

ВЗРОСЛАЯ ИГРА «В ПАЗЛЫ»

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Орлов Алексей Валерьевич

Администрация города Екатеринбурга
(620014, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 24а)

✉ glava@ekadm.ru

Белимов Виктор Николаевич

Уральский институт управления,
Российская академия народного хо-
зяйства и государственной службы
при Президенте РФ (620144, Россия,
Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

✉ belimov-vn@ranepa.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Орлов А.В., Белимов В.Н. Взрослая игра
«в пазлы» // Муниципалитет: экономи-
ка и управление. 2022. № 3. С. 6–11.

В ноябре 2022 года Екатеринбург в шестой раз принимает у себя общероссийский форум стратегического развития «Города России 2030». Тематика нынешней дискуссионной площадки формировалась под воздействием турбулентных процессов внешней среды, поэтому в перечень вопросов на злобу дня вошли меры по защите экономики и социальной сферы от негативных последствий санкционного давления, анализ тенденций рынка труда, судьба долгосрочных проектов развития и сформированных ранее стратегических планов территорий.

Как бы там ни было, Екатеринбург накануне своего 300-летнего юбилея участвует в реализации проекта, который органично вырос из прошлого столицы Урала, его географических особенностей и экономической специализации. Речь идет о так называемой Екатеринбургской агломерации, которая уже очень ярко и содержательно была представлена на Международной промышленной выставке «Иннопром»

в июле этого года. Тогда состоялось подписание целой серии соглашений о совместной деятельности исполнительных органов власти Екатеринбурга и его городов-спутников. Курс на единение, совместную эффективную работу, на конвергенцию ресурсов и взаимовыгодный обмен управленческими практиками – в высшей степени своевременен, – отмечают эксперты-урбанисты.

В самом деле, сегодня как никогда ранее гражданскому обществу важна сплоченность и согласованность. В этом смысле Екатеринбургская агломерация призвана дать хороший пример ответа на вызовы времени и места: без диктата, но с уважением; без деления на «сильных» и «слабых», но с четким пониманием ценности каждого элемента конструкции; без назидательности, но с учетом передового опыта вне зависимости от масштаба муниципалитета. И все же доминантную краску для этого гигантского «пазлового» полотна выбирает действующий мегаполис. О том, как административный центр региона определяет свою интеграционную роль, какой столица Урала видит себя через 50 лет, в эксклюзивном интервью нашему изданию рассказал Глава Екатеринбурга Алексей Орлов.

Алексей Валерьевич Орлов родился 20 марта 1967 года в посёлке Пенья Тюменской области. В 1992 году окончил Омский сельскохозяйственный институт имени Кирова по специальности «экономика и организация сельскохозяйственного производства». Дополнительное образование получил в Тюменской высшей школе Министерства внутренних дел РФ по специальности «правоведение» и с присвоением квалификации «юрист».

С 1993 года на протяжении двенадцати лет служил в органах Министерства внутренних дел РФ.

В 2005 году перешёл на работу в администрацию города Тобольска, где занял пост первого заместителя главы города.

Через два года получил назначение на должность заместителя главы администрации города Тюмени по экономике, финансам и налогам. Позже возглавлял Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Ленинградской области.

С июля 2012 года работал заместителем председателя правительства Свердловской области, а в сентябре того же года был назначен заместителем главы совета по инвестициям в Свердловской области.

В качестве заместителя председателя правительства региона курировал вопросы развития социальной сферы, государственной поддержки некоммерческих организаций, занимался реализацией приоритетных нацпроектов. Контролировал организацию Уральской международной выставки и форума инноваций «Иннопром», ряд иных выставочно-ярмарочных мероприятий, проводимых при активной поддержке правительства региона.

В конце августа 2014 года Алексей Валерьевич Орлов был назначен на пост первого заместителя председателя правительства – министра инвестиций и развития. Позднее приступил к исполнению полномочий первого заместителя губернатора Свердловской области.

С 21 декабря 2020 года занимал должность первого заместителя Главы Екатеринбурга. С 23 декабря 2020 года временно исполнял полномочия Главы Екатеринбурга. Девятого февраля 2021 избран Главой Екатеринбурга.



АРИФМЕТИКА СИТИ: СЛОЖЕНИЕ И СОЧЕТАНИЕ

Виктор Белимов: Алексей Валерьевич, Екатеринбург активно участвует в межмуниципальном взаимодействии. По Вашей инициативе неоднократно собирался Координационный совет Екатеринбургской агломерации. Как выглядит этот проект с позиции сегодняшнего дня, в чем его несомненная и безусловная польза?

Алексей Орлов: Екатеринбургская агломерация сформировалась объективно как территориально-экономическая система и включает в себя 14 муниципальных образований, компактно расположенных вокруг Екатеринбурга. Даже по итогам непростого периода 2020-2021 года агломерация остается территорией с устойчивым приростом населения и стабильным ростом экономических показателей. На пло-

щади, составляющей менее 7% площади Свердловской области, проживает более половины ее населения – 2 миллиона 156 тысяч человек. В границах агломерации сосредоточены 60% инвестиций региона, более 70% розничного товарооборота, более 80% объемов вводимого жилья.

В ноябре 2020 года главы городских округов агломерации подписали Соглашение о взаимодействии. Оно подписано равными по своему статусу сторонами, все муниципальные образования в составе агломерации оставляют за собой и территории в существующих границах, и полномочия по управлению в рамках действующего законодательства. Основа Соглашения – экономическое развитие каждого муниципального образования и агломерации в целом.

Следующим шагом явилось создание коллегиального органа агломерации – Координацион-

ного совета, в состав которого вошли главы муниципалитетов. В апреле 2021 года Координационный совет на первом заседании принял положение и учредил семь экспертных советов.

Советами сформирован Перечень межмуниципальных проектов развития инфраструктуры и строительства жилья, который был подписан в рамках выставки «Иннопром-2021». В Перечень вошли 16 проектов. Содержательно они являются либо проектами, обеспечивающими безопасность жителей (проект «Вода для Арамили»), либо проектами обеспечения жизнедеятельности





Международная выставка «Иннопром». Июль 2022 года. Подписание серии проектов о развитии сотрудничества в рамках Екатеринбургской агломерации.

(проект «Полигон “Екатеринбург-Север”»), либо проектами развития экономической базы (проект «ТЛЦ Екатеринбург – Седельниково»). Приоритетные проекты учитывают интересы практически всех городских округов, сбалансированы по территории.

Сегодняшняя Екатеринбургская агломерация – это территория, на которой не только запланированы и реализуются межмуниципальные проекты Перечня, но и активно формируются новые проекты взаимодействия городов.

В.Б.: В чем Вы видите ключевые преимущества для Екатеринбурга от процесса агломерации с городами-спутниками? Какой функционал готов взять на себя мегаполис, а в чем будет состоять специализация «спутников» в рамках единого территориального пространства?



А.О.: В сложившемся подходе к планированию прослеживается тенденция к разделению, к установлению границ и рамок. Муниципалитеты планируют в рамках своих границ, отраслевые министерства – в рамках своих полномочий, субъекты естественных ведомственных документов. Каждый планирует, образно говоря, отдельный «пазл» развития на общей единой территории. В такой ситуации кто-то должен решать непростую задачу, как все эти отдельные элементы сложить в цельную картину.

Екатеринбург в силу исторических и географических особенностей всегда был тесно связан с соседними городами. Промышленные предприятия интегрировались в общие технологические цепочки; повседневные вопросы административного устройства, торговли, образования, здравоохранения связывали жителей. Сегодня все эти процессы ускорились. Объединились рынки жилья и труда Екатеринбурга и близлежащих городов, транспортная и инженерная инфраструктуры. Дорога, которая называется ЕКАД – Екатеринбургская кольцевая автодорога – проходит по территории пяти городских округов. Закономерно, что Екатеринбург, как ядро агло-

мерации, заинтересован в том, чтобы на его территории отдельные «пазлы» складывались в цельную картину и сейчас, и в будущем. Чтобы развитие общей территориально-экономической системы шло устойчиво и гармонично, без перекосов.

Сегодня ключ к совместному развитию Екатеринбурга и тринадцати соседних городов – это развитие экономики. В первую очередь, за счет реализации совместных проектов инфраструктурного развития. Объекты транспортного, инженерного и информационно-телекоммуникационного обеспечения воспринимаются органами власти как надежная база для функционирования, модернизации и развития всех субъектов экономики, независимо от принадлежности и формы собственности.

Екатеринбург при этом остается индустриальным городом и многофункциональным центром оказания услуг во всех сферах для жителей агломерации и региона. На его территории ежедневно формируются, обрабатываются и распределяются потоки людей, грузов, информации. И каждый из городов-спутников, сохраняя свою историческую специализацию, приобретает в агломерации внутритерриториальную специализацию: промышленную, сельскохозяйственную, рекреационную или иную.

ДОГОВОРЫ О ВАЖНОМ

В.Б.: Какие управленческие задачи предстоит решить Вам и Вашим коллегам в период действия агломерационных процессов? Какие новые управленческие технологии можно применить, чтобы сделать процесс единого территориального планирования и развития еще более эффективным и современным?

А.О.: Возвращаясь к образу сборки цельной картины будущего территории агломерации из отдельных «пазлов», можно ска-

Инфраструктурное меню позволит городам ускоренными темпами двигаться к национальным целям

зать, что успех зависит от того, насколько отдельные части стыкуются друг с другом. Вот обеспечение такой стыковки и является основной управленческой задачей. На всех уровнях: внутри агломерации между органами местного самоуправления; между агломерацией и регионом, между агломерацией и федерацией. Задача не новая, но новым является агломерация как субъект взаимодействия. Кроме того, у этой задачи есть ряд особенностей. Расскажу о них подробнее.

Во-первых, задача не имеет временных ограничений. На территории площадью почти 12 тысяч квадратных километров постоянно что-то меняется. Трансформация сложившихся промышленных территорий в ядре, повсеместное включение в жилую застройку новых земельных участков, размещение межмуниципальных объектов рециклинга мусора с учетом санитарных норм – это примеры постоянных изменений, о которых идет речь.

Во-вторых, ее решение предполагает наличие двух обязательных составляющих. Все участники процесса должны знать содержание «пазлов» и им следует быть готовыми к взаимодействию, уметь договариваться. Договоренности остаются основным инструментом увязки интересов всех стейкхолдеров на территории.

Пожалуй, сказано достаточно, чтобы можно было судить об уровне задач, стоящих перед главами городов. Добавлю только, что на уровне совместной реализации конкретных проектов мы продолжаем сталкиваться с отсутствием инструментов: при объединении земельных или

финансовых ресурсов двух и более муниципалитетов, при совместной подготовке градостроительной документации в нужные сроки.

Можно сказать, что нормативно-правовая и организационная база межмуниципального взаимодействия не поспевает за фактическим развитием агломераций. Нужно расширять и модернизировать существующий набор инструментов.

Не поспевает, к слову, и официальная статистика. Сегодня не выделяются и не доводятся до уровня муниципалитетов показатели для части территории региона. А значит, вопросы контроля и мониторинга межмуниципального взаимодействия также далеки от соответствия современным требованиям. Перечень управленческих технологий и инструментов в вопросах развития агломераций сегодня практически пуст. Надеемся, что его наполнение продиктует практика, в том числе и практика Екатеринбургской агломерации.

