

Информационное общество и власть

ЦИФРОВИЗАЦИЯ В ДОКУМЕНТАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: КЕЙС СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья рекомендована к публикации председателем редакционного совета Ю.Е. Хохловым 14.03.2023.

Банная Галина Алексеевна

Кандидат социологических наук, доцент

*Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н.Ельцина, Институт экономики и управления, Школа государственного управления и предпринимательства, кафедра теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления, доцент
Екатеринбург, Российская Федерация
g.a.bannykh@urfu.ru*

Костина Светлана Николаевна

Кандидат социологических наук, доцент

*Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н.Ельцина, Институт экономики и управления, Школа государственного управления и предпринимательства, кафедра теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления, доцент
Екатеринбург, Российская Федерация
s.n.kostina@urfu.ru*

Аннотация

В статье рассматривается ряд вопросов, связанных с включением вопросов цифровизации муниципальных образований в их документы стратегического планирования на примере Свердловской области. Авторы делают выводы о значительной дифференциации муниципалитетов в сфере цифровизации.

Ключевые слова

цифровизация, муниципальные образования, Свердловская область, муниципальные услуги в электронной форме, умный город, муниципальные программы

Введение

Цифровизация государственного и муниципального управления – не просто следование глобальному тренду на цифровизацию общественных отношений, но и важный этап перехода, цифровой трансформации к новым моделям и механизмам осуществления публичного управления. В самом «широком» смысле это целенаправленная деятельность аппарата органов публичной власти по управлению соответствующими сферами общественных отношений и секторами экономики на основе цифровых платформ с использованием цифровых и информационно-коммуникационных технологий. Цифровизация публичного управления носит комплексный характер, охватывает все функции, направления, сферы публичного управления. Для оценки данного процесса следует учитывать значительное количество разнообразных факторов: от базовых условий реализации (обеспеченность нормативными документами стратегического характера, уровень развития инфраструктуры и доступ к ИКТ и др.) до существенных следствий и последствий внедрения цифровых технологий (доверие и безопасность в использовании цифровых технологий, необходимость подготовки и переподготовки кадров и пр.).

В настоящее время важность цифровизации на муниципальном уровне уже не вызывает сомнений. Данная проблематика нашла свое отражение в государственной политике РФ. Практически во всех

© Банная Г.А., Костина С.Н., 2023

Производство и хостинг журнала «Информационное общество» осуществляется Институтом развития информационного общества.

Данная статья распространяется на условиях международной лицензии Creative Commons «Атрибуция — Некоммерческое использование — На тех же условиях» Всемирная 4.0 (Creative Commons Attribution – NonCommercial - ShareAlike 4.0 International; CC BY-NC-SA 4.0). См. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.ru>
https://doi.org/10.52605/16059921_2023_06_56

стратегических, программных и проектных документах по цифровизации встречаются задачи, связанные с муниципальным уровнем управления. Однако по сравнению с государственным уровнем, их значительно меньше. Так, например, в паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление» муниципальный аспект упоминается в 11 задачах из 64, в основном, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронной форме¹.

Небольшой по сравнению с органами государственной власти круг вопросов по цифровизации в муниципалитетах связан в том числе и с тем, что деятельность органов местного самоуправления ограничена вопросами местного значения, а 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 органов местного самоуправления [1, с.27]. Кроме этого, отмечаются и финансовые проблемы муниципалитетов - так, не отработана система финансирования мероприятий муниципальной 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 [1, с.27].

В то же время муниципальный уровень управления является максимально приближенным к населению, именно на этом уровне органы управления напрямую сталкиваются с решением стратегических проблем жизнеобеспечения граждан и повышения их качества жизни. А.С. Хворостяная, О.В. Дмитриева отмечают, что на муниципальном уровне «успешное развитие цифровой экономики невозможно без стратегического управления данным процессом и разработки стратегии» [2, с.113]. Разработка стратегии, будучи элементом стратегического планирования деятельности органов местного самоуправления, предполагает определение приоритетов и целей развития территории муниципального образования (в том числе и его цифровизация) с учетом совершенствования технологий и механизмов управления, к которым можно отнести цифровые технологии.

Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся: стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план ее реализации; бюджетный прогноз, а также прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; муниципальные программы². В 2019 году в федеральный проект «Цифровое государственное управление» было включено мероприятие «Цифровое стратегическое планирование», цель которого – максимально эффективно перейти к системе цифрового стратегического государственного управления³. Таким образом, цифровизация затрагивает и самые базовые требования к деятельности органов публичной власти. Однако – насколько органы местного самоуправления готовы к цифровизации?

Цель настоящей статьи – изучить один из факторов цифровизации на местном уровне - включенности цифровых приоритетов в документы стратегического планирования муниципальных образований (на материалах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области).

Основные исследовательские вопросы, последовательно раскрываемые в тексте статьи:

- как отражены проблемы муниципальной цифровизации в публикациях исследователей;
- насколько широко и полно цифровые цели и мероприятия по использованию цифровых технологий для развития муниципального образования представлены в документах стратегического планирования муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области.

¹ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» : утв. протоколом президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий внедрения предпринимательской деятельности от 28.05.2019 г. № 9. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (дата обращения: 10.09.2022).

