

Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» и муниципалитеты.

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

Продолжавшийся минувшие четверть с лишним века период самостоятельного развития муниципальных информационных технологий подходит к завершению.

Основные проблемы, трудности и достижения муниципальной информатизации неоднократно и подробно отражены на страницах сайта АСДГ.

Вопреки хроническому дефициту финансирования в органах местного самоуправления (ОМСУ) были разработаны и внедрены десятки не состыкованных между собой отраслевых муниципальных информационных систем (МИС), а большая часть информационных ресурсов страны формируется и сосредоточена на муниципальном уровне. Но муниципальные образования не в состоянии только своими силами обеспечить требуемый сегодня уровень цифровизации всех отраслей городского хозяйства и социальной сферы. Для построения цифровой экономики **разрозненных усилий** ОМСУ и органов государственной власти явно недостаточно, необходимо наращивание интеграции информационных потоков и максимально комплексного решения задач. Цифровая трансформация муниципалитетов не возможна и не должна проводится в отрыве от развития информационных технологий Российского общества.

В последнее десятилетие эксплуатация разношерстных государственных информационных систем (ГИС) и ввод необходимых для этого данных стали для ОМСУ одним из основных видов деятельности в сфере информационных технологий. При этом, создаваемые без учета интересов и возможностей муниципалитетов ГИС, отличаются узковедомственностью, закрытостью и разнородностью (<https://d-russia.ru/schjotnaja-palata-soschitala-i-ocenila-federalnye-gis.html>).

По данным Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ) (<https://www.asdg.ru/sections/info2/dvadtsatiletie/experts/st-2020GAU.pdf>), в 2020 году эксплуатировалось в зависимости от особенности ОМСУ до **33** ГИС. От **50** до **95** процентов сотрудников ОМСУ работают с ГИС. Затраты на эксплуатацию ГИС в ОМСУ превышают **20%** расходов на цифровизацию, что происходит в ущерб решению задач собственно муниципального управления. Хотя очевидно, что **привлечение ОМСУ к работе ГИС**

является переключением на них части функций государственной власти, не подкрепленным необходимым финансированием.

Опыт взаимодействия муниципалитетов с ГИС, может быть транспонирован на другие проекты цифровизации государственной власти, и характеризуется следующими основными моментами:

1) В основном формирование и передача данных из МИС в ГИС производится в ручном режиме.

2) Только в единичных случаях муниципалитетам удается использовать данные ГИС в МИС.

3) Отсутствие обмена данными между различными ГИС порождает дублирование информации.

4) Техническая поддержка ГИС работает не удовлетворительно, что приводит к непроизводительным затратам времени муниципальных служащих. 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 ОМСУ...

Проведение Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству 08.04.2021г. круглого стола «Цифровой муниципалитет: проблемы и перспективы законодательного обеспечения» (<http://council.gov.ru/events/news/125947/>) еще раз подтвердило наличие многочисленных недостатков законодательного и организационного обеспечения цифровизации муниципалитетов.

Выступивший на круглом столе Заместитель директора Департамента координации и реализации проектов по цифровой экономике Минцифры Ю.В. Зарубин четко определил позицию Правительства РФ относительно форм и направлений участия муниципалитетов в реализации НП «Цифровая экономика Российской Федерации» до 2030 года:

1) Организации работ и проведение мероприятий по цифровизации муниципалитетов находится 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 достигли высокого уровня «цифровой зрелости» (<https://d-russia.ru/vysokogo-urovnja-cifrovoj-zrelosti-dostigli-9-regionov-mincifry.htm>). Более того, **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. Очевидно, что при таком децентрализованном подходе в скором будущем возникнут более 80 несопрягаемых моделей цифровой трансформации муниципалитетов, в зависимости от специфики и возможностей регионов. Тем более, что организация работ и проведение мероприятий по цифровизации муниципалитетов не вошли в типовую форма региональной программы цифровой трансформации, утвержденную президиумом правительственной комиссии по цифровому развитию 08.11.2021г. (<https://d-russia.ru/utverzhdjena-tipovaja-forma-regionalnoj-programmy-cifrovoj-transformacii-i-metodicheskie-rekomendacii-po-ejo-zapolneniju.html>).