В.Б.: Одна из секций форума «Города 2030» метафорически называется «Инфраструктурное меню для муниципалитетов». Какие особенности это «меню» имеет сегодня в Екатеринбурге и как оно будет меняться в связи с более широким применением информационных, строительных, энергосберегающих и иных современных технологий управления городским хозяйством? В каких направлениях инфраструктурного реформирования и развития столицы Урала находится впереди, а какие позиции еще относятся к «зонам развития»?

А.О.: Когда мы говорим об инфраструктурном меню, то имеем в виду меры поддержки инфраструктурных проектов, которые сегодня предусмотрены на уровне Российской Федерации. Надо сказать, что спектр мер поддержки достаточно разнообразен: от традиционных бюджетных кредитов до инфраструктурных облигаций и субсидирования процентной ставки по кредитам, предоставляемым инвесторам. Сфера применения инфраструктурного меню довольно широка: это инженерная, транспортная, социальная инфраструктура, комплексное развитие территории.

Инфраструктурное меню – это тот локомотив, который позволит регионам и городам ускорен-



Деловой центр Екатеринбурга. Церемония открытия уличных часов, начинающих «обратный отсчет» до 300-летия столицы Урала.

ными темпами двигаться к достижению национальных целей 2030 года: ежегодно улучшать жилищные условия пяти миллионов семей, увеличивать объемы жилищного строительства, в полтора раза улучшить качество городской среды, привести в нормативное состояние 85% дорожной сети городских агломераций и 60% региональных дорог.

Екатеринбург сегодня активно использует инфраструктурные бюджетные кредиты на строительство и реконструкцию улиц, на строительство систем водоотведения в районах комплексной жилой застройки. Тем самым мы обеспечиваем территориальное развитие города и формируем комфортную городскую среду.

В «зоне развития» у нас создание объектов социальной инфраструктуры в районах комплексной жилой застройки с применением механизма субсидирования процентной ставки по кредитам, предоставляемым инвесторам. Прежде всего, мы говорим о школах, садиках и физкультурно-оздоровительных комплексах.

НА ВСЕ РУКИ МАСТЕР

В.Б.: Следующий год – юбилейный для Екатеринбурга. За 300-летнюю историю город менял много разных амплуа, но основой его всегда была промышленность, производство. Каким Вы видите образ города сегодня и в ближайшем будущем? На что следует делать ставку в развитии городской экономики, обеспечении занятости населения? Каковы перспективы так называемой креативной экономики? В какой мере сохранится традиционная специализация?

А.О.: Стратегия города не изменилась, Екатеринбург есть и будет «городом с диверсифицированной экономикой, характеризующейся сбалансированным развитием индустриального и торгово-сервисного секторов, динамичным развитием научно-

Каждое решение для города не плод чьего-то «озарения», оно тщательно полируется – как галька на морском берегу

образовательного комплекса, информационного пространства и рынка финансовых услуг».

Планируя свое долгосрочное развитие, Екатеринбург опирается на имеющиеся конкурентные преимущества, на объективную оценку сильных и слабых сторон своего развития.

Вклад креативного сектора в экономику города пока не велик, но растет и, надеюсь, будет расти. В городе работает много творческих вузов, растет количество музеев, в том числе частных, разнообразных выставочных пространств. Для Екатеринбурга особенно ценно наполнение новыми функциями, связанными с разными видами творчества, исторической застройки. Отмечу активное включение в современную жизнь и крупных комплексов, как, например, «Синара-центр», и многочисленных камерных творческих студий.

С другой стороны, сегодня ситуация показывает, что обороноспособность страны и сохранение традиционной специализации «опорного края державы» на территории города также актуальны и для развития городской экономики, и для обеспечения занятости, и для поддержания уровня жизни екатеринбуржцев. Так что повторю: Екатеринбург – город с диверсифицированной экономикой.

В.Б.: Принято считать, что XXI век – это век городов-миллионников. Каким Вы видите функционал Екатеринбурга как точки на глобальной «карте мегаполисов»: какой может быть его специализация в мировой экономике и глобальном общественном развитии?

А.О.: В стратегическом плане Екатеринбург–2030 видится как «международно узнаваемый центр деловых коммуникаций с развитой комфортной деловой инфраструктурой, способствующей проведению крупных международных мероприятий различного формата». Екатеринбург развивает проекты гостиниц, спортивных и культурных объектов для проведения мероприятий самого высокого уровня, закрепляя свое место в международной повестке. Уровень объектов и услуг гостеприимства позволяет принимать в Екатеринбурге международные спортивные соревнования, театральные фестивали и масштабные выставки. Только в Екатеринбурге проводится Индустриальная Биеннале современного искусства и Биеннале меццо-тинто. С вводом в строй Ледовой арены УТМК и Дворца водных видов спорта расширятся возможности города как спортивного центра. Международную промышленную выставку «Иннопром», строительный форум «100+», форум «Города России 2030» и целый ряд тематических выставок и форумов принимает комплекс объектов ЭКСПО. Повторю: возможности города позволяют проводить мероприятия различного



формата. Новые международные проекты в Екатеринбурге будут, а какие именно – покажет время.

БЕРЕЧЬ ЗЕМЛЮ, ЧТО ЕСТЬ СИЛ

В.Б.: Нельзя не спросить об инструментах управления городом и его развитием. Насколько глубоко, по-вашему, должны быть вовлечены в тему решения городских проблем «простые жители» – не специалисты и эксперты, а обычные горожане... В какой мере, на Ваш взгляд, к процедуре стратегического планирования развития территории следует привлекать молодежь – старшеклассников школ города, детские творческие объединения и союзы, студентов? Замечу, что Уральский институт управления – филиал РАНХиГС за последний год приобрел хороший опыт вовлечения старшеклассников в проекты развития территорий их проживания – это удалось сделать благодаря реализации программы Минобрнауки «Приоритет 2030», а конкретнее – стратегическому проекту «Академия будущего – для будущего страны». Участвовали в этом и школьники столицы Урала и довольно успешно...

А.О.: В процедуре стратегического планирования можно участвовать по-разному. Можно предлагать что-то и обсуждать предложения, а можно участвовать в принятии решений. Каждое решение для отдельного города не плод чьего-то «озарения», оно вырабатывается и уточняется в течение обсуждений, формируется и полируется, как галька, обточенная волнами. Широка и разнообразие обсуждения ничем не ограничены. Привлекаются не только представители власти и бизнеса, но и молодежь – старшеклассники школ города, детские творческие объединения и союзы, студенческие советы. И это правильно.

Но нужно иметь в виду и то обстоятельство, что решения по развитию территории принимаются, как правило, через выбор одного из возможных вариантов и определяют судьбу земельного, не возобновляемого, к слову, ресурса. И часто не подлежат изменению. Земля – это главный и самый дорогой ресурс города, поэтому важность правильного решения трудно переоценить. Обсуждать такие решения может каждый, независимо от наличия у него чувства масшта-

ба и профильного образования. А вот принимать решения – не каждый. Принимать решения по территориальному планированию необходимо, опираясь на мнения или экспертные заключения компетентных людей, осознанных масштаб территории и последствия принятых решений.

В.Б.: Алексей Валерьевич, в свое время были популярны закладки «капсул времени». Какими Вы видите жителей Екатеринбурга через 50 лет? С какими словами Вы лично бы обратились бы к ним из дней сегодняшних?

А.О.: Триста лет город Екатеринбург жил и развивался усилиями многих людей, вложивших в его улицы и дома, в песни и книги о нем свои силы и душу. Мы приняли этот город от тех, кто 50 лет назад связал с ним свою жизнь. И передадим тем, кто будет жить в Екатеринбурге через 50 лет. С какими словами? Наверно, с пожеланием беречь и развивать город, в который и мы, жители Екатеринбурга-2022, также, как и люди до нас, вкладываем свои силы и душу.



ОПЫТ СЕВИЛЬИ ПО СОЗДАНИЮ «УМНЫХ СООБЩЕСТВ» И ИХ ВОВЛЕЧЕНИЮ В ПРОЦЕССЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Пильщикова Антон Константинович
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, Москва, пр-кт Вернадского, 82)
[✉ pilsikovanton98@gmail.com](mailto:pilsikovanton98@gmail.com)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

местное самоуправление, местное сообщество, гражданское общество, кооперация, эффективность деятельности, органы местного самоуправления.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Пильщиков А.К. Опыт Севильи по созданию «умных сообществ» и их вовлечению в процессы управления городом // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 12–29.

АННОТАЦИЯ:

В настоящее время роль различных социальных групп и каждого отдельного человека в осуществлении местной власти в соответствии с демократическими принципами является определяющей. При этом в целях обеспечения наиболее полного учета интересов представителей местного сообщества органы местного самоуправления проводят целенаправленную политику по обеспечению вовлечения граждан в принятие решений, в том числе на стратегическом уровне. Вместе с тем в ряде случаев наблюдается отсутствие желания местного сообщества принимать участие в соучаствующем управлении. В статье рассматривается проблема организации вовлечения граждан в процессы управления городом и стратегического планирования на примере опыта Севильи (столицы автономного сообщества Андалузия). В целях обеспечения методологической связанности автором проведен анализ подходов к пониманию понятий «местное самоуправление» и «гражданское общество», описана классификация моделей вовлечения граждан на основе ранее опубликованных научных работ специалистов в сфере изучения местного самоуправления. Дополнительно автором определяется комплексный метод участия гражданского общества в Севилье в решении вопросов местного значения и дается

закончение о частичной применимости рассмотренного опыта в российской практике осуществления местного самоуправления. На основе использования метода контент-анализа автором проводится изучение положений стратегических документов и опыта муниципальной власти Севильи в сфере вовлечения гражданского общества в целях формирования предложений по их имплементации, в том числе в сфере обеспечения участия представителей молодежи в указанном процессе. В качестве информационной базы работы использованы материалы официальных документов стратегического планирования Севильи. Автором делается вывод о применимости ряда подходов, используемых в Севилье, в российской практике осуществления местного самоуправления.

Вершки и корешки

Роль различных социальных групп и каждого отдельного человека в осуществлении местной власти в соответствии с демократическими принципами является определяющей. Согласно п. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации, «местное самоуправление... обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [1]. В то же время местное самоуправление в городских округах и городских

поселениях представляет собой процесс, который подразумевает применение методов стратегического планирования. Плановое совершенствование практики осуществления местной власти, включающее инкорпорацию методов вовлечения гражданского общества, в том числе с использованием опыта иностранных государств, является залогом успешного комплексного развития отдельных территорий и государства в целом. Проблемная область, рассматриваемая в рамках настоящей статьи, представляет собой поле для осуще-

ствления учета мнения граждан и их объединений в таком многогранном комплексном процессе как определение стратегических целей и задач развития муниципального образования.

Об организации вовлечения граждан в процессы управления городом, осуществлении стратегического планирования и значимости общественного участия в нем писали следующие исследователи: Михеев Д.С. – о вовлечении в процесс принятия решений на уровне местных сообществ [4], Балыхин А.В. – о совершенствовании государствен-

ной политики в сфере местного самоуправления (МСУ) [5], Кулешова Н.Н. – о проблеме самостоятельности МСУ [6], Кайсарова В.П. – о стратегическом планировании в городах [7], Ладыгин В.В. – о вопросах стратегического планирования в плане применения их в комбинации с необходимостью учета общественного мнения [8].

