

**Цифровая трансформация
и проекты национальной программы
«Цифровая экономика Российской Федерации»
в муниципальном управлении.
(Тезисы к докладу на Общем собрании АСДГ)**

Почетный член правления секции АСДГ
«Информатизация органов местного самоуправления»
А.Ю. Губов

О состоянии современной информатизации в ОМСУ

Не подлежит сомнению, что в настоящее время обязательной составляющей муниципального управления стала информатизация, основные проблемы, трудности и достижения которой неоднократно и подробно отражены в материалах и на сайте АСДГ. В отчете исполнительной дирекции Совету и XXXIX Общему собранию Ассоциации сибирских и дальневосточных городов представлены основные показатели, характеризующие состояние информатизации органов местного самоуправления (ОМСУ) за минувший год (п. 2.10., стр. 77).

1. Основные задачи службы информатизации ОМСУ

- Обеспечение работоспособности информационной инфраструктуры и информационной безопасности как единой среды для применения цифровых технологий в деятельности ОМСУ.
- Техническое сопровождение работы муниципальных пользователей с государственными информационными системами для обмена данными с отраслевыми службами федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) и региональных органов исполнительной власти (РОИВ).
- Внедрение и сопровождение цифровых технологий в процессы по оказанию муниципальных услуг в электронной форме.
- Внедрение и сопровождение муниципальных информационных систем (МИС) как средство автоматизации деятельности в ОМСУ.
- Внедрение программных систем, обеспечивающих связь с жителями и организациями муниципалитета.
- Переход на отечественные программно-технические средства в муниципальном управлении.

1.1. Модернизация и эксплуатация информационной инфраструктуры и обеспечение информационной безопасности. Работу всех служб ОМСУ в единой информационной среде обеспечивает созданная практически во всех муниципалитетах информационная инфраструктура. Постоянно увеличивается количество подключенных к ней пользователей, а также возрастают требования по обеспечению надежности и производительности работы, интеграции с государственными сетями коммуникаций и Интернетом, обеспечения системы информационной безопасности. Необходимо отметить, что финансовые и трудовые затраты по сопровождению информационной инфраструктуры постоянно **повышаются** и более 50% бюджета на информатизацию у большинства

муниципальных образований (МО) расходуется на эксплуатацию систем безопасности и инфраструктуры.

1.2. Внедрение и сопровождение муниципальных информационных систем как средство сокращения трудозатрат принятия управленческих решений и повышения качества автоматизации деятельности сотрудников ОМСУ в сферах строительства, ЖКХ, содержания дорог, пассажирского автотранспорта, социальной поддержки населения, образования, культуры и т.д. Ситуация с внедрением МИС в разных муниципалитетах весьма неравнозначна, более того в последние годы разработка и внедрение новых МИС в ОМСУ практически остановились. А развитие ранее созданных успешно работающих МИС сводится их актуализации в связи с изменениями нормативной базы и условий их эксплуатации.

К причинам замедления внедрения цифровых технологий непосредственно в процессы управления отраслями городского хозяйства в последние годы можно отнести: отсутствие финансовых и трудовых ресурсов; недостаточную заинтересованность отраслевых служб; постоянные изменения нормативной базы и требований к МИС; вероятность потери инвестиций на внедрение из-за новых требований по переходу к централизованным федеральным разработкам, составляющим проект «Умный город».

1.3. Цифровые технологии по оказанию муниципальных услуг в электронной форме. Автоматизирует процессы оказания муниципальных услуг.

1.4. Внедрение систем, обеспечивающих связь с жителями и организациями муниципалитета. Ставшие актуальными в последние годы информационные системы данной группы достаточно сложны в разработке и эксплуатации, включают в себя широкий спектр разнообразных цифровых технологий. К ним относятся официальный сайт муниципалитета, интернет-порталы ОМСУ и другие специализированные МИС, обеспечивающие онлайн подключение жителей к выявлению проблем в жизнеобеспечении муниципалитета и их решению.

