

Тезисы выступления
начальника управления информатизации и программного обеспечения
администрации Южно-Сахалинска Жураковского Л.В.
«Единая цифровая платформа в муниципальном управлении»

До сих пор многие государственные и муниципальные служащие так и не определились какое из понятий в фразе «Цифровая экономика» главное. «Цифровая» или «Экономика» ?

1. С точки зрения возможности создания единой цифровой платформы (далее ЕЦП) в органах исполнительной власти, к которой относятся и органы местного самоуправления, существует два больших направления автоматизации. Это платформа для управления данными и платформа для управления процессами. Оба направления автономны и независимы друг от друга, как в стадии реализации, так и в использовании. Очевидно возможна и их последующая интеграция друг с другом.

2. На сегодняшний день реализация полноценной ЕЦП управления процессами, на наш взгляд, невозможна по двум основным причинам:

а) для автоматизации процессов необходима его достаточно трудоемкая и высококвалифицированная подготовка к оцифровке, включая, формализацию (описание), внедрение в текущую деятельность не «на бумаге», а фактически, подготовку к переносу в «цифру» и дальнейшее сопровождение. При этом трудоемкость сопровождения связана с необходимостью постоянной актуализации из-за относительно быстро меняющихся условиями внешней среды (таких как изменение действующего законодательства, организационных структур учреждений, смены руководства и их видения эффективности и оптимизации процессов, запросов и требований граждан, контролирующих органов и т.п.). Для решения данной проблемы необходима отдельная структура в составе муниципального образования (МО), состоящая из высококвалифицированных специалистов по описанию и постановке процессов, специалистов аналитиков, «оцифровывателей» процессов, и, несомненно, специализированной информационной системы (платформы) для управления процессами. Это, в условиях дефицита как кадров так и ресурсов в МО практически неразрешимая задача.

б) В органах власти (любого уровня) на сегодняшний день, в отличие от бизнес структур невозможно осуществлять балансировку и наращивание необходимых ресурсов адекватно вызовам внешней среды. Например, в случае резкого возрастания количества обращений граждан за какой либо услугой, орган власти не может так же значительно увеличить свою мощность и предоставить всем заявителям услугу в том же качестве и в установленные ранее сроки. Традиционно подобные случаи приводят либо к падению качества предоставляемых услуг (это разнообразные «отписки») или к появлению очередей граждан и дальнейших попыток ведомств как-то их растянуть во времени (это предварительная запись, электронная запись на услугу и т.п.). Некоторые ведомства, например МФЦ вынуждены держать некий излишний кадровый запас специалистов, чтобы сгладить подобные кратковременные «штормы».

3. По следующему направлению автоматизации при создании ЕЦП (по направлению управления данными), на наш взгляд, есть 4 сферы применений ИТ- технологий:

- а) сфера учетных систем;
- б) сфера систем симуляции и прогнозирования поведения;
- в) сфера мониторинга и управления в реальном времени;
- г) сфера коммуникаций.

3.1. В сфере учетных систем (это разнообразные информационные системы для ведения баз данных, реестров, перечней, геоинформационные системы, 3D - модели или иные системы для учета объектов и их характеристик), на наш взгляд, создание ЕЦП

невозможно по причине невозможности создания единых справочников в ней. Каждое ведомство — участник единой цифровой учетной платформы ведет свои реестры, перечни объектов и использует для их ведения свои справочники. Попытка монополизировать ведение общих справочников, по нашему опыту, приводила к срыву сроков исполнения услуг и функций иными ведомствами. В текущей деятельности, время, которое необходимо для самостоятельного создания записи в справочнике, и время, необходимое для подачи заявки на создание, принятие ее в работу, и создание записи в ином ведомстве значительно отличаются. К тому же проблему осложняет различие приоритетов в работе специалистов разных ведомств, установленные им их руководством, и традиционно, просьбы ускорить заведение записи в справочнике наталкиваются на полное или частичное их игнорирование. Опыт реализации подобных систем показывает, что, по факту в единой платформе создаются абсолютно независимые реестры данных, интеграция которых значительно затруднена, а иногда и практически невозможна. С другой стороны, затраты на сопровождение больших комплексных систем значительно больше, чем небольших и узкоспециализированных. Таким образом в долгосрочном периоде нивелируется эффект от внедрения ЕЦП.

3.2. В сфере симуляции и прогнозирования (так называемых цифровых двойников) создание ЕЦП также невозможно, так как на текущий момент, по нашей информации, на рынке отсутствуют решения, позволяющие объединить все виды поведенческих объектов в единой цифровой платформе. Хотя уже есть отдельные решения, позволяющие симулировать поведение гидравлических инженерных систем, систем электроснабжения, систем симуляции транспортных потоков, систем визуализации градостроительных решений и иные.