Цель исследования заключается в проведении анализа зарубежного опыта вовлечения местного сообщества в процессы управления городом и стратегического планирования в части определения типа механизма организации общественного участия на примере Севильи для формирования предложений по совершенствованию отечественной управленческой практики в указанной сфере.

В качестве основы для проведения исследования были выбраны материалы, входящие в состав Стратегического плана развития Севильи до 2030 года. Основным методом исследования является контент-анализ.

Голос с места

Значимость совершенствования институтов МСУ была подчеркнута Президентом РФ Путиным В.В. в Послании Федеральному Собранию в 2020 году. Глава государства тогда отметил, что «полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены» [2]. В Послании 2021 года данная тема не затрагивалась. Тем не менее упомянутая позиция 2020 года в целом отражает ориентацию высшего руководства страны на решение проблем, возникающих в поле деятельности местной власти. Отметим, что, по нашему мнению, этот процесс должен проходить при непосредственном участии институтов гражданского общества, представленных на уровне муниципалитета местны-

В городах ЕС, как и в России, действуют Стратегические планы развития. В Севилье такой документ рассчитан до 2030 года

ми сообществами. Предварительно считаем необходимым кратко описать сущность понятий «местное самоуправление» и «гражданское общество».

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, МСУ – это особый способ реализации гражданами своей власти самостоятельно и под свою ответственность на локальном уровне. Основной задачей МСУ является решение вопросов местного значения, которое осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации на основе интересов населения и при учете существующих исторических и иных местных традиций [3].

Положениями Федерального закона № 131-ФЗ (глава 5) установлено, что непосредственное участие граждан в МСУ возможно в многочисленных формах, среди которых:

- проведение местного референдума (статья 22);
- участие в муниципальных выборах (с учётом возможности инициации процедуры отзыва депутатов), голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (статьи 23 и 24);
- участие в сходах граждан, в том числе осуществляющих полномочия представительных органов (статьи 25 и 25.1);
- проявление правотворческой инициативы (статья 26);
- реализация инициативных проектов (статья 26.1);
- деятельность территориального общественного самоуправления (статья 27);
- функционирование института сельских старост (статья 27.1);

- проведение публичных слушаний, общественных обсуждений и опросов, организация собраний и конференций граждан (статьи 28 – 31);

- обращение граждан в органы МСУ (статья 32);

- другие формы непосредственного участия граждан (статья 33) – например, формат проведения митингов, шествий, сбора наказов избирателей и т.д. [3].

Управляй, но проверяй

Приведённый перечень форм гражданского участия предоставляет широкие возможности для выражения мнения представителей местного сообщества. Вместе с тем организация непосредственного вовлечения населения в процесс принятия решений рассматривается нами как весьма эффективное дополнение к сформированному правовому механизму, закреплённому положениями Федерального закона № 131-ФЗ, и в ряде случаев агрегирует несколько форм одновременно. Так, формат проведения общественных слушаний, встреч и работы собраний (конференций) граждан широко представлен в практике организации систем вовлечения местного сообщества в решение вопросов местного значения.

Российским законодательством установлено, что органы МСУ не относятся к системе государственных органов управления, но при этом входят в единую систему органов публичной власти [1]. Ряд функций региональных органов государственной власти может быть передан муниципальным образованиям с сохранением независимости и неприкосновенности местной

власти. Отметим, что порой представление о независимости и неприкосновенности органов МСУ сводится к преувеличению этих свойств [4, с. 123], что идет вразрез с конституционными положениями, так как принцип единства системы органов публичной власти подразумевает неразрывность и последовательность в проведении общегосударственной политики, в том числе на местном уровне. Главной идеей этого подхода является максимальная неподотчетность органов МСУ вышестоящим региональным и федеральным государственным структурам [5, с. 155].

При втором подходе внимание концентрируется на рассмотрении МСУ исключительно как составного элемента системы государственной власти, конечной целью которой является создание системы своеобразного «привлечения населения на службу государству» [5, с. 155].

Третья точка зрения отражает позицию, согласно которой МСУ представляет собой связующее звено между государством и местными сообществами. Выполнение этой функции возможно благодаря совмещению демократических механиз-

мов формирования органов МСУ и контроля их деятельности, в том числе со стороны представителей гражданского общества [6, с. 9]. По нашему мнению, этот подход наиболее полно обосновывает задачу МСУ на современном этапе.

Консенсус целесообразности

Непреложной значимостью обладает необходимость соответствия общенациональным целям и задачам местных стратегических планов, потому что при формировании политики на местном уровне нужно строго соблюдать принцип обоюдного уважения интересов каждой стороны при сохранении неизблемости системы как таковой. Это может проявляться, в том числе, на уровне документов стратегического планирования, которым нельзя не учитывать местную специфику. Но при этом стратегия не должна становиться исключительно операционным документом, не отражающим имеющиеся тенденции и стратегическое видение общегосударственного уровня.

Местное сообщество (оно же гражданское общество) включает не только индивидов, но и ор-

ганизации граждан, созданные для удовлетворения разного рода потребностей жителей на территории муниципального образования. К числу подобных общественных объединений можно причислить разнообразные некоммерческие организации: негосударственные центры социального обслуживания, тематические клубы, студии, экологические объединения и другие саморегулируемые организации. Взаимная выгода от взаимодействия местного сообщества с институтами МСУ проявляется в том, что этот процесс подразумевает сопряжение интересов отдельных граждан и их групп с общегосударственными целями и задачами. Как итог, мы получаем возможность сформировать целостную территориальную систему принятия решений на основе отражения наибольшего числа пересекающихся и иногда противоположных интересов, что представляется как эффективный метод реализации такой важной задачи управления городом, как выявление противоречий в целях и достижение консенсуса в рамках законодательства и общественной целесообразности [7, с. 131].

Ладыгин В.В. выделяет три механизма общественного участия, которые одновременно сопоставимы с тремя основными парадигмами вовлечения. Таблица 1, разработанная Ладыгиным В.В., представлена с некоторыми сокращениями и внесенными в порядок следования пунктов изменениями в целях удобства восприятия информации.

Севильский плановик

Перейдем к примеру, обозначенному в заголовке статьи. Стратегическое развитие Севильи осуществляется на основе утвержденного в марте 2019 года Стратегического плана развития Севильи до 2030 года (исп. *Plan Estratégico 2030, Sevilla 2030*) (далее – Стратегический план). В состав данного



История Севильи – это история становления сообщества горожан под воздействием самых разных глобальных процессов: захватнических войн, мировой торговли, расцвета мореплавания. Смешение наций, привычек и вкусов сформировали особую породу гордых, веселых и трудолюбивых жителей, сумевших построить один из самых красивых городов мира.

Таблица 1 – Механизмы общественного участия

Информационная функция	Консультационная функция	Совместная разработка и реализация
Аналитические и информационные публикации в СМИ	Проведение опросов и анкетирования	Деятельность формализованных институтов общественного участия
Программные статьи и интервью ключевых участников	Проведение экспертных опросов и интервью	Проведение общественных экспертиз
Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов	Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов	Собрания и сходы граждан
Виртуальный информационный центр (сайт или страница в сети Интернет)	Виртуальный информационный центр (сайт или страница в сети Интернет)	
Распространение материалов, popularизирующих стратегию	Обсуждение на интернет-форумах	
Прямая рассылка писем	Прямая рассылка писем	Публичные круглые столы
Брифинги / пресс-конференции организаторов	Публичные круглые столы	
Проведение открытых информационных и обучающих семинаров	Проведение открытых информационных и обучающих семинаров	
Проведение общественных слушаний	Проведение общественных слушаний	
	Телефонные горячие линии, общественные приемные	
	Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов	Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов

Источники: Разработано автором на основе [8, с. 98].

акта входят, в частности, следующие документы: «Цели и стратегии» (исп. *Objetivos y Estrategias*), «Планы и секторальные стратегии: синхронизация со Стратегией» (исп. *Planes y Estrategias sectoriales: Alineamiento con la Estrategia*). Указанные документы представляют интерес с точки зрения отражения в них положений, касающихся вовлечения отдельных граждан и местных сообществ в процесс управления и стратегического планирования в городе.

В соответствии с общими положениями Стратегического плана в качестве цели № 4 определено совершенствование системы управления и участия граждан [9, р. 23]. Первая составляющая этой цели относится к категории «благое управления» и связана с продвижением применения управления по целям, вторая – с совершенствованием форм и методов осуществления власти в самом городе, третья – с формированием союзов городов для обеспечения взаимовыгодного обмена опытом и всестороннего сотрудничества. С участием граждан в процессах принятия решений на местном уровне связаны четвертая и пятая

составляющие цели № 4: развитие «умного сообщества» (англ. *Smart Community*) и непрерывное вовлечение граждан.

Касательно «умного сообщества» отмечается, что в настоящее время это понятие приобрело более широкий смысл в сравнении с термином «умный город». «Умное сообщество» – это замкнутое пространство, в котором субъекты деятельности, входящие в его состав, активно участвуют в определении и реализации конкретных направлений деятельности, представленных в конечном итоге проектами и отдельными мероприятиями, реализуемыми в целях решения проблем гражданского общества. При этом участники «умного сообщества» должны быть реально заинтересованными в повышении качества жизни в рамках определенной территории, развитии ее экономического и социального потенциалов. Формирование «умного сообщества», согласно Стратегическому плану, представляется возможным осуществить с применением современных технологий в сфере городского управления [9, р. 25].

Непрерывное участие граждан раскрывается в Стратегическом плане через понятие совместной ответственности за принятие решений, их реализацию, процесс управления рисками и конечные результаты. Документом также определяется, что город как совокупность органов МСУ должен предоставлять гражданскому обществу инструменты текущего контроля и контроля результатов принятых решений, обеспечивать доступ к участию в проектах вовлечения местного сообщества в процессы принятия решений по вопросам городского развития и разрабатывать новые форматы участия (как более, так и менее формализованные), уделяя особое внимание применению новых технологий. Особый акцент в Стратегическом плане делается на применении системы сбора и анализа данных о потребностях представителей местного сообщества, функционирование которой осуществляется с применением социальных сетей [9, р. 26].

Документ «Планы и секторальные стратегии: синхронизация со Стратегией» (исп. *Planes*

К общественным организациям, мнение которых влияет на решения властей Севильи, относятся объединения соседей

у *Estrategías Sectoriales: Alineamiento con la Estrategia*) содержит распределение действовавших на момент его разработки стратегий и планов в соответствии с целями Стратегического плана. Так, с рассмотренной выше целью № 4 связаны 42 документа стратегического планирования второго уровня. При этом с четвертой и пятой составляющими (развитием «умного сообщества» и непрерывным вовлечением граждан) связаны в сумме девять документов, из которых два – только с развитием «умного сообщества», три – только с обеспечением вовлечения и четыре – с обеими составляющими [9, p. 71].

Настоящих буйных много

В качестве примера документа второго уровня рассмотрим Стратегию комплексного устойчивого городского развития северных районов Севильи (исп. *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado Norte de Sevilla*) (далее – Стратегия КУГР), которая связана одновременно и с четвертой, и с пятой составляющими Стратегического плана.

Стратегия КУГР – это городская инициатива, направленная на решение экономических, трудовых, социальных, демографических, экологических и климатических проблем в районах Норте и Макарена. Реализация указанного документа осуществлялась исходя из информации, размещенной в новостной подборке официального сайта мэрии Севильи, до конца 2021 года.

