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации	
ГАС «Выборы»	100%
11. Федеральная налоговая служба	
12.1. Единый государственный реестр записи актов гражданского состояния (ЕГР ЗАГС)	
12.2. Федеральная инф адр система (ФИАС)	
12. Росреестр	
ФГИС ЕГРН (Единый государственный реестр недвижимости)	