1.5. Переход на отечественные программно-технические средства в муниципальном управлении. Несмотря на отдельные положительные примеры в ОМСУ в прошлом году не было практически ни одного реализованного комплексного плана по импортозамещению в сфере информационных технологий (ИТ). В современных условиях с учетом ограниченного финансирования реализация этой сверх актуальной задачи еще более усложняется, а поскольку средства вычислительной техники имеют срок амортизации 4 года, критичность ситуации будет только нарастать. Более того, несмотря на более низкие эксплуатационные характеристики и более высокую стоимость отечественного оборудования, а также неполную номенклатуру и совместимость российского программного обеспечения, уже сегодня имеет место острейший его дефицит. В таких условиях муниципалитетам будет не просто конкурировать с крупными государственными и коммерческими структурами. Например, г. Санкт-Петербург только в апреле приобрел 5500 комплектов отечественных автоматизированных рабочих мест с предустановленным российским офисным ПО.

1.6. Во всех муниципалитетах внедрены государственные информационные системы (ГИС). В последнее десятилетие эксплуатация разношерстных ГИС и ввод необходимых для этого данных стали для ОМСУ одним из основных видов деятельности в сфере информационных технологий. ГИС реализуют передачу отчетной информации отраслей городского хозяйства и социальной сферы в региональные и федеральные органы власти, но при этом крайне

слабо, обеспечивают информационную поддержку непосредственно принятия управленческих решений муниципалитета. Более того, создаваемые без учета интересов и возможностей муниципалитетов ГИС, отличаются узковедомственностью, закрытостью, разнородностью и дублированием данных.

По данным АСДГ в 2021 году эксплуатировалось в зависимости от особенности ОМСУ до 33 ГИС, при этом 17 из них работают практически во всех муниципалитетах (таблица 1).

Таблица 1

Наименование ГИС	Применяется в МО (%)	Кол. пользователей в 34 МО
1. Единая система идентификации и аутентификации	94,1	4116
2. Единый портал государственных услуг	91,2	3446
3. Система межведомственного электронного взаимодействия	94,1	3315
4. ГАС «Управление»	91,2	907
5. ГИИС «Электронный бюджет»	94,1	1373
6. ЕИС «Закупки»	97,1	2483
7. ГИС о государственных и муниципальных платежах	100	765
8. Информационно-аналитическая система Федерального казначейства	20,6	113
9. Система удаленного финансового документооборота	94,1	597
10. Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях	73,5	777
11. Единая информационно-аналитическая система сбора и свода отчетности Минфина России	32,3	77
12. Федеральная информационная адресная система	88,2	177
13. ГИС ЖКХ	100	945
14. Единая государственная информационная система социального обеспечения	88,2	634
15. Система межведомственного электронного документооборота	47,1	322
16. ИС «Платформа обратной связи»	94,1	3896
17. ИС «Платформа государственных сервисов»	79,4	582

В представивших данные 34 муниципалитетах ГИС в общей сложности установлены на более чем 24000 рабочих мест сотрудников ОМСУ (даже при учете того, что на одном рабочем месте функционируют несколько ГИС – это соответствует числу автоматизированных рабочих мест муниципальных служащих нескольких таких городов как Иркутск). Поэтому не удивительно, что затраты на эксплуатацию ГИС в ОМСУ в среднем превышают 25% расходов на цифровизацию,

а в сельских муниципальных образованиях, практически не имеющих в бюджете финансирования на информатизацию, внедрение цифровых технологий и вовсе происходит только благодаря необходимости обеспечить работу с ГИС. Очевидно, что привлечение ОМСУ к работе ГИС является перекладыванием на них части функций государственной власти, не подкрепленным необходимым финансированием. Более того, это происходит в ущерб решению задач собственно муниципального управления.

Секцией АСДГ по информатизации ведется постоянная работа по формированию требований по модернизации ГИС с учетом их использования в ОМСУ и передачи их в федеральные органы власти.

