

Кобилев Алексей Геннадьевич,
доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой "Управление",
руководитель магистерской программы "Управление проектами в сфере
публично-частного партнерства"
Южного федерального университета

Актуальные направления цифровой трансформации государственного и муниципального управления

Аннотация: В работе рассматриваются основные направления цифровой трансформации муниципальной власти, определяются формы и механизмы обеспечения такой трансформации. Обращается внимание на важность образовательного и научного сопровождения повышения квалификации управленческих кадров. Основным экономическим механизмом, позволяющем развернуть широкую сеть проектов цифровой трансформации предлагается сделать публично-частное партнерство.

Ключевые слова: цифровая трансформация, публичная власть, местное самоуправление, публично-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, кадровый потенциал

Предметом рассмотрения является важнейшее направление развития системы власти в России. При этом оно имеет двойной характер. С одной стороны – обеспечивает развитие, но в то же время оно же определяет вектор дальнейших изменений всего властного управления.

Таким явлением является цифровая трансформация государственного и муниципального управления. Мы рассматриваем ее как самостоятельный социально-экономический и управленческий процесс.

В науке отмечают, что о процессе цифровой трансформации какого-либо объекта можно говорить тогда, когда изменения затрагивают сами методологические и организационные основы процессов, характерных для объекта¹.

Эксперты часто говорят, что необходимо ориентироваться на опыт внедрения технологий в бизнес-среде. Стоит заметить, что в бизнесе происходит жесткий и конкурентный отбор решений и проектов. Тем более, что во главу угла поставлена задача улучшения ключевых экономических показателей.

Поэтому цифровая трансформация имеет две полезные тенденции – развитие властных процессов и посредством этого – развитие экономики, социальной сферы, всей общественной жизни.

Коллеги из Высшей школы экономики отмечают, что только в обрабатывающей промышленности цифровая трансформация обеспечит рост производительности труда на 20,2% до 2030 года². И это только один конкретный пример. Отрасли благодаря цифровым технологиям меняют себя, структуру производства, различные управленческие процессы.

Данные из бизнес-среды показывают, что цифровая трансформация в любом случае оказывает положительный эффект. Примерами в России могут являться отрасли такси и курьерской доставки, благодаря внедрению цифровых картографических систем преобразившие свою суть³.

Если говорить о системе государственного и муниципального управления, то необходимо определиться с концепцией.

Ключевым посылом является позиция Президента России Владимира Владимировича Путина, подчеркнувшего, что «широкая цифровая трансформация

¹ Жариков И.А. Подходы к определению понятия цифровой трансформации // Вестник Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Серия: Экономические науки. 2023. № 1. С. 36.

² Цифровая трансформация отраслей: стартовые условия и приоритеты: докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. / рук. авт. кол. П. Б. Рудник. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. С. 60.

³ Попова И.В., Хусейнова А.А. "Уберизация" Российской экономики: цель, недостатки, преимущества, перспективы // Молодой исследователь Дона. 2017. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uberizatsiya-rossiyskoy-ekonomiki-tsel-nedostatki-preimuschestva-perspektivy>

должна пронизывать каждую отрасль, предприятие, социальную сферу, систему государственного и муниципального управления, войти в жизнь каждого человека и каждой семьи»⁴.

Исторический опыт показывает, что Россия придерживается программно-проектного подхода в данных преобразованиях. Так, Федеральная целевая программа «Электронная Россия»⁵, действовавшая ранее была направлена на перевод государственных процедур в электронную форму. Во многом на базе и с учетом опыта ФЦП в 2016 году разработана национальная программа «Цифровая экономика». Сегодня это уже национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государственного управления».

В основе таких преобразований просматривается единая концепция, названная «государство как платформа».

Коллеги из РАНХиГС еще в 2019 году подчеркнули, что государство нужно рассматривать как набор сервисов и взаимодействий с людьми. Таким образом вся работа государства становится технологической платформой, основанной на использовании информационных систем⁶.