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 12.06.2022)

³ После 2020 года финансирование реализации не предусмотрено

1 Обзор литературы

Вопросы цифровизации процессов муниципального управления сегодня актуальны для российских и зарубежных исследователей. Процесс глобальной цифровизации сказался на феномене электронного правительства - за последнее десятилетие оно эволюционировало от предоставления статического контента и услуг к интеграции пользовательского контента и технологий социальных сетей. Внедрение и использование цифровых технологий может повысить общественное доверие, они способствуют прозрачности, подотчетности и быстрому реагированию органов власти [6].

Курс на цифровизацию системы государственного и муниципального управления окончательно был взят в РФ в 2003 году. С тех пор был принят и реализован ряд концептуальных и программных документов на федеральном уровне (более 15), во всех субъектах Российской Федерации были приняты собственные стратегии и программы развития данной сферы [5].

По мере развития технологий появляются и новые способы управления и вовлечения граждан в управление. Побудительными причинами цифровизации органов местного самоуправления стали – глубокая интеграция в повседневную жизнь социальных сетей, активизация развития Интернет-технологий, а также возможность их использования [4, с.181]. Основное внимание умных городов уделяется продвижению общественной ценности за счет использования ИКТ и устройств с доступом в Интернет, таких как камеры и датчики, для улучшения качества жизни [7]. Однако существует значительная дифференциация в цифровизации территорий публично-правовых образований: в то время, как одни города внедряют цифровых двойников, в других отсутствует электронный документооборот в органах публичной власти. Так, исследование глобальных муниципалитетов, проведенное в 2015–2016 годах [8], показало, что города находятся на разных этапах цифровизации (контент веб-сайтов, удобство использования, электронные услуги, взаимодействие с гражданами). Некоторые города и местные органы власти могут быть не в состоянии поддерживать постоянные темпы цифровизации [9]. Исследования, проведенные в России, не исключение: например, цифровизация городов более успешно реализуется в Центральном, Северо-Западном, Уральском и Приволжском округах, так как большинство крупных городов страны находятся именно на этих четырех территориях [2].

При этом важно понимать, что долгосрочные стратегии, инфраструктура, четкие цели и обязательства являются ключом к успешной цифровизации [10]. На уровне правительства, органов власти и управления разработка целей цифровизации должна стать предварительным этапом внедрения цифровых технологий в различные отрасли и сферы публичного управления. Социально-экономическое развитие муниципалитета как управляемый процесс изменений в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования [11] должно найти отражение в муниципальных правовых актах, программах, стратегиях. Цифровизация – одно из условий такого развития, поэтому данный процесс тоже отражен на уровне документов стратегического планирования муниципального образования.

При этом, несмотря на обилие публикаций и исследований, посвященных вопросам цифровой экономики, цифровизации государственного управления в целом, цифровой зрелости органов публичной власти и организаций, работ, связанных с регулированием цифровизации на уровне муниципалитетов, практически нет. Ряд исследователей пишут о цифровизации ЖКХ, МЧП, социальной сферы на муниципальном уровне, изучаются стратегии развития «умных городов», ставятся вопросы оценки цифровой зрелости муниципалитетов, но оценки нормативно-правовому отражению проектов цифровизации в муниципальных правовых актах не давалось.

2 Методология исследования

В условиях формирования единой системы стратегического планирования, перехода на программно-целевой и проектный подход в деятельности органов местного самоуправления, основными документами, в которых поставлены цели и задачи муниципальных образований, выступают стратегии социально-экономического развития, муниципальные программы и проекты. Необходимо отметить, что в Свердловской области муниципальным образованиям для реализации стратегий рекомендуется разрабатывать стратегические проекты.

Для выявления основных направлений цифровизации в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, нами был проведен анализ стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на

территории Свердловской области и муниципальных программ, сведения о которых размещены в федеральной информационной системе стратегического планирования в государственной автоматизированной информационной системе ГАС «Управление»¹ на 2022 год.

Были рассмотрены стратегии социально-экономического развития пятидесяти муниципальных образований муниципальных образований - в основном, городских округов. Необходимо отметить, что данные стратегии были приняты в 2017-2019 годах (большинство - 2018 г.) на период действия до 2030-2035 годов. Анализ показал, что в текстах стратегий встречается несколько вариантов структурирования содержания: 1. в каждом стратегическом направлении развития выделены цели, задачи, показатели (в ряде случаев - мероприятия); 2) в каждом направлении выделены стратегические программы, а внутри них - проекты (стратегические проекты); 3) в каждом направлении выделены стратегические проекты, а в ряде случаев внутри них стратегические программы. Соответственно, в ходе анализа мы рассматривали следующие элементы - стратегические направления развития, стратегические программы, стратегические проекты.

В стратегиях ряда муниципальных образований выделено отдельное направление развития, связанное с формированием информационного общества. Например, в стратегии Верх-Нейвинского городского округа - это «Формирование и развитие информационного общества», в ГО Красноуфимск - «Развитие гражданского общества, информатизационного общества и местного самоуправления».

В большинстве рассмотренных стратегий задачи цифровизации включены в направление развития, связанное с формированием гражданского общества. В данном стратегическом направлении представлены программы или проекты развития информационного общества (Бисерский городской округ, Волчанский ГО, Серовский ГО, Тавдинский ГО, Артинский ГО, Слободо-Туринский муниципальный район, Новолялинский ГО, Сысертский ГО, город Каменск-Уральский, ГО Верхотурский, ГО Дегтярск, ГО Красноуральск, Каменский ГО, Камышловский ГО). В ряде стратегий название данного направления уже включает тематику цифровизации: например, «Развитие гражданского общества, информационного общества и местного самоуправления» (Городской округ Красноуральск), «Развитие гражданского и информационного общества и муниципального управления» (Белоярский ГО).