Предложения ОМСУ по повышению эффективности работы ГИС

1. Унифицировать цифровые решения для государственного и муниципального управления с последующей их реализацией и передачи ОМСУ на безвозмездной основе. Реализация всех муниципальных услуг в рамках ЕПГУ.

2. Исключить дублирующие функции и данные в различных ГИС. Учитывать при создании и развитии ГИС особенности и потребности муниципалитетов.

3. Обеспечить единообразный пользовательский интерфейс для всех ГИС.

4. Предусмотреть механизмы интеграции с эксплуатируемыми МИС.

5. Разработать единый алгоритм регистрации участников работы в ГИС. Решить вопрос об использовании единой электронной подписи в различных ГИС.

6. Обеспечить переход на обмен полного перечня документов через СМЭВ для всех федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

7. Нормировать затраты, связанные с эксплуатацией ГИС.

8. Обеспечить безвозмездную передачу прав на использование программных средств и оборудования, которые необходимы для эксплуатации ГИС.

9. Повысить стабильность и качество работы ГИС. А также наладить их техническое сопровождение.

Предстоит большая работа по модернизации ГИС с учетом потребности ОМСУ. Естественно, эта работа может быть выполнена только со стороны федеральных органов власти.

2. Проблемы цифровой трансформации в ОМСУ

Помимо необходимости интеграция задач муниципалитета с ГИС, **основные проблемы цифровой трансформации ОМСУ: финансирование и кадры (трудовые ресурсы).**

2.1 Поскольку информатизации, а также предоставление муниципальных услуг в электронной форме не отнесены действующим законодательством к полномочиям ОМСУ, то объем ее финансирования в рамках бюджета МО определяется по остаточному принципу. В таких условиях финансирование планового развития цифровых технологий ОМСУ могут позволить себе только муниципалитеты доноры. Во всех иных случаях это происходит только при острой необходимости обеспечить эксплуатацию информационной инфраструктуры для государственных информационных систем (средства по информационной безопасности, телекоммуникационное оборудование и т.д.).

Есть весьма условный показатель — **финансирование сферы информатизации на одного жителя муниципалитета**, об объективности которого можно поспорить. Однако этот показатель дает некоторое представление об

уровне бюджетной оснащенности и развития сферы информатизации. Значение показателя больше **150 рублей** на одного жителя можно отнести к приемлемому уровню финансирования для сопровождения эксплуатируемых цифровых технологий. То есть, при этом уровне показателя можно поддерживать эксплуатацию работающих цифровых технологий, а также обеспечить некоторую модернизацию. Однако такой уровень с учетом инфляции едва ли дотягивает уровня **50 рублей** на одного жителя, являвшегося средним по России **15 лет назад**. О развитии цифровых технологий сегодня можно говорить, когда показатель выше **600 рублей** на одного жителя.

Данные, представленные в отчете к Общему собранию АСДГ за последние 4 года в сфере информатизации, дают следующую среднюю бюджетную обеспеченность в рублях на одного жителя.

- 2019 г., факт – 103 руб.;
- 2020 г., факт – 106 руб.;
- 2021 г., факт – 96 руб.;
- 2022 г., план – 91 руб.

Данные об уровне финансирования представлены в таблице 2

Таблица 2

Финансирование сферы информатизации

Показатели уровня бюджетного обеспечения	Финансирование на 1 жителя (руб.)	Кол МО, в %	
		2021г. факт	2022г. план
1. Бюджет развития (приемлемый уровень)	От 150 и выше	15	19
2. Бюджет, обеспечивающий эксплуатацию ИКТ и минимальное развитие (средний уровень)	От 80 до 150	18	11
3. Бюджет, приводящий к потере вложенных инвестиций и деградации (низкий уровень)	До 80	67	70

Тем не менее статистика свидетельствует о том, что все последние годы финансирование сферы информатизации по АСДГ в среднем в абсолютном выражении неуклонно снижается, невзирая на инфляционные процессы и общегосударственный курс на цифровизацию экономики страны.