С этой позиции государство существенно преобразуется, а граждане и бизнес получают новые и простые процедуры для взаимодействия с ним.

Флагманским, показательным проектом стала реформа системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Именно на основе огромного количества данных, формируется ответ на запросы граждан. При этом существенно сократилось время работы с людьми.

Сегодня важно в первую очередь говорить о цифровой трансформации муниципального управления. Опыт работы Общероссийского Конгресса муниципальных образований и Общероссийской ассамблеи развития территорий и общественного самоуправления позволяет сделать ряд предложений в этом направлении.

⁴ Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. Стенограмма. 18 июля 2022 г. // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/69019>

⁵

⁶ Государство как платформа: Люди и технологии/ под ред. Шклярук М.С. М.: РАНХиГС, 2019. С. 12-14.

Муниципальная власть – это институциональная среда, объединяющая более 17 тысяч муниципальных образований. Они разделяются на два уровня – поселения как нижний уровень и муниципальные округа, муниципальные районы. Именно муниципалитеты создают фундамент всей пирамиды власти.

Особая проблема – это кадровая нагрузка на муниципалитеты. Согласно статистике, среднее количество работников в муниципалитетах составляет 6-7 человек. Причем на уровне поселений кадровый состав меньше.

Другая проблема - это высокая зависимость муниципальных бюджетов от региональных и федеральных средств. Общая средняя доля трансфертов различного вида составляет до 67 % в общем объеме доходов местных бюджетов.

Сегодня именно на местное самоуправление ложатся многие функции повседневной жизни общества. ЖКХ, транспорт, культура, образование – это только малая часть сфер, где работают муниципалитеты.

Целесообразно посмотреть на ключевые направления цифровой трансформации. При этом нужно ориентироваться на общепризнанные функции власти⁷.

1. Работа с обращениями граждан.

Сегодня работа с обращениями граждан уже ведется во многих случаях на базе цифровых платформ (например, CRM-системы). Но при этом на муниципальные кадры ложится работа по написанию текстов ответов, по пересылке обращений в профильные инстанции и прочее.

Пользу в данном случае дадут технологии генеративного искусственного интеллекта. Они позволяют создавать проект ответа гражданину. В то же время он может учитывать имеющиеся сведения о ситуации и о самом гражданине. Такое упрощение работы позволит снизить нагрузку на кадры.

Генеративные системы уже сегодня нашли свое применение в бизнесе. В числе передовых отраслей - банковская сфера, сфера продаж и доставки продуктов. Примером являются голосовые помощники и чат-боты Яндекса, Сбера

⁷ См., например: Югов А.А. Понятие и система основных функций публичной власти / А. А. Югов // Российский юридический журнал. 2007. № 5; 2008. № 1.

и других ведущих компаний. Они уже упростили работу с людьми, ускорили принятие решений.

Именно в муниципальной сфере потенциал внедрения генеративных технологий искусственного интеллекта очень высок и полезен.

При этом нужно преодолевать определенные стереотипы и социальные страхи служащих. Получило распространение мнение, что искусственный интеллект влечет лишение рабочего места. Но в современной системе управления для человека всегда будет возможность найти применение.

2. Мониторинг социально-экономических процессов в режиме реального времени.

Сегодня ключевым проектом, обеспечивающим такой мониторинг является «умный город». Он был запущен в 2017 году как ведомственный проект Минстроя России. Его цель - обеспечение качественной работы муниципального хозяйства, мониторинга различных хозяйственных процессов, аккумулирования жалоб граждан на качество повседневной жизни.

Проекты «умного города» активно используют технологии искусственного интеллекта. Благодаря этому они следят за многими вопросами – движением общественного транспорта, сбором и вывозом мусора, чистотой на общественных пространствах и многим другим. А для управленцев они выводятся на единый монитор – «дашборд».

Стоит сказать, что большую работу в этом направлении проделали структуры Росатома. Они создают общие решения для муниципалитетов отрасли. Как результат, город Курчатова и его решения побеждали на Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика» по этому направлению.