Также в данном направлении (гражданское общество) в стратегиях достаточно часто представлены стратегические программы развития связи с названием "Связь - вызов века" (в стратегиях городских округов Верхотурский, Горноуральский Невьянский, Богданович, Красноуральск, муниципальное образование Алапаевское).

В этом разделе стратегий ряда муниципалитетов представлены стратегические программы с другими названиями: «Цифровизация общества» (Верхнесалдинский городской округ), «Открытый город» (ГО Карпинск), «Информационная открытость власти» (ГО Верхнее Дуброво, ГО ЗАТО Свободный), «Связь и информационное общество» (Красноуфимский ГО), «Информатизация Малышевского городского округа», «Развитие информационного пространства Новоуральского городского округа - на новый уровень», «Новый уровень информационного пространства Североуральского городского округа». В стратегии Серовского ГО в разделе «Гражданское общество» представлена стратегическая программа «Безопасный округ».

Также стратегические программы и проекты «Информационное общество» могут быть частью других направлений развития, представленных в стратегии: например, в Качканарском городском округе стратегическая программа «Информационное общество» включена в стратегическое направление «Экология, благоустроенная городская среда, рекреационные зоны»; в ГО Краснотурьинск в стратегическое направление «Развитие промышленно-экономического потенциала городского округа» включены стратегическая программа «Связь - вызов века» и стратегический проект «Информационное пространство городского округа Краснотурьинск - новый уровень».

Кроме этого, в отдельных стратегиях встречаются следующие программы и проекты, связанные с цифровизацией:

1. Проект «АПК «Безопасный город» в стратегическом направлении по обеспечению безопасности (Асбестовский городской округ, муниципальное образование Алапаевское).

¹ Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: gasu.gov.ru (дата обращения: 10.06.2022).

2. Проект «Умный городской округ в стратегической программе «Совершенствование системы управления жилищным фондом» (Березовский ГО).
3. Стратегический проект «Цифровой город» в стратегической программе «Развитие жилищно-коммунального хозяйства» (городской округ Верхотурский).
4. В направлениях развития образования: в Верхнесалдинском ГО – проекты «Электронная библиотека»; Развитие форм онлайн-обучения для обучающихся и педагогов; Формирование цифрового портфолио обучающихся и педагогов; в Асбестовском ГО – проект «Современная цифровая образовательная среда».
5. Стратегическая программа «Цифровой Екатеринбург» в направлении «Екатеринбург – межрегиональный инновационно-ориентированный промышленно-финансовый центр» (Город Екатеринбург).

В то же время в части муниципалитетов в стратегических направлениях, программах и проектах нет упоминаний цифровизации (Галицкий ГО, Кушвинский ГО, ГО Первоуральск, ГО Верхний Тагил, Гаринский ГО, Байкаловский муниципальный район, ГО Ревда).

Далее нами были проанализированы тексты 110 муниципальных программ 60 муниципальных образований Свердловской области, сведения о которых размещены в федеральной информационной системе стратегического планирования в государственной автоматизированной информационной системе ГАС «Управление»¹ на 2022 год, и в которых присутствовали цели и/или задачи, связанные с информатизацией и цифровизацией (что составило 17,4% от общего количества муниципальных программ муниципалитетов Свердловской области, размещенных на портале ГАС «Управление»). Необходимо отметить, что на портале отсутствовали сведения о муниципальных программах ряда муниципалитетов.

Результаты анализа позволили выявить несколько основных направлений цифровизации, которые отражены в муниципальных программах муниципалитетов Свердловской области. Первое направление связано с развитием информационно-коммуникационной структуры органов местного самоуправления и их открытостью, оказанием муниципальных услуг в электронной форме. Такие цели и задачи, в основном, встречаются в муниципальных программах по развитию информационного общества и/или цифровой экономики, цифровых и электронных технологий, «электронного города» (11 муниципальных программ). Аналогичные цели и задачи присутствуют в программах, направленных на совершенствование муниципального управления (в 8 муниципальных образованиях), повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления (в 3 муниципальных образованиях) и развития кадровой политики или муниципальной службы (в 4 муниципальных образованиях). Эти цели и задачи, в основном, связаны с работой с информационно-коммуникационной инфраструктурой²; повышением качества предоставления муниципальных услуг в электронном виде³; повышением уровня информатизации органов местного самоуправления⁴. Так, например, целью муниципальной программы «Электронный Екатеринбург на 2021 – 2025 годы» выступает «Обеспечение эффективного муниципального управления за счет цифровой трансформации деятельности Администрации города Екатеринбурга и муниципальных учреждений муниципального образования «город Екатеринбург»⁵.

¹ Государственная автоматизированная информационная система «Управление» : [официальный сайт]. URL: gasu.gov.ru (дата обращения: 10.06.2022).

² См.: Муниципальная программа «Информационное общество городского округа Карпинск на 2020-2026 годы»: утв. Постановлением Администрации городского округа Карпинск от 30.12.2019 № 1936 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/418774176> (дата обращения: 10.06.2022).

³ См.: Муниципальная программа «Информационное общество городского округа Красноуральск на 2019-2024 годы»: утв. Постановлением Администрации городского округа Красноуральск от 31.10.2018 г. № 1339 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/411463723> (дата обращения: 10.06.2022).