Недостаточное финансирование в совокупности с обязанностью эксплуатации ГИС на муниципальном уровне, необходимость внедрения систем, обеспечивающих обратную онлайн связь с жителями и организациями, решающих задачи публичной деятельности муниципалитета, а также требования по обеспечению информационной безопасности приводят к:

- несвоевременному и неполному решению проблем модернизация и эксплуатация информационной инфраструктуры ОМСУ;
- практически полной остановке разработки и внедрения новых МИС в процессы управления отраслями городского хозяйства;
- невозможности надлежащего решения сверх актуальной задачи импортозамещения.

В этих условиях, если крупные муниципалитеты «доноры» еще как-то продолжат движение вперед, то для дотационных муниципалитетов пути к цифровой экономике практически отсутствуют.

ИД АСДГ при участии секции по информатизации в феврале 2022 года направлено обращение в Госдуму с предложением о включении применения цифровых технологий в муниципальном управлении в полномочия ОМСУ.

2.2. Трудовые ресурсы в сфере информатизации.

Подразделения и специалисты информационных технологий есть во всех ОМСУ и к ним предъявляются высочайшие требования, связанные не только непрерывным освоением новейших достижений стремительно развивающейся ИТ- отрасли, но и с многообразием и особенностями функционирования отраслей городского хозяйства, социальной сферы и спецификой, предъявляемой к работе с населением.

В успешном решении задач цифровой трансформации немаловажное значение имеет статус службы информатизации - ее непосредственно подчинение главе МО или его заместителю. Оперативное и долгосрочное планирование работ по цифровизации обязательно должно основываться на программном подходе и обоснованных проектных решениях. Именно поэтому так важна роль руководителя ИТ-подразделения, который обязан умело сочетать необходимость максимальных результатов работы с минимальными затратами бюджета для их реализации. В связи с этим, замена руководителя ИТ-службы процесс весьма болезненный для развития цифровых технологий ОМСУ и требующий преемственности.

В ОМСУ существует серьезная проблема подбора, подготовки и сохранения ИТ-специалистов, при этом необходимо учитывать современную жесткую конкуренцию на рынке труда со стороны работодателей с зарплатными предложениями, которую муниципалитеты не могут выдержать. Один из вариантов решения вопроса – создание системы целевой подготовки ИТ кадров для ОМСУ.

3. Проекты национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в муниципальном управлении

Политика государства в развитии информационных технологий до 2030 года реализуется в рамках Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (НП «Цифровая экономика»), состоящей из 7 федеральных проектов (таблица 3).

Однако во всех нормативно-правовых актах, касающихся и проектных решений НП «Цифровая экономика», а также ГИС и строящихся на их основе суперсервисов, направленных на развитие и укрепление «цифровой» вертикали управления, никак не конкретизируется их реализации на муниципальном уровне управления, но зато предусматривается по умолчанию привлечение муниципалитетов на принципах самофинансирования. Это полностью подтверждается анализом результатов опроса, проведенного ИД АСДГ по ситуации с проектами НП «Цифровая экономика» в муниципальном управлении, представленном в таблице 4.

Таблица 3

**Федеральные проекты Национальной программы
«Цифровая экономика Российской Федерации»**

Федеральный проект	Ответственное за реализацию проекта министерство РФ	Финансирование с 2019 по 2024 гг., млн. руб.
1. «Нормативное регулирование цифровой среды»	Минэкономразвития	1 696,70
2. «Информационная инфраструктура»	Минцифры	768 500,51
3. «Информационная безопасность»	Минцифры	30 753,69
4. «Кадры для цифровой экономики»	Минэкономразвития	138 688,99
5. «Цифровое государственное управление»	Минцифры	235 697,68
6. «Цифровые технологии»	Минцифры	451 808,89
7. «Искусственный интеллект»	Минэкономразвития	36 313,00