Не удивительно, что во всех нормативно-правовых актах, касающихся ГИС и проектных решений НП «Цифровая экономика», а также строящихся на их основе суперсервисов, направленных на развитие и укрепление «цифровой» вертикали управления, никоим образом, не конкретизируется их реализации на муниципальном уровне управления, но зато предусматриваются по умолчанию привлечение муниципалитетов на принципах самофинансирования.

Существующее сегодня де факто главенствующее положение ГИС и их без альтернативность планируется узаконить разработанным Минцифры и проходящим обсуждение законопроектом, вносящим изменения в федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и федеральный закон «О техническом регулировании»; документ, в частности, определяет понятия ГИС и «жизненный цикл ГИС» (<https://d-russia.ru/mincifry-opredelilo-ponjatija-gis-i-zhiznennyj-cikl-gis-dlja-vvedenija-ih-v-federalnyj-zakon.html>). В то время как сейчас порядок создания, ввода в действие и эксплуатации всех информационных систем регулируется соответствующими ГОСТами.

По той же схеме развиваются события и с «Гособлаком» - ГЕОП (<https://d-russia.ru/mincifry-predlozhilo-izmenit-zakon-ob-informacii-htoby-vesti-geop-v-pravovoe-pole.html>). Где не допускается создание за счет бюджетных средств инфраструктуры ЦОД, предназначенных для

размещения оборудования, обеспечивающего хранение и обработку данных государственных органов и государственных внебюджетных фондов, за исключением случаев, установленных Правительством Российской Федерации».

Под флагом НП «Цифровая экономика» в последние годы федеральные органы власти начали работу в направлении унификации цифровых технологий и информационных ресурсов, применяемых в органах государственного управления. Это привело к появлению нового направления в цифровизации государственного управления — к созданию единой цифровой платформы «Гос Тех» (Приложение 1). **Эта тема требует обсуждения с позиции, что ждет муниципальную информатизацию, и не придется ли начинать с начала после внедрения без учета интересов цифровизации муниципалитетов, после выяснения, что государственная цифровая платформа создала дополнительные трудности в муниципалитетах.** (Перечень актуальных вопросов. Приложение 2).

Что касается платформы «Гос Тех», наиболее подробно о ней 23.10 2021 года на конференции «Использование единой платформы «ГосТех» сказал глава Минцифры Максуд Шадаев (<https://d-russia.ru/regionam-vydeljat-600-mln-rublej-na-razrabotku-tipovyh-it-sistem-na-platforme-gosteh-glava-mincifry.html>). Хотя детали пока не раскрыты, но уже ясно, что в рамках платформы должны аккумулироваться инструменты, сервисы и решения, претендующие стать типовыми и отрабатываемые сейчас в рамках пилотов (ФОМС, Росмушества, Мин Спорта и др.). Ближайшие перспективы:

1) Начинается этап опытной эксплуатации платформы «Гос Тех» на региональном уровне на что и направляются 600 млн. рублей. Получат их регионы, отобранные для этих целей.

2) Минцифры в ближайшее время сформирует тестовые стенды для заказчиков и разработчиков – с целью ознакомления, какие инструменты уже перенесены на платформу. До конца года планируется проведение большой конференции для разработчиков.

3) Обязательность использования платформы «Гос Тех» **пока нет, но ...**

4) Обсуждается срок обязательной дальнейшей разработки государственных IT-систем на платформе «Гос Тех» с 2024 года. В частности, есть планы установить правило для ФОИВ, согласно которому дополнительное финансирование на развитие государственных информационных систем будет выделяться приоритетно под разработки на платформе.

5) Вице-премьер Дмитрий Чернышенко поддержал инициативу, согласно которой разработчик сможет продавать свой сервис на платформе «ГосТех» без торгов, а заказчики смогут покупать этот сервис без аукционов.