⁴ См.: Муниципальная программа «Развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры органов местного самоуправления Верхнесалдинского городского округа до 2024 года»: утв. Постановлением Администрации Верхнесалдинского городского округа от 15.10.2015 № 3050 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/453895191> (дата обращения: 10.06.2022).

⁵ Муниципальная программа «Электронный Екатеринбург на 2021–2025 годы»: утв. Постановлением Администрации города Екатеринбурга от 26.10.2020 года № 2169 // Государственная автоматизированная

Второе направление цифровизации, представленное в муниципальных программах, связано с переводом архивных фондов в электронную форму (в 10 муниципальных образованиях).

Третья, и одна из самых многочисленных групп муниципальных программ, чьи задачи связаны с цифровизацией – в сфере развития муниципальных финансов (в 18 муниципальных образованиях). В них, в основном, речь идет о применении информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления муниципальными финансами, а также обеспечении информационной прозрачности, надежности и безопасности бюджетной системы.

Четвертое направление – это цифровизация в сфере повышения эффективности управления муниципальной собственностью (в 7 муниципальных образованиях). В данных муниципальных программах присутствует стандартная формулировка – «обеспечение учета и мониторинга муниципального имущества путем создания единой системы учета и управления муниципальным имуществом, обеспечивающих механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов муниципального имущества»¹. Также они могут содержать задачи по созданию или развитию информационной базы, содержащей данные о земельных участках², муниципальной геоинформационной системы развития градостроительной деятельности³. В ряде программ в сфере градостроительства также поставлены задачи по совершенствованию и актуализации цифровой модели местности населенных пунктов⁴, обеспечению общедоступности и открытости градостроительной деятельности⁵ и др.

Еще одно направление, встречающееся в муниципальных программах – это цифровизация в сфере развития культуры (в 8 муниципалитетах). Цели и задачи данных программ связаны с формированием единого культурного и информационного пространства⁶, информационного пространства, основанного на знаниях⁷; повышением качества информационно-библиотечного

информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454691321> (дата обращения: 10.06.2022).

¹ Муниципальная программа «Повышение эффективности управления муниципальной собственностью муниципального образования Алапаевское до 2024 года: утв. утвержденную постановлением Администрации муниципального образования Алапаевское от 14 октября 2014 года № 954 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454759097> (дата обращения: 10.06.2022).

² См.: Муниципальная программа «Повышение эффективности управления муниципальной собственностью городского округа Красноуральск на 2019–2024 годы»: утв. Постановлением Администрации городского округа Красноуральск от 29.10.2018 г. № 1319 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/453770165> (дата обращения: 10.06.2022).

³ См.: Муниципальная программа «Повышение эффективности управления муниципальной собственностью и развитие градостроительства Арамильского городского округа на 2020-2024 годы»: утв. постановлением Администрации Арамильского городского округа от 01.10.2014 № 899 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454726787> (дата обращения: 10.06.2022).

⁴ См.: Муниципальная программа «Развитие градостроительной деятельности на территории МО Каменский городской округ до 2026 года»: утв. Постановлением Главы Каменского городского округа от 20.08.2020 г. № 1175 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454649071> (дата обращения: 10.06.2022).

⁵ См.: Муниципальная программа «Повышение эффективности управления муниципальной собственностью и развитие градостроительства Арамильского городского округа на 2020-2024 годы»: утв. постановлением Администрации Арамильского городского округа от 01.10.2014 № 899 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454726787> (дата обращения: 10.06.2022).

⁶ См.: Муниципальная программа «Развитие культуры и искусства на территории Тавдинского городского округа»: утв. Постановлением Администрации Тавдинского городского округа от 31.01.2020 г. № 167 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454815850> (дата обращения: 10.06.2022).

⁷ См.: Муниципальная программа «Развитие культуры в Артинском городском округе до 2024 года»: утв. Постановлением Администрации Артинского городского округа от 18.02.2019 г. № 175 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454207179> (дата обращения: 10.06.2022).

обслуживания населения¹. Также встречаются и более уникальные задачи – например, «развитие музейной деятельности в соответствии с требованиями современного информационного общества»².

В программах в сфере развития системы образования в муниципалитетах упоминаются такие задачи как формирование цифровой образовательной среды в общеобразовательных организациях³; повышение эффективности использования автоматизированных информационных систем, формирование единого пространства электронного взаимодействия; повышение качества предоставления услуг в сфере образования в электронном виде⁴ (всего в 3 муниципальных образованиях).

Кроме этого, отдельные задачи по цифровизации можно встретить в муниципальных программах других направлений (5 муниципалитетов), например, в сфере безопасности: по совершенствованию единой телекоммуникационной сети и созданию условий работы центров мониторинга для решения задач по профилактике терроризма и экстремизма⁵; по развитию и функционированию систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город»⁶.

Решение задач цифровизации муниципальных образований, безусловно, зависит от целого ряда факторов, среди которых можно выделить наличие и подготовку кадров, уровень развития цифровой инфраструктуры, доступ к данным, доверие и безопасность в использовании цифровых технологий и другие [12]. На наш взгляд, важнейшее значение имеет ресурсная обеспеченность муниципалитетов. Все это определяет как объем задач по цифровизации, так и объем финансовых средств, выделяемых на их реализацию.