Вопросам вовлечения граждан в рамках Стратегии КУГР посвящен 7-й раздел документа.

Отмечается, что Севилья обладает значительным опытом в формировании системы вовлечения граждан как в решение каждодневных вопросов городского хозяйства, так и в разработку документов стратегического характера. Стратегия КУГР содержит сведения о том, что в городской реестр объединений граждан (многие из которых, по видимому, изначально занимают проактивную позицию в плане решения городских проблем) включены 534 такие организации, которые функционируют одновременно с выстроенной системой общественных советов при органах власти города. В городе созданы специальные Советы участия (исп. *Consejos de Participación*); к органам обеспечения вовлечения также относятся и районные исполнительные хунты (исполнительно-распорядительные органы). Дополнительно в Севилье работает Претензионное бюро мэрии (исп. *Oficina de Sugerencias y Reclamaciones*), возглавляемое, как указывается, лицом, обладающим большим авторитетом среди горожан, что отражает его непосредственную связь с местным сообществом, а также функционирует электронная система обеспечения гражданского участия «Электронная демократия» (исп. «*E-Democracia*») [10, p. 107].

В Стратегии комплексного устойчивого городского развития содержится интересное, на наш взгляд, описание процесса формирования активного гражданского участия. Приведем ряд положений документа касательно данного вопроса.

Отмечается, что в процессе разработки Стратегии КУГР бы-

ло принято решение узнать мнение ключевых заинтересованных сторон. К ним были отнесены различные объединения граждан (всего, согласно материалам Стратегии КУГР, 54 организации) [10, p. 108], которые можно сгруппировать следующим образом:

- ассоциации предпринимателей;
- профессиональные союзы;
- спортивные клубы;
- женские организации;
- объединения соседей;
- волонтерские и благотворительные организации и объединения, в том числе религиозные;
- донорские организации;
- политические движения.

Как можно видеть, совокупность организаций и объединений, принявших участие в разработке Стратегии КУГР, является практическим отражением описанного ранее подхода к местному сообществу, состоящему в учете коллективных позиций посредством выстраивания коммуникации с объединениями граждан. В рассматриваемом случае опрос заинтересованных сторон по основным проблемам города проводился как с применением цифровых технологий методом направления участникам анкет в электронной форме, так и в формате заполнения анкет в печатном виде.

Велосипед для Дон Кихота

По итогам проведенного опроса его участниками были определены четыре основные проблемы, имеющие наибольшую актуальность для Севильи: безработица, ослабление городской экономики, рост бедности и деградация отдельных территорий. Материалы Стратегии КУГР содержат инфографическое представление результатов упомянутого опроса по основным проблемам города в формате лепестковой диаграммы, которую, на наш взгляд, необ-

ходимо отразить и в рамках настоящей статьи (Рис. 1).

Как можно увидеть на представленной лепестковой диаграмме, помимо указанных выше наиболее значимых проблем рассматривались и иные. Так, к числу наименее актуальных проблем были отнесены сокращение численности населения, загрязнение воздуха, проблемы безопасности, чистота города и шумовое загрязнение. В качестве достаточно значимых были определены экономический кризис, общественный транспорт и низкая осведомленность о проблемах окружающей среды.

В качестве приоритетных направлений развития города, достижение которых должно обеспечить решение указанных выше проблем, представителями местного сообщества в рамках Стратегии КУГР были выделены следующие:

- создание сильной интегрированной городской экономики путем развития инновационных отраслей;
- повышение доступности городской среды для всех категорий граждан;
- борьба с социальной изоляцией и маргинализацией отдельных районов [10, р. 109].

Опрос выявил, что местное сообщество нацелено на развитие Севильи прежде всего как туристического центра, обладающего собственной индивидуальностью, города велосипедного транспорта [10, р. 109].

В данной связи считаем необходимым привести положения Стратегии КУГР, в которых содержится информация о проблемах города и направлениях деятельности местных властей, выявленных в процессе первичной оценки текущего социально-экономического положения Севильи и, в частности, ее северной части. Так, в документе определены следующие проблемы: снижение численности населения города, экономическая стагнация и рост безработицы, не-

сбалансированность транспортной системы города и ее «неустойчивость» (устаревание подвижного состава), снижение уровня безопасности и социальная поляризация, проблемы окружающей среды и использования природных ресурсов [10, р. 14-15]. Очевидно, что перечисленные проблемы легли в основу опроса представителей местного сообщества.

Вместе с тем утвержденные направления деятельности несколько отличаются от тех, которые были предложены представителями местного сообщества:

- дальнейшее развитие систем ИКТ, расширение их качества и доступа к электронным системам;
- содействие переходу к низкоуглеродной экономике;
- улучшение окружающей среды, продвижение подходов к сокращению использования природных ресурсов;
- развитие социальной инклюзии и борьба с бедностью [10, р. 80-103].

Состав направлений деятельности был расширен пунктами, касающимися вопросов окружающей среды, которые не были отмечены представителями местного сообщества как особо значимые. Тем не менее, все осталь-

ные элементы были учтены в полном объеме. Итоговый перечень сфер деятельности затрагивает как вопросы социально-экономического развития города, так и меры по преодолению бедности и маргинализации отдельных районов.

Тема урока: сложноподчиненные предложения

Следует отметить, что материалы Стратегии КУГР и Стратегического плана не содержат однозначных указаний на то, каким образом органы МСУ планируют привлекать несовершеннолетних представителей местного сообщества к участию в принятии решений на уровне города. Также отсутствуют сведения о непосредственном участии детей и подростков в разработке стратегических документов. Вместе с тем считаем необходимым указать, что на практике вовлечение указанных групп населения осуществляется на регулярной основе.

В составе городской мэрии функционирует специальное структурное подразделение – участок по вопросам равенства, участия граждан и осуществлению координационной работы на уровне районов (исп. *Área de*



Рис. 1. Лепестковая диаграмма основных городских проблем в Севилье, по данным проведенного опроса [10, р. 109].

Igualdad, Participación Ciudadana, y Coordinación de Distritos), – который в рамках своей деятельности содействует всестороннему привлечению граждан к участию в совместном с органами МСУ решении вопросов местного значения, в том числе несовершеннолетних [11].

Обратимся к примеру. 13 сентября 2021 года мэрия Севильи опубликовала сообщение, в котором отметила успех в продвижении программы проведения культурных, спортивных и досуговых мероприятий, ориентированных на молодежь города [12]. Было заявлено, что план реализации программы подразумевал открытие и обеспечение функционирования субботних и воскресных гражданских центров, проведение дебатов по вопросам политики, конкурсов и публичных обсуждений, онлайн-тренингов. Отдельно на сайте мэрии Севильи приведена информация о том, что в разработке решения о начале проведения программы приняли участие представители молодежи города. В частности, приводится цитата главы города Хуана Эспадаса Сехаса: «Наша цель в том, чтобы обеспечить консолидацию различных предложений по вопросам того, как дать возможность молодежи проводить

свое свободное время безопасно, весело, с пользой для здоровья и с возможностью оказаться среди единомышленников. Мы двигались к этому в течение последних нескольких лет, однако именно сейчас мы делаем решительный шаг. Молодежь должна присутствовать за одним столом с властями города. Мы всегда должны учитывать ее мнение в вопросах трудоустройства, жилья, образования, здравоохранения, а также, конечно, в вопросах досуга (пер. – Авт.)» [12]. Дополнительно подчеркивается, что в презентации проекта принимал участие представитель молодежи Хуан Антонио Баррионуэво. Вполне вероятно, что он участвовал и в разработке документа.

Стоит отметить, что описанная выше деятельность мэрии Севильи в сфере вовлечения молодежи в процессы управления городом осуществляется в соответствии с Первым комплексным планом проведения молодежной политики в Севилье на период 2019-2023 годы (исп. *I Plan Integral Para la Juventud Sevillana 2019-2023*), в рамках которого определено, что содействие свободному и активному участию молодежи в жизни общества в целом и продвижению демократических взглядов в

частности является основной задачей местных властей в данной сфере. Вместе с тем неясно, как именно предлагается в соответствии с данным документом осуществлять деятельность по непосредственному вовлечению молодых представителей местного сообщества (в документе нет акцентов, связанных с возрастом, и конкретизации по детской, подростковой и совершеннолетней группам) в процессы управления, потому что наибольший акцент делается на развитие волонтерства и распространение современных западных ценностей, в том числе тех, которые, по нашему мнению, вряд ли приемлемы с традиционной культурно-нравственной точки зрения [13, р. 49]. Представляется, что вовлечение молодых людей в Севилье осуществляется по большей части в сферах, напрямую связанных с интересами детей, подростков и совершеннолетних представителей молодежи.

Мирное русло активизма

Подводя итоги рассмотрения примера организации участия граждан в осуществлении стратегического планирования посредством их привлечения к разработке Стратегии КУТР, реа-

Один из знаковых объектов современной Севильи – Метропольский зонт или Севильские грибы. Конструкция из бетона и дерева построена на месте рынка XIX века. Сегодня это рынок, архитектурный музей, арт-пространство, образовательный центр, череда концертных залов. Власти Севильи доказали: если следовать интересам граждан, хамам и Россини вполне совместимы под одной крышей.



лизованной в рамках Стратегического плана, необходимо отметить, что, судя по форме участия местного сообщества, в Севилье применяется консультационный подход к вовлечению с элементами включенности: местное сообщество активно привлекается местными властями к определению стратегических приоритетов и направлений деятельности в рамках решения общегородских проблем через анкетирование и иные формы обратной связи. Мнение горожан в значительной степени находит отражение в издаваемых и утверждаемых актах, однако непосредственное участие граждан в работе органов МСУ по формированию документов стратегического планирования и в проведении согласительных консультаций практикуется исключительно в формате функционирования общественных советов. Говоря об участии молодежи, в том числе несовершеннолетних, в процессах принятия решений по вопросам местного значения, необходимо отметить налаженную практику привлечения активных представителей молодежи, однако точные данные о возрастном составе участников подобных мероприятий отсутствуют. Вместе с тем сам факт учета мнения молодых представителей местного сообщества говорит о его значимости для органов МСУ Севильи, особенно в сферах, в которых наиболее

ярко могут быть представлены интересы молодых людей.

Опыт Севильи, характеризующийся активным проведением анкетирования по вопросам формирования городской политики, примечателен именно с точки зрения применения подобного метода сбора и анализа данных для формирования документов стратегического планирования, которые одновременно с учетом позиции местного сообщества подразумевают опору на официальные национальные и международные документы в сфере стратегического управления. Отметим, что постоянный сбор и анализ данных о мнении представителей гражданского общества касательно вопросов городского развития, в том числе в стратегической плоскости, имеет высокий потенциал внедрения в отечественную практику не только в крупных городах, способных дополнительно обеспечить технологическую и техническую основы функционирования подобных систем, но и в городах меньшего размера, где при этом уровень разобщенности жителей существенно ниже.

Факт наличия и функционирования общественных советов представляет значительно меньший интерес, так как подобная практика применяется в Российской Федерации уже достаточно длительное время. Более того, для адекватного функцио-

нирования таких консультативных механизмов необходимо значительно большее, чем есть на данный момент, развитие активистской культуры граждан России. Вместе с тем полагаем, что эта сфера общественно-политических отношений представляет собой интерес как отдельная тема научных и практических изысканий, так как во многом перекликается с указанными (в начале статьи собраниями) (конференциями) граждан как формами осуществления МСУ населением непосредственно, а также другими установленными в Российской Федерации правовыми механизмами, что позволяет говорить о возможности проведения имплементации описанного опыта в отечественную практику.