3.3. В сфере мониторинга и управления объектами в реальном времени (это АСУТП или SCADA - системы), на наш взгляд, создание единой цифровой платформы возможно, но не целесообразно по причине небезопасности сосредоточения инструментов управления всеми городскими объектами в одном месте, что, в том числе создает условия для возникновения конфликтов при принятии решений. Например, каким образом определить приоритеты и полномочия по отключению каких-либо городских объектов от электроснабжения между профильным энергетическим ведомством, двумя уровнями (муниципальной и региональной) служб по управлению чрезвычайными ситуациями, службы пожарной охраны, департамента городского хозяйства, мэра, губернатора и далее по длинному списку - всех заинтересованных структур при возникновении какой-либо нештатной ситуации.

3.4. В сфере коммуникации создание ЕЦП очевидно невозможно по причине практически не осуществимости объединения всех видов и способов передачи информации, существующих ранее и появляющихся новых. История развития ИТ-оборудования и программного обеспечения показывает, что с их развитием появляются все новые сущности и возможности для общения. Даже ранее, до появления телефонной связи, радио и вычислительных персональных устройств существовало множество видов и способов коммуникации людей. С появлением новых возможностей, количество способов только увеличивалось.

4. Для создания ЕЦП необходимо определить единого Заказчика, который способен учесть и описать в ТЗ все требования заинтересованных ведомств, которые в дальнейшем планируют ее использовать. На наш взгляд, даже представить, кто, или какая структура в МО могла бы выполнить эту работу...

5. Если создание ЕЦП невозможно даже в разных ИТ-сферах, и выбрать структуру, или лицо, которое выступит единым Заказчиком, также не реально, то, очевидно, невозможно и создание общей ЕЦП во всех сферах применения ИТ - технологий в МО.

6. Несмотря на достаточно пессимистический, описанный выше, взгляд на проблему, для снижения нагрузки на ведомственных специалистов необходимо уменьшать разнообразие используемых для осуществления текущей деятельности ИТ-средств.

а) Как показал 2-х летний опыт внедрения платформы управления процессами в Администрации города Южно-Сахалинска, для успешного проекта по внедрению ЕЦП управления процессами необходимо: наличие очень простой информационной системы управления процессами и структура по формализации и постановке процессов, включая процессных аналитиков и переводчиков их в цифровой вид. Предварительная подготовительная работа длилась около двух лет (ориентировочно пол года велась разработка системы и полтора года приведение административных регламентов исполнения муниципальных услуг в состояние, в котором стало возможно их запустить в системе).

б) Для создания ЕЦП в сфере учета необходимо: структура по ведению мета-справочников, позволяющих сопоставить записи справочников в разных ведомственных реестрах, либо (внимание, данное предложение еще нами не было опробовано, но рассматривается как вполне возможное) создание сервисов с применением технологии нейросетей, позволяющих трансформировать ручной труд по сопоставлению записей.

в) Для создания ЕЦП в сфере симуляции и прогнозирования необходимо дождаться появления на рынке подобных систем, либо использовать уже существующие, имеющие механизмы интеграции (обязательно наличие API).

г) Для создания ЕЦП в сфере мониторинга и управления в режиме реального времени в части исключительно мониторинга никаких препятствий сейчас нет, в том числе можно использовать решения на базе свободного программного обеспечения, но в части управления городскими объектами необходимо четкое понимание последствий передачи инструментов управления за рамки отвечающих за их работоспособность ведомств. Для снижения рисков возникновения конфликтов при управлении объектами необходимо:

- ранжирование всех субъектов управления в соответствии с их полномочиями;
- создание механизма блокировки/разблокировки объекта управляющим субъектом в соответствии с его полномочиями.

д) В сфере коммуникаций создание и использование ЕЦП однозначно приведет к снижению производительности (по причине ее быстрого морального устаревания), но и использование слишком большого числа способов взаимодействия дезориентирует специалистов. Необходимо отслеживать и внедрять в работу наиболее распространенные, функциональные и простые решения, при этом обязательно исключая неэффективные.

Выше перечислены основные моменты, связанные с созданием и применением ЕЦП в муниципальном управлении. При разработке концепции перехода органов власти на единую цифровую платформу и принятии нормативной базы для её реализации и внедрения необходимо провести исследование и анализ процессов, начиная с процессов верхнего уровня (131-ФЗ) муниципального управления, с позиции эффективности их «цифровизации».