Финансовое обеспечение реализации целей и задач по цифровизации в муниципалитетах Свердловской области носит достаточно дифференцированный характер. Например, в городе Екатеринбурге, который является крупнейшим муниципальным образованием Свердловской области, в том числе по доходам бюджета, на финансирование программы «Электронный Екатеринбург» выделено 1209888,0 тыс. руб. на 2021-2025 гг.⁷ (в среднем 302472 тыс. руб. в год).

¹ См.: Муниципальная программа «Развитие культуры в Гаринском городском округе на 2019–2024 годы»: утв. Постановлением Администрации Гаринского городского округа от 13.09.2018 г. № 70 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/405700614> (дата обращения: 10.06.2022).

² См.: Муниципальная программа «Развитие культуры и искусства в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2021 - 2025 годы: утв. постановлением Администрации города Екатеринбурга от 26.10.2021 года № 2999 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454847656> (дата обращения: 10.06.2022).

³ См.: Муниципальная программа «Развитие муниципальной системы образования на 2020–2026 годы Город Каменск-Уральский»: утв. Постановлением Администрации города Каменск-Уральский от 22.10.2019 г. № 872 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454763904> (дата обращения: 10.06.2022).

⁴ См.: Муниципальная программа «Развитие системы образования в городе Нижний Тагил до 2024 года»: утв. Постановлением Администрации города Нижний Тагил от 11.12.2013 г. № 2942 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454775670> (дата обращения: 10.06.2022).

⁵ Муниципальная программа «Развитие и содержание объектов городского и коммунального хозяйства города Нижний Тагил до 2024 года»: утв. Постановлением Администрации города Нижний Тагил от 7.11.2014 г. № 2315-ПА // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/453033230> (дата обращения: 10.06.2022).

⁶ Муниципальная программа «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения на территории городского округа Верхотурский до 2025 года»: утв. Постановлением Администрации городского округа Верхотурский от 27.09.2019 г. № 791 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454877573> (дата обращения: 10.06.2022).

⁷ См.: Муниципальная программа «Развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры органов местного самоуправления Верхнесалдинского городского округа до 2024 года»: утв. Постановлением Администрации Верхнесалдинского городского округа от 15.10.2015 № 3050 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/453895191> (дата обращения: 10.06.2022).

инансирование аналогичной программы «Электронный Качканар на 2017-2024 годы»¹ составляет 12998,8 тыс. руб. (в среднем 1624,85 тыс. руб. в год), «Развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры органов местного самоуправления Верхнесалдинского городского округа до 2024» - 7797 тыс. руб.² на период 2021-2024 гг. (в среднем 1947,75 тыс. руб. в год), подпрограмма «Информационное общество в городском округе Верхняя Пышма до 2024 года» муниципальной программы «Совершенствование социально-экономической политики на территории городского округа Верхняя Пышма до 2024 года» - 33715,3 тыс. руб. на 2019-2024 гг.³ (в среднем 6743 тыс. руб. в год).

В качестве серьезной проблемы отражения в документах стратегического планирования задач цифровизации выступает отсутствие в них связи с другими уже реализуемыми проектами. В качестве примера можно привести развитие «умных городов». В Свердловской области реализуется ведомственный проект цифровизации городского хозяйства Министерства строительства и ЖКХ РФ «Умный город», в который включены 4 муниципальных образования (город Екатеринбург, Новоуральский городской округ; город Каменск-Уральский; Полевской городской округ), еще три находятся в статусе «кандидатов», т.е. реализуют отдельные практики, но не участвуют в оценке цифровизации (Нижний Тагил, Первоуральск, Серов). В стратегиях социально-экономического развития большинства муниципальных образований, реализующих проект «Умный город», данное направление не упоминается (Екатеринбург⁴, Новоуральск⁵, Полевской⁶, Каменск-Уральский⁷). В Стратегии социально-экономического развития Нижний Тагил до 2030 года упоминается «умный город» как основа стратегического видения будущего в части ЖКХ и транспортной сфере⁸. При декларируемой «ориентации на человека», программа не учитывает необходимости создания «умного общества» и концентрируется лишь на высокой информационной обеспеченности. Стратегия развития городского округа Первоуральск до 2035 года включает в себя Стратегическую программу «Умный город», при этом ее внедрение должно способствовать совершенствованию

¹ Муниципальная программа «Электронный Качканар на 2017-2024 годы»: утв. Постановлением Администрации Качканарского городского округа от 10.11.2016 № 1160 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/454830893> (дата обращения: 10.06.2022).

² См.: Муниципальная программа «Развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры органов местного самоуправления Верхнесалдинского городского округа до 2024 года»: утв. Постановлением Администрации Верхнесалдинского городского округа от 15.10.2015 № 3050 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/453895191> (дата обращения: 10.06.2022).

³ См.: Муниципальная программа «Совершенствование социально-экономической политики на территории городского округа Верхняя Пышма до 2024 года»: утв. Постановлением Администрации Городского округа Верхняя Пышма от 30.09.2014 г. № 1706 // Государственная автоматизированная информационная система «Управление»: [официальный сайт]. URL: <http://gasu.gov.ru/sp/sp-stratdocs/rest/file/download/388188652> (дата обращения: 10.06.2022).

⁴ См.: Стратегический план развития Екатеринбурга до 2030 года: утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 25.05.2018 № 12/81 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [официальный сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802003648> (дата обращения: 10.06.2022).