Практика учета мнения молодежи при принятии решений по направлениям, которые непосредственно затрагивают ее интересы, представляется весьма эффективной и обоснованной. По нашему мнению, имеет потенциал для развития идея о том, чтобы вовлекать как совершеннолетних, так и несовершеннолетних представителей местных сообществ в процессы принятия решений, одновременно содействуя развитию волонтерства (добровольчества). Вместе с тем в отечественной практике необходимо отталкиваться от традиционных культурно-нравственных ценностей народов Российской Федерации. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

- [1] Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. URL: <https://kremlin.ru/acts/constitution/> (дата обращения: 07.02.2022).
- [2] Послание Президента Федеральному Собранию 2020 г. // Президент России. URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 07.02.2022).
- [3] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 19.11.2021, с изм. от 23.11.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 07.02.2022).
- [4] Михеев Д.С. Особенности нормативно-правового регулирования местного самоуправления в свете принципа гласности // Актуальные правовые проблемы функционирования органов муниципальной власти и основные направления их решения в Республике Марий Эл. Йошкар-Ола : Марийский государственный университет, 2016. С. 103–123.
- [5] Балыхин А.В. Проблемы совершенствования государственной политики в сфере местного самоуправления в условиях трансформации политической системы России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. М. : Российский университет дружбы народов (РУДН), 2017. Т. 21. № 1. С. 153–163;.
- [6] Кулешова Н.Н. Институциональные основы муниципальной де-

- мократии как основы сохранения конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления // *Выборы: теория и практика*. Рязань : Избирательная комиссия Рязанской области – государственное учреждение, 2019. № 1 (49). С. 5–12.
- [7] Кайсарова В.П. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Экономика. СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет, 2008. № 4. С. 127–135.
- [8] Ладугин В.В. Механизмы общественного участия в процессе стратегического планирования // *Городской альманах*. М. : НИУ ВШЭ. 2012. № 5. С. 95–107.
- [9] *Objetivos y Estrategias*. Marzo, 2019. 38 p. / Plan Estratégico 2030 // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/planestrategico2030/documentos/sevilla-2030/plan-estrategico-sevilla-2030/objetivos-y-estrategias-sevilla2030.pdf> (accessed 06.02.2022).
- [10] *Innovación socioeconómica en la Zona Norte de Sevilla*. Estrategia DUSI Norte de Sevilla. 119 p. / Plan Estratégico 2030 // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/edusi-sevilla/archivos/estrategia-dusi-norte-sevilla-aprobada.pdf> (accessed 06.02.2022).
- [11] Área de Igualdad, Participación Ciudadana, y Coordinación de Distritos // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas-municipales/area-igualdad-participacion-ciudadana-coordinacion-distritos> (accessed 28.02.2022).
- [12] El Ayuntamiento impulsa un programa de actividades culturales, deportivas y de ocio para este otoño dirigidas a la juventud sevillana Distritos // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/actualidad/noticias/el-ayuntamiento-impulsa-un-programa-de-actividades-culturales-deportivas-y-de-ocio-para-este-otono-dirigidas-a-la-juventud-sevillana> (accessed 28.02.2022).
- [13] *Plan Integral Para la Juventud Sevillana*. 75 p. // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/servicios/sevilla-joven/archivos/i-plan-integral-para-la-juventud-sevillana.pdf> (accessed 06.02.2022).

SEVILLE PRACTICE OF “SMART COMMUNITIES” AND THEIR INVOLVEMENT IN CITY MANAGEMENT

AUTHORS' INFORMATION:

Anton K. Pilshchikov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(84, Vernadsky Av., Moscow, 119571, Russia)

✉ pilshikovanton98@gmail.com

KEYWORDS:

local government, local community, civil society, cooperation, performance efficiency, local authorities.

FOR CITATION:

Pilshchikov A.K. (2022). Seville practice of “smart communities” and their involvement in city management, *Municipality: Economics and Management*, no. 3, pp. 12–29.

ABSTRACT:

Currently, the role of various social groups and also of particular citizen in local policymaking in accordance with democratic principles is decisive. At the same time, in order to ensure the maximum possible consideration of the interests of representatives of the local community, local government bodies carry out a targeted policy to provide the involvement of citizens in decision-making process, including at the strategic level. At the same time, in some cases, there is a lack of desire of the local community to participate in the participating management. The article examines the issue of local community involvement in city management and also development and adoption of strategic documents processes at the municipal level on the experience of the city of Seville (the capital of Autonomous Community of Andalusia). In order to ensure methodological coherence, the author analyses existing approaches to the concepts of “local government” and “civil society”, including the expertise of published municipal law and local practices experts’ reviews and articles. Additionally, the author determines the complex mode of civil society participation, including youth involvement, in local policymaking in Seville and makes a conclusion

about the partial applicability of the considered experience in the Russian local government execution. Based on the content analysis the strategic documents and local practices of civil society involvement are examined by the author to make proposals of possible implementation of such experience. In conclusion the author considers some of the Seville local government approaches to civil society involvement useful and applicable in Russian municipal administration practice.

REFERENCES:

- [1] Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 with changes approved during the All-Russian vote on July 1, 2020. URL: <https://kremlin.ru/acts/constitution/> (accessed 07.02.2022).
- [2] President's message to the Federal Assembly of 2020. Official website of the President of Russia. URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 07.02.2022).
- [3] On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003 (as amended on 19.11.2021, with amm. dated 23.11.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (accessed 07.02.2022).
- [4] Mikheev D.S. (2016). Features of the regulatory regulation of local self-government in the light of the principle of publicity. In: Actual legal problems of the functioning of the municipal authorities and the main directions of their decision in the Republic of Mari El. Yoshkar-Ola: Mari State University. Pp. 103–123.
- [5] Balykhin A.V. (2017). Problems of improving state policy in the field of local self-government in the context of the transformation of the political system of Russia, *Bulletin of the Russian University of Friendship of Peoples. Series: Legal sciences*, vol. 21, no. 1, pp. 153–163. Moscow: Russian University of Friendship of Peoples (RUDN).
- [6] Kuleshova N.N. (2019). The institutional foundations of municipal democracy as the basis for preserving the constitutional principle of independence of local self-government, *Elections: Theory and Practice*, no. 1 (49), pp. 5–12. Ryazan: Election commission of the Ryazan region – state institution.
- [7] Kaysarova V.P. (2008). Value-oriented approach to strategic management of a large city, *Bulletin of St. Petersburg University. Economy*, no. 4, pp. 127–135. St. Petersburg: St. Petersburg State University.
- [8] Ladygin V.V. (2012). The mechanisms of public participation in the process of strategic planning, *City Almanac*, no. 5, pp. 95–107. Moscow: HSE.
- [9] Objetivos y Estrategias. Marzo, 2019. 38 p. / Plan Estratégico 2030 // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/planestrategico2030/documentos/sevilla-2030/plan-estrategico-sevilla-2030/objetivos-y-estrategias-sevilla2030.pdf> (accessed 06.02.2022).
- [10] Innovación socioeconómica en la Zona Norte de Sevilla. Estrategia DUSI Norte de Sevilla. 119 p. / Plan Estratégico 2030 // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/edusi-sevilla/archivos/estrategia-dusi-norte-sevilla-aprobada.pdf> (accessed 06.02.2022).
- [11] Área de Igualdad, Participación Ciudadana, y Coordinación de Distritos // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas-municipales/area-igualdad-participacion-ciudadana-coordinacion-distritos> (accessed 28.02.2022).
- [12] El Ayuntamiento impulsa un programa de actividades culturales, deportivas y de ocio para este otoño dirigidas a la juventud sevillana Distritos // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/actualidad/noticias/el-ayuntamiento-impulsa-un-programa-de-actividades-culturales-deportivas-y-de-ocio-para-este-otono-dirigidas-a-la-juventud-sevillana> (accessed 28.02.2022).
- [13] I Plan Integral Para la Juventud Sevillana. 75 p. // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/servicios/sevilla-joven/archivos/i-plan-integral-para-la-juventud-sevillana.pdf> (accessed 06.02.2022).



ОПЫТ СССР В РАЗВИТИИ ЗЕМЕЛЬ

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Аганбегян Абел Гезевич

Российская академия наук (119991, Россия, Москва, Ленинский пр-кт, 14),
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Россия, Москва, пр-кт Вернадского, 84)

✉ aganbegyan@ranepa.ru

Белимов Виктор Николаевич

Уральский институт управления,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

✉ belimov-vn@ranepa.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Аганбегян А.Г., Белимов В.Н. Опыт СССР в развитии земель. Интервью // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 22–29.

23–26 ноября 2022 года в Уральском институте управления – филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации состоится традиционный Международный симпозиум «Государство. Политика. Социум».

В этом году ведущие ученые страны по вопросам государственного управления, экономики, политологии и социологии, правового сопровождения процессов общественного развития сделают акцент на проблемах территориального планирования, низкого качества жизни и слабых темпов развития отдельных регионов и муниципалитетов, малоэффективного межрегионального взаимодействия. Симпозиум пройдет под общим дополнительным названием – «по комплексному развитию территорий». В рамках симпозиума запланированы секционные и пленарные заседания, конкурсы научных работ, круглые столы по практическим методикам комплексного развития территорий, форсайт «Междисциплинарные научные направления в области комплексного развития территорий».

В программный комитет Уральского филиала РАНХиГС по проведению мероприятия вошел академик Российской академии наук Абел Аганбегян. Восьмого октября Абел Гезевич отметил 90 лет со дня рождения. Но принятые в таком случае юбилейные хлопоты не помешали прославленному ученому-экономисту, специалисту по вопросам организации промышленного производства, производительности труда, эконометрики и менеджмента дать эксклюзивное интервью журналу «Муниципалитет: экономика и управление».

Абел Гезевич Аганбегян, советский и российский экономист, специалист в области организации промышленного производства, проблем производительности труда, заработной платы, макроэкономики, эконометрики, менеджмента. Доктор экономических наук (1963), профессор (1965). Академик РАН, АН СССР (1974), член-корреспондент Британской академии (1988). Председатель Научного совета по проблемам БАМа (1974–1987). В годы перестройки (1985–1991) советник Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева по вопросам экономики. Ректор Академии народного хозяйства при Совете Министров СССР/Правительстве РФ (1989–2002). В настоящее время – зав. кафедрой экономической теории и политики РАНХиГС.



ПРОСТРАНСТВО КАК ВЕЗУЧЕСТЬ

Виктор Белимов: Абел Гезевич, при каких условиях наличие столь огромных и малоосвоенных территорий, какими обладает Россия, перестаёт быть для экономики и её отношений обузой и становится осязаемым и долгосрочным благом?

Абел Аганбегян: Большая территория для любой страны, по моему мнению, является благом, конечно, в том случае, если она законно принадлежит этой стране. Даже если она плохо используется в настоящее время, она является благом для будущего, поскольку территория в виде суши является дефицитным делом на нашей планете, большую часть которой занимают океаны. Как правило, на большой территории имеются и богатые природные ресурсы: земля для сельскохозяйственного производства, леса для развития лесопромышленного комплекса и формирования зон отдыха, к тому же благоприятствующих здоровой экологии. И конечно, в недрах земли покоятся обычно различные природные богатства, месторождения разных ископаемых. Тому пример Сибирь и Дальний Восток – наибольшая часть территории России.