Таблица 4

**Состояние федеральных проектов
НП «Цифровая экономика» в муниципальном управлении**

Наименование проекта	Исполнение	Состояние в ОМСУ
1. Нормативное регулирование цифровой среды	Принято 26 федеральных законов и 8 постановлений, учитывающие применение цифровых технологий в государственном и муниципальном управлении.	В НПА не отражены вопросы цифровой трансформации ОМСУ.
2. Информационная безопасность	Создание и развитие средств обеспечения информационной безопасности.	Требования ИБ подлежат неукоснительному исполнению ОМСУ.
3. Кадры для цифровой экономики	В рамках проекта созданы обучающие программы и прошли обучение сотни тысяч сотрудников государственных и муниципальных органов власти.	Обучение проводится базовым элементам цифровой трансформации без учета специфики ОМСУ.
4. Информационная инфраструктура	Реализованы более 50 задач, относящихся к сфере деятельности ОМСУ, в т.ч.: - цифровая унифицированная платформа ЖКХ; - методологическая и организационная основы для формирования экосистемы «Умного города»; - система контроля предоставления услуг связи для социально значимых объектов и другие.	Отсутствует возможность доработки и внедрения в ОМСУ на безвозмездной основе или при условии софинансирования.

Таблица 4,
продолжение

Наименование проекта	Исполнение	Состояние в ОМСУ
5. Цифровое государственное управление	Созданы возможности решения ряда задач муниципалитета, в том числе: - обеспечена возможность доступа пользователей в модели «одного окна» посредством единого портала государственных и муниципальных услуг к информации, органов государственной власти и местного самоуправления; - обеспечено предоставление приоритетных социально значимых государственных и муниципальных услуг и иных сервисов в цифровом виде...; - создана и функционирует платформа межведомственного взаимодействия и обмена данными и т.д.	Отсутствует возможность доработки и внедрения в ОМСУ на безвозмездной основе или при условии софинансирования.
6. Цифровые технологии	Реализованные в рамках проекта технологии и инструментарий должны стать основой разработки ИТ решений для органов власти и ОМСУ. В составе проекта создаются организационные и технические подходы для перехода на отечественное программное обеспечение.	
7. Искусственный интеллект	В рамках проекта разрабатываются системы, способные найти применение в крупных муниципалитетах. К примеру, применение городской интеллектуальной транспортной системы и др.	

Такое положение полностью соответствует позиции Правительства РФ относительно форм и направлений участия муниципалитетов в реализации НП «Цифровая экономика Российской Федерации», которую четко определил выступивший на проведенном 08.04.2021г. Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству круглом столе заместитель директора Департамента координации и реализации проектов по цифровой экономике Минцифры Ю.В. Зарубин:

1) Организация работ и проведение мероприятий по цифровизации муниципалитетов находятся в компетенции регионов.

2) Участие муниципалитетов непосредственно в мероприятиях НП «Цифровая экономика» заключается во взаимодействии с ГИС и/или во внедрении за свой счет и своими силами проектных решений, реализуемых в рамках НП.

Со стороны Минцифры такая позиция вполне логична и обоснована:

- Организационно-методическое обеспечение процессов муниципальной цифровизации двадцати с лишним тысяч муниципалитетов дело очень сложное, гораздо проще это решать на уровне субъектов федерации, где речь идет лишь о нескольких сотнях муниципальных образований. Да и нерешенные вопросы финансирования и межбюджетных отношений ограничатся регионом.

- Взаимоотношения с ОМСУ при реализации мероприятий НП «Цифровая экономика» на муниципальном уровне ограничиваются обеспечением функционирования ГИС и внедрением, при необходимости, проектных решений, реализуемых в рамках НП и осуществляются под контролем регионов.

Однако, на практике подавляющее большинство регионов имеют дефицит бюджета и только лишь 9 субъектов в 2021 году, по оценке Правительства РФ, достигли высокого уровня «цифровой зрелости». Более того, на сегодня на региональном уровне нет примеров не только полноценной организации процессов муниципальной цифровизации, но и проектов таких дорожных карт. Работа с участием ОМСУ на региональном уровне сводится максимум к нескольким приоритетным направлениям. Более того, организация работ и проведение мероприятий по цифровизации муниципалитетов не вошли в типовую форму региональной программы цифровой трансформации, утвержденную президиумом правительственной комиссии по цифровому развитию 08.11.2021г.