⁵ См.: Стратегия долгосрочного социально-экономического развития Новоуральского городского округа на период до 2030 года : утв. решение Думы Новоуральского городского округа от 27.01.2016 № 2 // Думы Новоуральского городского округа. [официальный сайт] - URL: <http://dumango.ru/sites/default/files/duma/2016/R2016-2.rar> (дата обращения: 02.06.2022).

⁶ См.: Об утверждении Стратегии социально - экономического развития Полевского городского округа на период до 2035 года: Решение Думы Полевского городского округа от 31.01.2019 г. №153 // Администрация Полевского городского округа : [официальный сайт]. URL: <https://polevsk.midural.ru/uploads/%29.doc> (дата обращения: 02.06.2022).

⁷ См.: Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Каменск-Уральский на период до 2030 года: Решение Городской Думы города Каменска-Уральского от 21.11.2018 г. № 415 // Каменск-Уральский городской округ : [официальный сайт] URL: https://kamensk-ural'skiy.ru/jekonomika/dokumenty_strategicheskogo_planirovaniya/strategija_socialnojekonomicheskogo_razvitiya_mo/strategija.html (дата обращения: 20.06.2022).

⁸ См.: О стратегии социально-экономического развития города Нижний Тагил: Решение Нижнетагильской городской Думы от 31.01.2019 г. № 2-П // Нижнетагильская городская Дума [Официальный сайт] URL: https://ntagil.org/duma/norm/detail.php?ELEMENT_ID=221428 (дата обращения: 20.06.2022).

системы муниципального управления в целом, и повышению качества оказания муниципальных услуг в частности¹.

В качестве еще одного примера можно привести ситуацию с переводом муниципальных услуг в электронную форму. Такая задача присутствует в стратегиях и муниципальных программах далеко не всех муниципальных образований Свердловской области, однако ее реализация обусловлена выполнением требований федеральной и региональных нормативных правовых актов, в том числе Указа Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором поставлена задача по переводу в электронную форму 95% массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг².

Также необходимо отметить, что на территории муниципальных образований реализуются не только муниципальные проекты и программы, направленные на цифровизацию, но и федеральные и региональные. Так, например, это проект устранения цифрового неравенства (проект УЦН 2.0), предполагающий строительство базовых станций оказания универсальных услуг связи в малых населенных пунктах, исполнителем которого выступает ПАО «Ростелеком».

Безусловно, эффективность стратегического планирования в сфере цифровизации должна измеряться достижением конкретных результатов. Однако данная задача носит достаточно нетривиальный характер. Согласно официальным методикам, эффективность реализации документов стратегического планирования, в основном, измеряется как производная от достижения целевых показателей и выполнения мероприятий. Это не дает целостного представления о цифровизации территории. В настоящее время реализуется достаточно большое количество методик оценки результатов цифровизации – это и мониторинг развития информационного общества, выборочные обследования Росстата по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей, оценка «цифровой зрелости» отраслей социальной сферы и другие. Однако в основном они направлены на оценку субъектов РФ и не дают представления о муниципальной цифровизации. С этой точки зрения более информативными выступают методики, позволяющие оценить отдельные аспекты цифровизации муниципалитетов, например, индекс IQ-городов России, мониторинги предоставления муниципальных услуг и др. Так, согласно данным мониторинга, в 2021 г. только в 28 муниципальных образованиях Свердловской области из 94 доля услуг в электронной форме была выше установленного целевого значения 70%, в 16% муниципалитетов услуги в электронной форме не предоставлялись. За период 2018-2021 годов рост доли услуг, предоставленных в электронной форме, наблюдался только в 32,2% муниципальных образований [13].

В рамках реализации ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ совместно с учеными из МГУ им. Ломоносова был разработан специальный инструмент для оценки цифровизации российских городов – участников проекта и кандидатов на участие в нем – «IQ городов». Индекс представляет собой цифровое значение уровня цифровой трансформации городов по основным направлениям развития городского хозяйства (городское управление, ЖКХ, инновации для городской среды, городской транспорт, интеллектуальные системы общественной безопасности, интеллектуальные системы экологической безопасности, туризм и сервис, интеллектуальные системы социальных услуг, экономическое состояние и инвестиционный климат, инфраструктура сетей связи)³. Всего показателей по 10 направлениям – 47. В реализацию проекта «Умный город» включены муниципальные образования, подписавшие соглашение о реализации пилотного проекта. По состоянию на 1 января 2022 г. – это 203 города и еще 84 города-пилота, которые взяли на себя обязательство по внедрению умных практик. В проекте Министерства строительства и ЖКХ РФ «Цифровизация городского хозяйства «Умный город»» в Свердловской области участвуют Екатеринбург (крупнейший город), Нижний Тагил (крупный город), Каменск-

¹ См.: Стратегия развития городского округа Первоуральск до 2035 года: Решение Первоуральской городской думы от 28.02.2019 г. № 170 // Администрация Городского округа Первоуральск: [официальный сайт]. URL: <https://prvadm.ru/struktura-administracii/finansovoe-upravlenie/jekonomika/strategija-razvitija/> (дата обращения: 02.06.2022).

² <http://kremlin.ru/events/president/news/63728>

³ Минстрой России представил первый индекс IQ городов // // Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [официальный сайт]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/minstroy-rossii-predstavil-pervyy-indeks-iq-gorodov/> (дата обращения 20.08.2021).