Как всякое благо, дополнительную территорию можно использовать лучше или хуже. Но я не знаю страны, которая бы задарма отказалась от своей территории из-за того, что это обуза. Известно, например, как цепко Дания держится за Гренландию – самый большой остров в мире с огромной территорией – более 2 млн кв. метров, хотя она

расположена в труднейших арктических условиях и вдали от самой страны-собственника. Все помнят, наверное, историю, как Америка хотела купить Гренландию за огромную сумму, но Дания даже не допускала об этом мысли.

Так что однозначно России в геополитическом и социально-экономическом плане крайне повезло, что у неё в собственности крупнейшая территория суши на земле – 17,1 млн кв. километров. И это несмотря на то, что численность россиян в десять раз меньше, чем китайцев или индийцев, владеющих в разы меньшей территорией, в 2,5 раза меньше, чем в США, страны тоже с большой территорией, в два раза меньше, чем в Индонезии, и в полтора раза меньше, чем в Бразилии. А в целом Россия по численности населения занимает лишь девятое место в мире, ибо больше насчитывается и намного быстрее подрастает население также Пакистана, Бангладеш и Нигерии.

ВОСТОЧНЫЙ ВЕТЕР СССР

В.Б.: Какие уроки Советского Союза следовало и, возможно, следует извлечь России в части планирования территориального социально-экономического развития страны и её макроэкономических регионов?

А.А.: Главный урок – необходимость разработки стратегии эффективного освоения и заселения восточных районов страны, которая при всех видимых недостатках в целом успешно была реализована в СССР. Не будем особо анализировать вре-

мена царской России. Хотя прокладка в начале девятнадцатого века Великого Сибирского тракта, а затем в 1890–1916 годы Транссибирской железной дороги способствовали переселению в Сибирь и Дальний Восток до 8 млн человек и прежде всего из европейской части страны. Этому способствовало правительство России, особенно под руководством государственных деятелей Витте и Столыпина. Были сформированы крупные города, сотни городских поселений и тысячи сёл с приоритетным развитием аграрного комплекса и добывающей промышленности.

Маленький штрих. За короткий срок осуществления аграрной реформы Столыпина в Западную Сибирь, а конкретно на территорию нынешней Омской области, было переселено 75 тыс. латышей, потомки которых до сих пор, правда в намного уменьшенном числе, там проживают, занимаясь достаточно продуктивным сельским хозяйством и соответствующей переработкой этой продукции.

Более значимы достижения Советского Союза. Первая наиболее серьезная комплексная программа территориального развития – программа создания Урало-Кузнецкого угольно-металлургического комбината с формированием высокоразвитого густонаселённого Кузбасса. Здесь была создана база чёрной металлургии, крупнейший бассейн каменного угля, значимая химическая промышленность.

В годы Великой Отечественной войны в Западную Сибирь были передислоцированы сотни крупных предприятий и на-

лажено огромное военное производство с переселением более 1 млн человек.

Первым крупнейшим послевоенным делом стало формирование Ангаро-Енисейских территориально-производственных комплексов в Восточной Сибири. Речь идёт об Иркутско-Черемховском ТПК, Красноярском промрайоне и еще трех территориально-производственных комплексах – Саянском, Братско-Илимском и Нижнеангарском. На севере был приумножен Норильский комплекс цветной металлургии. В Ангаро-Енисейском регионе сооружена цепочка крупнейших в мире гидростанций – Иркутской, Красноярской, Саяно-Шушенской, Братской, Усть-Илимской и Нижнеангарской с крупнейшими в мире алюминиевыми заводами и лесопромышленными комплексами, а также высоко значимыми предприятиями атомной, химической и цементной промышленности. Норильск стал мировым центром производства никеля, палладия и золота.

Чтобы представить себе масштаб перемен, ограничусь одним примером. На территории Братско-Илимского ТПК до проведения туда железной дороги и создания соответствующего территориально-производственного комплекса и крупнейших в то время мировых гидроузлов проживало лишь около 50 тыс. человек, занимавшихся примитивными лесозаготовками и сельским хозяйством. А сейчас там – 600 тыс. человек. И созданы алюминиевые заводы и лесопромышленные комплексы с объёмом продукции в миллионы тонн, освоено большое железорудное месторождение, работает ферросплавный завод, недалеко – в Усть-Куте – создаётся газохимический центр.

Самой масштабной стратегической программой в XX веке на востоке страны стало создание крупнейшей в мире базы нефтегазовой промышленности в се-

По масштабам стратегического замысла «сдвиг на Восток» нынешней России пока уступает советскому периоду

верной части Западной Сибири. Первый миллион тонн нефти был добыт в 1964 году, в 1970 году – 31 млн т, в 1975-м – 148, в 1980-м – 330 млн т, а дальше стало добываться более миллиона тонн нефти в сутки. Этот район стал крупнейшим в мире производителем природного газа – в основном в Арктической зоне. Ничего близкого в других странах мира не было. А ведь это труднейший в природном отношении регион, система болотистой равнинной местности в бассейне реки Обь с ближайшими месторождениями щебня, необходимого для строительства дорог, за тысячи километров, с полным отсутствием не только железных, но и каких-либо автомобильных дорог. Единственным способом сезонной транспортировки была река и её притоки, а зимой – зимники, а также малая региональная авиация. В этот регион было переселено 3 млн человек. Возникли десятки городов, появилась сеть железных и автомобильных дорог. Всеми признано: это было грандиозное строительство по самым высоким мировым меркам.

АЛМАЗ КАРМАН НЕ ТЯНЕТ

В.Б.: В СССР была и еще одна мощная стратегическая программа, которая касалась Восточной Сибири...

А.А.: Абсолютно верно. Это создание самой крупной в мире базы по добыче алмазов на северо-западе Якутии с центром в городе Мирном. Проведена автострада от порта на реке Лена до Мирного, а оттуда в арктическую зону до города Удачный с крупнейшим в мире карьером по

добыче алмазов. Построена гидроэлектростанция для электроснабжения этого региона.

Колоссальным достижением является строительство в самых сложных условиях с высокосейсмическими районами 3000-километровой железной дороги – Байкало-Амурской магистрали от севера Байкала и до Тихого океана, на 500-600 км севернее Транссиба с небывалым по сложности почти 20-километровым Северомуйским тоннелем через необитаемые таежные регионы, реки, пересечённую местность, в том числе по районам вечной мерзлоты. Это была стройка всей страны. Каждая область, крупный город создавал свою стройорганизацию, которые строили железнодорожные станции, городские посёлки, обитаемые районы. Речь шла не просто о транспортном пути, а об освоении природных богатств колоссальной – в 1,5 млн кв. километров – зоны БАМ с уникальными открытыми месторождениями угля, в том числе коксующегося, цветных металлов, прежде всего меди и золота. Постепенно однопутная дорога на наших глазах превращается в двухпутную и всё больше становится электрифицированной. По ней осуществляются крупнейшие экспортные поставки не только угля, но и лесопромышленной продукции в связи с освоением новых лесных массивов.

Зона БАМ постепенно формируется, железная дорога из Тынды дошла почти до Якутска на север. Благодаря БАМу строится крупнейший мост через реку Лена. В конечном пункте дороги построены мощные дальневосточные порты. Осуществляет-

ся освоение одного из крупнейших в мире Удоканского медно-рудного месторождения. БАМ способствовал освоению нефтяных и газовых ресурсов в Восточной Сибири, облегчил прокладку трубопровода в Китай с поставкой 80 млн т восточносибирской нефти и газопровода «Сила Сибири» с гигантским газохимическим комплексом вблизи китайской границы в Амурской области.

Таким образом, произошёл коренной сдвиг в направленности развития производительных сил России – на восток. Китай стал крупнейшим торговым партнёром России. До этого таким партнёром была Германия.

Важно добавить, что принципиально новым сдвигом на восток в СССР было создание крупнейших отделений Академии наук в Сибири, на Урале и на Дальнем Востоке с перераспределением в эти регионы 15-20% всего кадрового состава учёных нашей страны при создании и развитии всей системы высшего образования в этих регионах.

СВЕТ ПОЛЯРНОЙ ЗВЕЗДЫ

В.Б.: В современной России есть примеры похожих по масштабности замысла стратегических территориальных программ?

А.А.: Конечно. Во-первых, организация круглогодичной навигации по Северному морскому пути с перевозкой грузов: в настоящее время это 35 млн тонн, а в 2024 году проектируется – 80 млн тонн, 2030 год – 120 и в 2035 году – 160 млн тонн. Здесь работает 11 атомных ледоколов, из них шесть крупнейших типа «Арктика». Перевозка осуществляется не только руды, но и сжиженного природного газа и нефти, объём которых расширяется по экспоненте. При этом осваиваются уникальные месторождения Арктической зоны и строятся крупные порты. Уникальным образом – благодаря мобильной атомной энергетике – обеспечивается энергоснабжение

труднодоступных пунктов Арктики, осваиваются крупнейшие месторождения цветных металлов, золота и редкоземельных элементов. В Арктике создаётся крупнейшая в мире база сжиженного газа. Первый комплекс с огромным объёмом в 20 млн тонн под руководством компании НОВАТЭК уже работает. Эта компания строит и второй столь же крупный комплекс, а в целом здесь в России планируется ввести со временем мощности на производство 140 млн тонн сжиженного газа. Начинается освоение и нефтяных шельфовых месторождений в Арктике. Сжиженный газ и нефть соответствующими танкерами ледового класса под проводкой ледоколов по Северному морскому пути доставляется в Китай, Индию и другие восточноазиатские страны.

Во-вторых, уже третий год осуществляется крупнейшая территориальная общероссийская программа по социально-экономическому развитию Дальнего Востока. Обеспечен ускоренный рост промышленности. На повестке – приоритетное повышение благосостояния населения дальневосточных регионов, чтобы предотвратить отток и нала-

дить возрастающий приток трудящихся на Дальний Восток.

При всей значимости проводимых крупных работ в новой России по развитию производительных сил Сибири и особенно Дальнего Востока и Арктической зоны, по масштабам, результатам и стратегическим замыслам принимаемые меры и итоги сдвига на Восток пока уступают послевоенному периоду в советское время. И это во многом связано с отсутствием серьёзного социально-экономического роста в течение тридцати лет существования новой России, которая по экономическим результатам во многом «топчется на месте», постепенно перемещаясь по соответствующим показателям с высоких позиций РСФСР в международных рейтингах на более низкие позиции в современных условиях. Особенно замедлились темпы развития нашей страны в последние 15 лет, начиная с кризиса 2008-2009 годов, в период, который обычно называют периодом кризисов и стагнации.

КРУЖОК МОДЕЛИРОВАНИЯ

В.Б.: Исходя из этого, какую модель территориального экономического развития вы считаете



Мозаичное панно на одной из станций Байкало-Амурской магистрали напоминает сегодня редким пассажирам: это была стройка всего Советского Союза.

наиболее оптимальной и подходящей для сегодняшней России?