ИД АСДГ, по результатам рекомендаций, принятых участниками семинаров секции по информатизации, в декабре 2021 году направлено обращение во Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления с предложением о вынесении вопроса цифровизации муниципалитетов на Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ, с целью принятия предложений, направленных на реализацию полноценного вовлечения муниципальных образований в процессы цифровой трансформации:

1. В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнить состав вопросов местного значения положениями о развитии и применении информационных технологий, формировании и актуализации информационных ресурсов для целей управления муниципалитетов, наделив ОМСУ соответствующими полномочиями.

2. Дополнить НП «Цифровая экономика» следующими мероприятиями:

- Создание системы региональных центров обработки данных, предоставляющих платформу для решения задач муниципального уровня.
- Создание типовых проектных решений для задач муниципального управления.
- Организационно-методическая поддержка работ по цифровизации муниципалитетов.

3. Предусмотреть создание структуры, осуществляющей мониторинг и выработку предложений по вопросам цифровизации регионального и муниципального уровня с широким привлечением компетентных представителей органов государственной власти всех уровней, органов местного самоуправления и их ассоциаций, а также научного сообщества и IT индустрии.

Заключение

Сегодня, отсутствует ясность, будет ли предусмотрен в проектах НП «Цифровая экономика» функционал, необходимый для обеспечения задач муниципального управления, или это только форма привлечения финансирования из муниципальных бюджетов. Все это, в свою очередь, вызывает вопросы о возможности и успешности реализации НП «Цифровая экономика» на муниципальном уровне.

Маловероятно, что органы государственной власти будут учитывать потребности и возможности муниципалитетов, но очевидно, что требования к уровню цифровизации в муниципальном управлении будет повышаться. Службам

информатизации ОМСУ необходимо постоянно отслеживать результаты проектов и тенденцию развития цифровой трансформации с целью их применения в муниципальном управлении, а также заблаговременного определения нагрузки, которую задачи, поставленные в рамках реализации НП «Цифровая экономика», будут создавать для муниципалитетов.

В условиях кадрового и финансового дефицита, в обстановке возрастающих требований со стороны органов государственной власти к ОМСУ и их службам информатизации, необходимо самостоятельно определить те направления по цифровизации, которые принесут существенную положительную отдачу в работе муниципалитетов.

Сегодня в условиях, когда приходится оперативно решать постоянно усложняющиеся задачи, к ИТ службам как никогда нужно заинтересованное и внимательное отношение и поддержка со стороны руководителей муниципалитетов. Личная заинтересованность руководства окажет неоспоримую помощь в решении задач цифровой трансформации муниципалитета.

Секция АСДГ «Информатизация органов местного самоуправления» при поддержке исполнительной дирекции АСДГ постоянно проводит работу по обобщению положительного опыта и отбору лучших практик организационно-технических решений МИС, проектов и методов цифровизации импортозамещения на муниципальном уровне. У нас есть, что порекомендовать и предложить ИТ службам ОМСУ при выборе и внедрении решений, а также в подборе альтернативных вариантов их реализации. К сожалению, подход «в интернете есть все», не в состоянии заменить общение с коллегами и специалистами ведущих организаций ИТ отрасли и научного сообщества по проблемным вопросам цифровой трансформации и получение актуальной консультации «в живую». Для этого ИТ-специалистам необходимо систематически посещать мероприятия АСДГ по информатизации.

Секция информатизации АСДГ неоднократно обращалась к федеральным органам власти с предложениями по решению вопросов нормативно-правового, финансового, организационно-методического обеспечения цифровизации муниципалитетов, а также информационного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. К сожалению, пока мало результативно.

В связи с этим предлагаем поддержать инициативу секции информатизации и исполнительной дирекции Ассоциации и включить в рекомендации Собрании АСДГ положения о:

- включении в полномочия ОМСУ вопросов применения цифровых технологий в муниципальном управлении;**
- вынесении вопроса цифровизации муниципалитетов на Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ.**