Уральский (большой город), а также Первоуральский (большой город), Полевской и Новоуральский городские округа. Несмотря на включение в проект «умных городов» городских округов Полевской и Новоуральск, они не участвовали в оценке индекса цифровизации и являются городами-кандидатами.

Таблица 1. Позиции (место и баллы) муниципальных образований Свердловской области в индексе цифровизации городского хозяйства «IQ городов» [14]

Город	2018		2019		2020		2021	
	место	баллы	место	баллы	место	баллы	место	баллы
Екатеринбург	15	17,35	2	50,05	4	56,55	11	60,22
Нижний Тагил	14	41,19	28	41,55	38	41,55	51	40,91
Каменск-Уральский	78	19,67	51	36,58	45	40,86	45	56,90
Первоуральск	84	16,29	60	43,32	80	32,69	37	62,01

В «умных» городах Свердловской области прирост значений показателей цифровизации идет неравномерно (см. Таблицу 1). Только у Первоуральска за 2021 г. произошел заметный рывок: с 80 на 37 место (количество баллов увеличилось почти вдвое), Каменск-Уральский свои позиции удержал: 45 место в 2020 и 2021 гг. с небольшим приростом баллов. У административного центра области города Екатеринбурга прирост за 2021 г. составил 3,67 баллов, что не позволило ему удержать ни в пятерке лучших, ни даже в десятке. А у Нижнего Тагила – отрицательный прирост баллов и падение с 38 места на 51.

Заключение

Российская государственная политика в сфере цифровизации предусматривает усилия в данном направлении не только на федеральном и региональном уровнях, но также и на уровне муниципальных образований. Задачи по муниципальной цифровизации должны найти свое отражение в муниципальных документах стратегического планирования – стратегиях социально-экономического развития и муниципальных программах, которые являются основой формирования местного бюджета.

Проведенный анализ показал, что в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, задачи по цифровизации нашли свое отражение в нескольких направлениях муниципальных программ: по развитию информационного общества и «электронного города»; повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления; в сфере финансов, управления собственностью и градостроительной деятельности; в социальной сфере – развитии библиотечного обслуживания, культуры и школьного образования. Однако можно указать на наличие двух проблем: во-первых, высокий уровень дифференциации муниципальных образований Свердловской области по направлениям цифровизации, что обуславливает и неоднозначное отражение этих процессов в муниципальных документах стратегического планирования. Во-вторых, несмотря на наличие цифровых направлений развития, на данный момент в муниципальных программах и стратегиях муниципальных образований Свердловской области вопросы цифровизации представлены в недостаточном объеме, что не позволяет им эффективно реализовать задачи, связанные с планированием и реализацией государственной политики в сфере цифровизации муниципального управления.

Даже ведомственный проект Минстроя по цифровизации городского хозяйства не во всех случаях нашел отражение в муниципальных правовых актах. В полном объеме оценить ход реализации проекта «Умный город» на территории Свердловской области сложно, так как отсутствуют аналитические документы и статистические данные в открытых источниках, не представлены детализированные по городам и субъектам показатели индекса «IQ городов». Более того, даже более широкое понятие цифровизации городского хозяйства в муниципальных актах «умных» городов Свердловской области отсутствует.

Проблема охвата городов проектом цифровизации городского хозяйства сохраняется и на территории Свердловской области: в проекте участвуют 4 города и еще 2 являются кандидатами, из общей численности в 73 городских населенных пункта, что составляет 8,2%.

Благодарности

Статья подготовлена при поддержке школы государственного управления и предпринимательства Уральского Федерального университета.

Литература

1. Гадецкий В. Г., Корякина А. А. Особенности цифровизации на муниципальном уровне // Вестник ГГУ. 2020. №5. С. 23-30, 27-28.
2. Рожков Е. Перспективы цифровизации в России // Общество и экономика. 2021. № 7. С. 17-27.
3. Хворостяная А. С., Дмитриева О. В. Основные элементы системы стратегического управления цифровизацией в муниципальных образованиях // Экономика устойчивого развития. 2020. № 3 (43). С. 112-115.
4. Черкасова, М. А. Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт / М. А. Черкасова // Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 177-181.
5. Bannykh G., Kostina S. The state's activity on the development of digital capitalism: evidence from Russia // Post-Communist Economies. 2022. № 34. С. 99-121.
6. Milakovich, M. E. The internet and increased citizen participation in government. JeDEM- eJournal of eDemocracy and open government. 2010. № 2(1). P. 1-9.
7. Manoharan, A. P., Mossey, S. Citizen Participation. E-Government and Information Technology Management: Concepts and Best Practices. 2019. №98. P.23-29.
8. Holzer, M., Manoharan, A. Digital governance in municipalities worldwide. N.p.: National Center for Public Performance. 2016 URL: https://www.seoulsolution.kr/sites/default/files/gettoknowus/Rutgers%20SPAA_Digital%20Governance%20in%20Municipalities%20Worldwide%20%282015-16%29.pdf (access date 12.06.2022).
9. Calista, D. J., Melitski, J., Holzer, M., Manoharan, A. Digitized government in worldwide municipalities between 2003 and 2007. International Journal of Public Administration. 2010. № 33(12-13). P. 588-600.
10. Frennert S. Lost in digitalization? Municipality employment of welfare technologies, Disability and Rehabilitation: Assistive Technology. 2019. № 14:6. P. 635-642.
11. Ignatyevskiy V.A., Sovetova N.P. Social and Economic Development of the Region Municipalities in the Conditions of Digitalization of the Economy. In: Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Conference "Modern Management Trends and the Digital Economy: from Regional Development to Global Economic Growth" (MTDE 2020) Atlantis Press URL: <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200502.018> (access date 12.06.2022).
12. Анализ текущего состояния развития цифровой экономики в России. М.: Институт развития информационного общества, 2018. – 166 с. См. <http://iis.ru/wp-content/uploads/2020/12/DECARussia2018rus.pdf>.
13. Костина, С. Н. (2022). Цифровизация государственных и муниципальных услуг на региональном уровне: кейс Свердловской области. *Муниципалитет: экономика и управление*, (3 (40)), 39-48. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2022-3-39-48>
14. Банных Г. А., Костина С. Н., Сиволов Д. Л., Томильцев А. В., Резер Т. М., Чевтаева Н. Г. Цифровизация публичного управления территорий: теория и практика : монография. Екатеринбург : Изд-во урал. Ун-та, 2022. 180 с.