А.А.: Есть около пятидесяти рыночных стран, которые решали задачу в отдельные периоды своего быстрого развития с помощью стратегического народно-хозяйственного пятилетнего плана, заимствованного из опыта СССР, модернизировав его для рыночной экономики. А новая Россия, преемник Советского Союза, к сожалению, такой возможности не использовала и во многом поэтому развивалась медленнее других стран. Необходимо, на мой взгляд, и нам перейти к стратегическому народно-хозяйственному пятилетнему плану, первым из которых могли бы быть план на 2026-2030 годы с выполнением задач, поставленных в указах Президента РФ В.В. Путина от 7 мая 2018 года и от 7 июля 2020 года, на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Напомню, что Китай выполняет 14-ю пятилетку, Индия несколько лет назад завершила 12-ю пятилетку, выйдя на

третье место по объёму производства и обогнав Японию, развиваясь по 7-8% ежегодно в последний период, Турция с шести-процентным ежегодным ростом находится в процессе успешного выполнения 11-й пятилетки, повышает свой экономический рост Малайзия, перейдя на пятилетние планы развития. А если вспомнить прошлое, то надо упомянуть шесть пятилеток грандиозного рывка Японии, выдвинувшейся за 1960-1990 годы из страны с отсутствием современной промышленности, с низкой производительностью труда и качеством продукции во вторую по развитию мировую державу после США. Вспомним и Южную Корею, одну из самых отсталых и малограмотных стран Юго-Восточной Азии, ставшую лидером по многим международным рейтингам – по развитию электроники, робототехники, автомобилестроению, судостроению и ряду других отраслей. Это теперь высокоразвитая страна. Можно вспомнить и шесть

пятилеток Франции, которая первая из европейских стран вместе с Германией восстановила разрушенное войной хозяйство и одно время даже опередила Англию по размеру валового внутреннего продукта, создав Комиссариат планирования в 1947 году.

Важнейшей составной частью нового пятилетнего плана должна стать, как это было в советское время, программа развития и размещения производительных сил и подъёма уровня жизни регионов нашей страны с уклоном в первоочередное освоение восточных регионов. В основе этого социально-экономического роста в соответствии с указами президента должно быть положено научно-технологическое перевооружение всего нашего народного хозяйства, утроение доли высокотехнологичных производств при создании современной транспортно-логистической инфраструктуры, что потребует перехода к форсированному росту долгосрочных инвестиций в основной и чело-

Британский писатель Джордж Оруэлл придумал свое знаменитое математическое выражение «два плюс два равно пять», вдохновившись лозунгами советских пятилеток



Несоциалистические страны, которые применяли пятилетнее планирование

Аргентина (1947 – 1955)
 Афганистан (с 1957 года)
 Бурунди (с 1968 года)
 Габон (с 1966 года)
 Египет (с 1960 года)
 Индонезия (с 1956 года)
 Ирак (с 1970 года)
 Иран (с 1948 года)
 Камбоджа (1960 – 1964)
 Камерун (с 1960 года)
 Лесото (с 1971 года)
 Мали (1961 – 1968)
 Марокко (с 1968 года)
 Непал (с 1950 года)
 Пакистан
 Сирия (с 1961 года)
 Франция
 Япония
 Сомали (1963 – 1967)
 Того (с 1965 года)
 Турция (с 1962 года)
 Южная Корея (1962 – 1996)
 Эфиопия
 Индия (1951 – 2017)
 Малайзия (с 1966 года)
 Бутан (с 1961 года)

веческий капитал. Главным их источником, особенно в период санкций, часть из которых могут иметь долгосрочный характер, должен стать инвестиционный кредит российской банковской системы, где объём этих кредитов из активов в 120 трлн руб. нужно увеличить с 2 трлн руб. для начала в 3-5 раз, а затем больше по примеру других рыночных стран, где именно долгосрочный инвестиционный кредит является главным источником социально-экономического роста.

В настоящее время доля инвестиций в основной капитал в России составляет 17% ВВП, а доля сферы «экономика знаний» (НИОКР, образование информационно-коммуникационные технологии, биотехнологии и здравоохранение) – главная составная часть человеческого капитала – только 14%. При таких низких показателях инвестиций их еле хватает на простое воспроизводство, и мы закономерно пребываем в стагнации или рецессии. Для сравнения, в развитых странах эти показатели составляют 20 и 35% в структуре ВВП. При этом они находятся на этапе постиндустриального развития и главным источником роста у них является сфера «экономики знаний». Что касается развивающихся стран во главе с Китаем, Индией и Бразилией, то у них доля в основной капитал составляет 30-35% (Китай – 43%), а «экономики знаний» – 15-25% (Китай – 22%). И поэтому они развиваются по 4-6% в среднем за год. При форсированных инвестициях в основной и человеческий капитал после достижения их удельного веса в районе 25% ВВП мы сможем устойчиво обеспечивать социально-экономический рост по 3-4% в год до 2030 года, а при достижении доли в ВВП в 30%, что возможно с 2030 года, ускориться до 4-6%.

Надо создать вдохновляющую программу переселения в Сибирь и на Дальний Восток из

России нужно создать 20-30 крупных губерний и автономных республик вместо 89 нынешних субъектов

европейских регионов страны по 0,5-1 млн человек ежегодно, для чего следует обеспечить серьёзное жилищное и социальное строительство в городах и рабочих посёлках восточных регионов с созданием целой сети предприятий по глубокой переработке природных ресурсов Сибири и для производства современной техники, средств механизации и автоматизации для добычи этих природных ресурсов и получения из них конечных продуктов.

Предстоит, мне думается, провести кардинальную реформу управления региональным развитием, создав 20-30 крупных губерний и автономных республик в России вместо 89 нынешних субъектов Федерации, переведа их на систему самокупаемости, самофинансирования и самоуправления, как это принято в федеральных государствах типа Канады, США, Германии и других, опыт которых нужно заимствовать. Уже в ближайшие годы более двух третей всех субъектов Федерации – относительно крупных, можно перевести на эту систему, поскольку их предприятия и организации перечисляют в центр намного больше средств, чем центр направляет на дотационное развитие этих регионов. Такая система самофинансирования создаст сильные стимулы для подъёма региональной экономики, тогда как преобладающая сегодня дотационная система, напротив, тормозит их развитие.

ОПЕРАЦИЯ «КООПЕРАЦИЯ» 2.0

В.Б.: Насколько уместно сегодня следовать общемировому тренду на развитие городов и городских агломераций, учиты-

вая большие объёмы сельских территорий в нашей стране?

А.А.: Города и городские агломерации в перспективе, естественно, будут расти быстрее сельских территорий. Но важно сделать их комфортными для жизни, для чего преимущественно следовало бы застраивать городские агломерации малоэтажным строительством с участками земли при массовом создании относительно дешёвых коттеджей и таунхаусов, более широко используя электрификацию для отопления и горячего водоснабжения. Для этого надо по стране построить сотни индустриальных парков по производству готовых блоков, из которых можно компоновать это малоэтажное строительство, привлекая там, где это возможно, к этому строительству трудоспособных членов семьи, для которых это жильё предназначено. В сельском хозяйстве и малых городах, где среднедушевой доход составляет сегодня 25 тыс. руб. в месяц, вместо 40 тыс. руб. в среднем по России и 45-50 тыс. руб. в крупных городах (даже не считая Москву и Санкт-Петербург, где доходы ещё выше), нужно отобрать из миллионов подсобных хозяйств 300-400 тыс. самых эффективных при наличии в семье трудоспособных членов и на их базе создавать фермерские хозяйства. Им надо предоставлять бесплатно посевные площади, низкопроцентные кредиты, создав сеть обслуживания этих фермерских хозяйств на базе крупных сёл и малых городов через промысловую кооперацию, в которую фермерские хозяйства должны быть объединены, и наладить здесь высоко-

производительное, высокодоходное сельское хозяйство. Для переработки сельхозпродукции предстоит создать тысячи небольших предприятий по линии промышленной кооперации в малых городах и больших сёлах, а также корпоративную общероссийскую сеть продовольственных магазинов «КООП», как это сделано в Швейцарии, Венгрии и многих других странах. Здесь также потребуются льготы и привилегии со стороны государства. Это позволит преимущественно поднимать душевой доход на селе и в малых городах, а не изымать значительную часть прибавочной стоимости из села при навязывании монопольно низких цен сельхозпроизводителям со стороны предприятий пищевой промышленности из-за отсутствия выбора по поставке, например, молока или сахарной свёклы для переработки, а также со стороны крупных торговых сетей, диктующих свои цены. Более подробная программа на этот счёт разработана ассоциацией «Федеральный сельсовет».

С ЦИФРОЙ ПО ЖИЗНИ

В.Б.: Абел Гезевич, что вы думаете по поводу влияния цифровых технологий на экономику тер-

риторий? Поможет ли это нивелировать перекоз уровня жизни?

А.А.: Безусловно, это важный тренд, занимающий 50% в инновационном развитии передовых стран. Но эти цифровые технологии позволят получить наибольший эффект при высокотехнологическом производстве, например, сельскохозяйственной продукции, наличии комплексной механизации и автоматизации труда при использовании удобрений и гербицидов в растениеводстве и при рациональном питании и уходе за домашним скотом в животноводстве.

Две трети предприятий и организаций нашей страны, в том числе в сельском хозяйстве, имеют отсталую технологию, поэтому нам нужно организовать массовое технологическое перевооружение. Задача – за 10-15 лет достичь уровня передовых стран по технологии, эффективности и качеству.

Именно для этого нам нужен форсированный рост инвестиций в основной и человеческий капитал, прежде всего за счёт инвестиционного кредита на базе банковских активов – основного «денежного мешка» в стране, объём которого в 2,5 раза больше всего консолидированного государственного бюджета страны. Кстати, акти-

вы крупнейшего банка России – Сбербанка – равны всему консолидированному бюджету страны: федеральному плюс все региональные и муниципальные бюджеты, а также внебюджетные государственные фонды (пенсионный, страхования здравоохранения и социального страхования) – около 35 трлн руб. в год.

Дополнительный крупный ресурс финансовых средств – увеличение внешнеэкономического долга нашей страны, который сегодня составляет около 3% ВВП. Внешнеэкономические долги других государств в процентах к ВВП: Китай – 67%, ЕС – 85%, США – 130%, Япония – 260%. Мы могли бы довести наш внешнеэкономический долг до 30-40% ВВП, поскольку безопасным по строгим нормативам ЕС считается долг в 60%. Россия могла бы занять средства у Саудовской Аравии и стран ОПЕК (их резервы около 1 трлн долларов), у Китая, чьи золотовалютные резервы 3,6 трлн долларов, а когда произойдет отмена ряда санкций, значительный долг можно будет получить у международных банков и крупных инвестиционных фирм в развитых странах.

Что касается уровня жизни, то я присоединяюсь к предложениям о необходимости крупных социальных реформ, которые выдвигаются в нашей стране, в том числе и депутатами Госдумы. Предлагается прежде всего поднять минимум зарплаты до 30 тыс. руб. в месяц, главным образом за счёт средств самих предприятий и организаций, получивших в прошлом году рекордно высокую прибыль и не истративших подавляющую её часть. Следовало бы провести пенсионную реформу с переходом к самой распространённой в мире накопительной пенсионной системе (например, ориентируясь здесь на Германию) с индексацией зарплаты и переходом к вычету из неё 10% в фонд накопительных пенсий. Предстоит утроить также пособие по безрабо-



Две трети предприятий нашей страны, в т. ч. в сельском хозяйстве, имеют отсталую технологию, поэтому нужно организовать массовое технологическое перевооружение.