В целом, система «умный город» может быть встроена в большую систему «умный регион». В ее рамках формируется актуальное представление о состоянии отраслей по всем муниципалитетам.

Ведущим проектом может стать создание единых управленческих личных кабинетов муниципальных руководителей. В таких кабинетах они смогут

наблюдать как за внутренними процессами в аппарате муниципалитета, так и в реальной действительности.

3. Правоприменение и реализация правовых норм.

Сегодня активно развивается технология распределенных реестров. Это информационные системы, хранящие сведения о всех действиях пользователей. То есть о всех хозяйственных и юридически значимых действиях.

На основе распределенных реестров развиваются «умные контракты» или «смарт-контракты». Они записывают в информационной системе результат действий и запускают следующие процессы. Примером является полностью обновленная благодаря смарт-контрактам отрасль такси. Так, приезд автомобиля, его движение, время, завершение движения фиксируются в онлайн-системе. А далее автоматически наступают положительные последствия – выплата вознаграждения за услугу перевозки.

Технологии распределенного реестра и смарт-контракты имеют большой потенциал для муниципалитетов. Это большинство финансовых процедур и выплат, получение субсидий, электронная очередь и многое другое.

Многие вопросы, связанные действиями за бюджетный счет, могут быть существенно преобразованы при помощи распределенного реестра.

Нужно задаться вопросом – каким образом может быть реализованы указанные направления?

На наш взгляд, таким механизмом может быть публично-частное партнерство. Именно у бизнес-сообщества есть весь необходимый опыт и потенциал для внедрения своих практик в управление.

Но они действуют в режиме экономической обоснованности своих действий. Соответственно, необходимо мотивировать их к сотрудничеству. Именно публично-частное партнерство зарекомендовало себя с лучшей стороны.

При этом стоит подходить к этому широко. Концессии, контракты жизненного цикла, соглашения о ГЧП и МЧП – все это, по сути, публично-частное партнерство с определенными особенностями.

Важно подчеркнуть, что в рамках работы Комитета по муниципально-частному партнерству в Общероссийском Конгрессе муниципальных образований, в также в комиссии по локальной экономике Общероссийской ассамблеи ТОС обращалось внимание на потенциал публично-частного партнерства.

Проведенная работа с законопроектами позволила распространить механизмы публично-частного партнерства и на отрасль информационных технологий.

Сегодня многие вопросы публично-частного партнерства рассматриваются во многих экспертных органах федеральных организаций. Стоит особо отметить Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления, Союз российских городов, ВЭБ.РФ и его институты развития.

Нужно обратить внимание на то, что цифровая трансформация требует двусторонней образовательной поддержки. В настоящее время больших успехов достигли коллеги из РАНХиГС, где реализуется магистерская программа и дополнительное образование по цифровой трансформации государства.

Вместе с тем необходимо создание сообщества профильных специалисты по организации взаимодействия бизнеса и власти, получивших специальные знания, в том числе в сфере публично-частного партнерства.

В настоящее время сложилась определенная научно-образовательная школа – на базе Южного федерального университета действует магистерская программа «Управление проектами в сфере муниципально-частного партнерства», где публично-частное партнерство выступает базой для анализа взаимодействия власти и бизнеса, вовлечения инноваций и нахождения зон совпадения интересов между государством и разработчиками цифровых решений.

Целесообразно провести работу по объединению усилий образовательного и академического сообщества. Это позволит сформировать своеобразный «мост», благодаря которому внедрение цифровых технологий в публично-властной сфере будет взаимно выгодным и удобным для всех сторон.

Совместная деятельность в этом направлении позволит определить не только направления внедрения цифровых технологий, но и обновить представление управленцев о роли и потенциале таких технологий. А это возможно только при умении взаимодействовать с бизнесом, вовлекать частных партнеров в большие проекты.

Предлагается запустить профильный образовательный проект. В нем предметом обучения должно стать публично-частное партнерство в сфере информационных технологий. Реализовывать этот проект мог бы консорциум или другая форма проектного объединения разработчиков, бизнеса, экспертов и образовательных организаций.