DIGITALIZATION IN THE MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS: THE CASE OF THE SVERDLOVSK REGION

Bannykh, Galina Alekseevna

Candidate of sociological sciences, associate professor

Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Institute of Economics and Management, School of public administration and entrepreneurship, Department of theory, methodology and legal support of state and municipal administration, associate professor

Yekaterinburg, Russian Federation

g.a.bannykh@urfu.ru

Kostina, Svetlana Nikolaevna

Candidate of sociological sciences, associate professor

Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Institute of Economics and Management, School of public administration and entrepreneurship, Department of theory, methodology and legal support of state and municipal administration, associate professor

Yekaterinburg, Russian Federation

s.n.kostina@urfu.ru

Abstract

The article discusses a number of issues related to the inclusion of digitalization aspects of municipalities in their strategic planning documents on the example of the Sverdlovsk region. The authors draw conclusions about the significant differentiation of municipalities in the field of digitalization.

Keywords

digitalization, municipalities, Sverdlovsk region, municipal services in electronic form, smart city, municipal programs

References

1. Gadeckij V. G., Korjakina A. A. Osobennosti cifrovizacii na municipal'nom urovne // Vestnik GGU. 2020. №5. S. 23-30, 27-28/
2. Rozhkov E. Perspektivy cifrovizacii v Rossii // Obshchestvo i jekonomika. 2021. № 7. S. 17-27.
3. Hvorostjanaja A. S., Dmitrieva O. V. Osnovnye jelementy sistemy strategicheskogo upravlenija cifrovizaciej v municipal'nyh obrazovanijah // Jekonomika ustojchivogo razvitija. 2020. № 3 (43). C. 112-115.
4. Cherkasova, M. A. Municipal'noe upravlenie v kontekste cifrovizacii: koncepcija i opyt / M. A. Cherkasova // Municipal'naja akademija. 2020. № 1. S. 177-181(In Russian)
5. Bannykh G., Kostina S. The state's activity on the development of digital capitalism: evidence from Russia // Post-Communist Economies. 2022. № 34. C. 99-121.
6. Milakovich, M. E. The internet and increased citizen participation in government. JeDEM-eJournal of eDemocracy and open government. 2010. № 2(1). P. 1-9.
7. Manoharan, A. P., Mossey, S. Citizen Participation. E-Government and Information Technology Management: Concepts and Best Practices. 2019. №98. P.23-29.
8. Holzer, M., Manoharan, A. Digital governance in municipalities worldwide. N.p.: National Center for Public Performance. 2016 URL: https://www.seoulsolution.kr/sites/default/files/gettoknowus/Rutgers%20SPAA_Digital%20Governance%20in%20Municipalities%20Worldwide%20%282015-16%29.pdf (access date 12.06.2022).
9. Calista, D. J., Melitski, J., Holzer, M., Manoharan, A. Digitized government in worldwide municipalities between 2003 and 2007. International Journal of Public Administration. 2010. № 33(12-13). P. 588-600.
10. Frennert S. Lost in digitalization? Municipality employment of welfare technologies, Disability and Rehabilitation: Assistive Technology. 2019. № 14:6. P. 635-642.
11. Ignatyevskiy V.A., Sovetova N.P. Social and Economic Development of the Region Municipalities in the Conditions of Digitalization of the Economy. In: Proceedings of the 2nd

- International Scientific and Practical Conference “Modern Management Trends and the Digital Economy: from Regional Development to Global Economic Growth” (MTDE 2020) Atlantis Press
URL: <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200502.018> (access date 12.06.2022).
12. Analiz tekushhego sostojanija razvitija cifrovoj jekonomiki v Rossii. M.: Institut razvitija informacionnogo obshhestva, 2018. 166 s. URL: <http://iis.ru/wp-content/uploads/2020/12/DECARussia2018rus.pdf>
 13. Kostina, S. N. (2022). Cifrovizacija gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug na regional'nom urovne: kejs Sverdlovskoj oblasti. Municipalitet: jekonomika i upravlenie, (3 (40)), 39-48. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2022-3-39-48>
 14. Bannyh G. A., Kostina S. N., Sivovolov D. L., Tomil'cev A. V., Rezer T. M., Chevtaeva N. G. Cifrovizacija publicnogo upravlenija territorij: teorija i praktika: monografija. Ekaterinburg: Izd-vo ural. Un-ta, 2022. 180 s.