А в итоге, совершенно непонятно, предусмотрен ли в этих проектах функционал для обеспечения задач муниципального управления, или это только привлечение финансирования из муниципальных бюджетов.

Тем более, что положенная в основе централизации государственных данных «реестровая» модель также, как и СМЭВ ориентированы на обработку транзакций о конкретных физических лицах, объектах собственности и хозяйствующих субъектах, а это делает ее малоприспособленной для решения задач планирования и управления социально-экономической деятельностью и развития территорий. Поскольку даже такой атавизм для эпохи цифровизации, как «Перепись населения» занимает годы и стоит невероятных затрат, хотя вопросов, на которые нет готовых ответов в существующих ГИС, раз-два и обчелся.

Можно еще много и долго рассуждать о правильности метода построения больших систем «сверху вниз» и о неоднозначных организационно-финансовых формах и результатах его практической реализации. Но при таком подходе в рамках НП «Цифровая экономика» муниципальным образованиям предстоит до 2030 года:

- на своем оборудовании и инфокоммуникациях, силами сотрудников ОМСУ отрабатывать барщину по обслуживанию ГИС и других федеральных проектов цифровизации и это при том, что 90% муниципалитетов в силу дефицитности бюджета и ограничений установленных ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не имеют для решения столь грандиозных задач ни средств, ни специалистов (<https://asdg.ru/sections/info2/dvadtsatiletie/experts/st3-2018GAU.pdf>).

- непрерывно платить цифровой оброк данными для формирования и актуализации федеральных и ведомственных государственных информационных ресурсов, не получая при этом почти ничего взамен для планирования и решения социально-экономических и хозяйственных задач муниципального уровня.

В этих условиях, если крупные муниципалитеты «доноры» еще как-то продолжают движение вперед, то для дотационных муниципалитетов пути к цифровой экономике практически отсутствуют. **Все это, в свою очередь, вызывает вопросы о возможности и успешности реализации НП «Цифровая экономика».**

В качестве выхода из сложившейся сложной для ОМСУ ситуации можно **предложить:**

А) Еще одно обращение в Минцифры со всеми проблемами и предложениями.

Б) Выход АСДГ на 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 соответствующими полномочиями.

2. Дополнить НП «Цифровая экономика» следующими мероприятиями:

1) Создание системы региональных центров обработки данных, предоставляющих платформу для решения задач муниципального уровня.

2) Создание типовых проектных решений для задач муниципального управления.

3) 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.

Второй вариант Б) более сложный, но как показывает практика существующих механизмов принятия решений гораздо более эффективный.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Перечень федеральных нормативных актов по развитию цифровой трансформации государственного управления

1. [Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 г. № 1674 «О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации "ГосТех"».](#)

2. [Постановление Правительства Российской Федерации от 14.05.2021 г. № 733 «Положение о федеральной государственной информационной системе «Единая информационная платформа национальной системы управления данными».](#)

3. [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.10.2021 г. No 2998-р «Стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления»](#)

**Некоторые вопросы
по реализации НП «Цифровая экономика», которые касаются
муниципалитетов**

1. Какова вероятность, что самостоятельные разработки в муниципальных образованиях (МО) в дальнейшем приведут к потере инвестиций в цифровизацию муниципалитета?
2. Будут ли учтены интересы муниципалитетов при пересмотре государственных информационных систем, которые в настоящее время эксплуатируются в муниципалитетах для сбора данных для федеральных органов исполнительной власти?
3. Будут ли созданы стандарты (типовые требования) для разработки муниципальных информационных систем?
4. Будет ли разработана на федеральном уровне технология применения инвариантных информационных систем для управления отраслями городского хозяйства и социальной сферой муниципалитетов?
5. Насколько будет доступно «Гособлако» для муниципалов?
6. Будет ли унификация средств защиты информации для всех ГИС и МИС?
7. Будет ли возможность перенести успешно функционирующие муниципальные информационные системы в состав единой цифровой платформы Российской Федерации «ГосТех»?