Самый важный и трудный вопрос для страны – как возобновить естественный прирост населения, подорванный COVID

тице, которое в России, пожалуй, единственной стране, ниже прожиточного минимума. Надо прекратить также взимать ростовщические проценты при кредитовании населения, установив предельный размер процентной годовой ставки, например, не более двух ключевых ставок ЦБ. Целесообразно также освободить от налогообложения минимальный доход (30 тыс. руб. в месяц), введя плавную прогрессивную шкалу налогообложения на доходы богатых. Здесь данные такие: 10% самых зажиточных семей России имели среднедушевой доход около 133 тыс. руб. в месяц. Это 30% всех доходов страны – 19,4 трлн руб. В это же время 10% бедных семей имели среднедушевой доход около 9 тыс. руб. в месяц. Это 2% всех доходов или 1,3 трлн руб. Разница составляет около 15 раз. Эту разницу целесообразно сократить хотя бы до 10 раз к 2025 году (средний уровень ЕС) и до 6-7 раз к 2030 году (Германия – 7 раз, скандинавские страны – 6 раз, Япония – 4,6 раза). С этой целью следовало бы также ввести повышенный налог для предприятий и организаций, производящих и продающих товары и услуги для богатых, которые недоступны среднему классу и бедному населению. И напротив, снизить налоги на предприятия и организации, на торговые сети, товары и услуги которых при относительной дешевизне и относительной доступности всем слоям населения характеризуются надлежащим качеством.

Самый важный и самый трудный вопрос для нашей страны – вернуть подорванную в коронавирусную пандемию сохранность

народа России: возобновить естественный прирост населения – превышение рождаемости над смертностью, как это было в 2013-2015 годах. Напомню, что в прошлом 2021 году смертность превысила рождаемость на 1 млн 40 тыс. человек (размер депопуляции населения). Это – мировой рекорд среди всех стран в послевоенный период. Следовало бы не позже 2024 года достичь докризисного (2019 г.) уровня смертности – 1801 тыс. человек, а с 2025 года начать ежегодное её сокращение на 40-50 тыс. человек.

Другой важнейший показатель сохранности народа – ожидаемая продолжительность жизни, в том числе здоровой жизни. В России эти показатели (73,4 и 64 года соответственно для женщин и мужчин) в докризисном 2019 году были на восемь лет ниже, чем в развитых странах и на 3-5 лет ниже, чем в Китае и постсоциалистических странах

Европы, а также в передовых странах Латинской Америки. За два года коронавирусной пандемии показатели продолжительности жизни россиян снизились на 3-4 года. Их нужно восстановить к 2024-2025 годам и увеличить до 78-80 лет в начале 2030-х годов. Не менее важный показатель – место России в международном рейтинге стран мира по качеству здоровья населения. По рейтингу ВОЗ Россия занимала здесь 119 место из примерно 200 стран мира. К 2030 году предстоит существенно продвигнуться вперед хотя бы до 50-60 места. Все отмеченные показатели сохранности народа России, естественно, между собой взаимосвязаны, но главное и определяющее среди них – радикальное сокращение смертности.

Наша страна – страна больших возможностей. И не только в мобилизации финансовых ресурсов, о которых речь шла выше. Главное наше преимущество – высокий интеллектуальный уровень и образованность трудящихся. В международном рейтинге образования Россия занимает высокое 33 место среди ряда развитых стран, опережая, например, по образовательному



По качеству здоровья населения в рейтинге ВОЗ России необходимо продвигаться со 119 места хотя бы до 60-го к 2030 году.

цензу Италии и Франции. Задача – полнее использовать наши возможности и преимущества.

ЦИФРОВОЙ КОНТРОЛЬ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Никитина Алёна Сергеевна

ORCID: 0000-0002-3804-4952

Уральский институт управления,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ (620144, Россия,
Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

✉ nikitina-as@anepa.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

цифровизация, цифровой социальный контроль, население, граждане, городская среда, транспарентность власти.

БЛАГОДАРНОСТИ:

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук МК-5062.2021.2.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Никитина А.С. Цифровой контроль власти как фактор повышения качества жизни городского населения // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 29–38.

АННОТАЦИЯ:

В настоящее время цифровизация и цифровая трансформация активно проникают в различные сферы общественной жизни, возникают все новые и новые формы их массового применения, расширяется доступ граждан к информационным технологиям. Все эти процессы, безусловно, подчеркивают необходимость «оцифровать» современную систему общественного контроля в пространстве города и региона. Для изучения проблем реализации и перспективы внедрения системы цифрового социального контроля за деятельностью органов власти в современной России в 2021–2022 годах было проведено эмпирическое социологическое исследование методами анкетного опроса и экспертного интервью.

Метод сбора данных – анкетный опрос граждан РФ в возрасте 18-60 лет ($n = 2256$ человек), проживающих на территории России. В качестве экспертов были приглашены руководители органов государственной и исполнительной власти, руководители коммерческих организаций, представители академического сообщества ($n = 25$). В результате исследования выявлены основные проблемы внедрения цифрового социального контроля: трудности в адаптации к новым цифровым технологиям, сложности замены традиционных форм социального контроля на инновационные, низкая цифровая культура населения, а также финансовые, технические, административные барьеры. Для эффективного решения указанных проблем считаем, что необходимо и в дальнейшем развивать институты гражданского общества, повышать транспарентность власти, применять цифровые решения для повышения прозрачности и эффективности деятельности органов власти.

Цифра в обмен на недовольство

Общественный контроль за деятельностью власти, активное участие граждан в жизни страны и общества являются значимыми и неотъемлемыми конституционными правами любого гражданина РФ: «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1].

Цифровизация (цифровая трансформация) активно проникает в различные сферы общественной жизни, возникают все новые и новые формы ее массового применения, расширяется доступ граждан к информационным технологиям. Все эти процессы, безусловно, подчеркивают необходимость «оцифровки» современной системы общественного контроля в пространстве города и региона. В исследовании Зубарева С.М. проанализированы данные об использовании информации и коммуникационных технологий. Как результат, было замечено, что наиболее эффективным

средством влияния на региональную и местную власть сегодня являются электронные ресурсы, цифровые технологии и социальные сети [2].

Цифровой общественный контроль – это внедрение современных информационных технологий в процесс общественного контроля; это новая форма контроля за деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц субъектами общественного контроля, используя возможности цифрового мира. Практики внедрения цифровых технологий в процессе общественного контроля все

чаще встречаются в мировом сообществе: нарастают попытки постоянно мониторить, оценивать и контролировать соблюдение органами власти законности в процессе профессиональной деятельности.

Слон по кусочкам

В настоящее время в России не существует единой цифровой платформы, позволяющей полноценно осуществлять функции контроля, мониторинга за деятельностью власти со стороны общества. Но имеются и уже активно функционируют цифровые сервисы для реализации отдельных функций социального контроля (Рис. 1). Рассмотрим их более подробно.

Одним из самых популярных и активно используемых супер-сервисов в системе цифрового социального контроля является цифровой портал «Госуслуги». Федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» – это «справочно-информационный интернет-портал, который обеспечивает доступ физических

и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах в Российской Федерации – России, государственных функциях по контролю и надзору, об услугах государственных и муниципальных учреждений» [3].

Рассмотрим Сайт «РОИ» [4] – российская общественная инициатива. РОИ – «интернет-ресурс, на котором граждане России, авторизованные через поддерживаемую государством систему идентификации граждан ЕСИА, могут выдвигать различные гражданские инициативы либо голосовать за таковые» [5].

«Интернет-ресурс позволяет подать свою инициативу, ознакомиться с размещенными инициативами, проголосовать «за» или «против» размещенных инициатив, получить информацию о ходе и результатах реализации общественной инициативы» [5]. По состоянию на 28 июля 2022 года на сайте зарегистрировано 20 340 инициатив в сфере транспорта и состояния дорог, жилищно-коммунального хозяйства, миграции, образования, науки и т.д.

Федеральный портал проектов нормативно-правовых актов (regulation.gov.ru) – «цифровой ресурс в системе цифрового социального контроля, предназначенный для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативно-правовых актов и результатах их общественного обсуждения» [6]. Гражданин может узнать на данном портале о любой законодательной инициативе и там же оставить свой отзыв, а по завершении обсуждений посмотреть сводку отзывов и ответы на них. В свою очередь, органы власти могут отследить общественную реакцию и в дальнейшем скорректировать нормотворческие инициативы, учитывая мнение общественности.

Наука управлять

Среди цифровых платформ в сфере социального контроля за деятельностью власти можно выделить так называемые Единые информационные системы (ЕИС) в разных отраслях общественно-экономической и политической жизни (например, Единая информационная система в сфере закупок, жилищного и дорожного строительства и т.д.). На сайте любой гражданин может проследить ход реализации того или иного управленческого решения, оставить комментарии.

Подачи обращений граждан через электронные приемные органов власти и органов местного самоуправления также можно отнести к системе цифрового социального контроля за деятельностью власти. «Цифровой сервис предоставляет возможность отправить обращение в форме электронного документа и получить информацию о ходе рассмотрения поданных ранее обращений» [7].

Онлайн-опросы и голосования на официальных страницах органов власти, цифровые петиции и обращения – еще один

Электронный (цифровой) социальный контроль – это внедрение современных информационных технологий в процессе общественного контроля

Цифровые формы социального контроля в России

- Федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»
- Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (РОИ)
- Федеральный портал проектов нормативно-правовых актов (regulation.gov.ru)
- Единые информационные системы (ЕИС)
- Цифровой проект «Активный гражданин»
- Цифровой проект «Инцидент-менеджмент»
- Обращения граждан через электронные приемные органов власти и органов местного самоуправления
- Онлайн-опросы и голосования на официальных страницах органов власти
- Цифровые петиции и обращения

Субъекты цифрового социального контроля в городской среде

- Активные граждане
- Наблюдательные комиссии
- Общественные инспекции
- Общественные палаты РФ, субъектов РФ, муниципалитетов
- Общественные советы
- Некоммерческие организации, профсоюзы

Рис. 1. Современные цифровые формы социального контроля в городской среде.

вариант цифрового социального контроля. Данные формы в последнее время приобретают большую популярность среди российского населения.

На местном уровне также активно реализуются цифровые проекты в сфере социального контроля и мониторинга. Среди самых популярных можно назвать проект «Активный гражданин», который создан как «площадка для проведения среди различных групп москвичей голосований в электронной форме по вопросам городского развития» [8]. В рамках данного проекта жители столицы могут предлагать инициативы по вопросам благоустройства, организации городских мероприятий, улучшений городской среды. Проектом уже принято и обработано более 194 млн мнений горожан.

Среди последних инноваций в сфере цифрового социального контроля можно назвать проект «Инцидент-менеджмент» – проект, позволяющий маршрутизировать жалобы людей между исполнителями на уровне органов власти. Совместный проект АНО «Диалог» и Минцифры России сформировал оперативный механизм обратной связи между госструктурами и пользователями. В данной системе «собирается информация о проблемах и запросах граждан в социальных сетях и отслеживается реакция региональных властей» [9].

Не платформой единой

Рассмотрим зарубежный опыт цифрового социального контроля. В Узбекистане создана электронная платформа «E-Anticor.uz», которая позволяет контролировать и оценивать деятельность органов государственной власти в борьбе с коррупцией. В таких странах, как США, Канада, Корея, Румыния, Сербия, Казахстан, Кыргызстан на законодательном уровне также предо-

Экспертное сообщество и респонденты однозначно за необходимость социального контроля современной власти

ставляются стимулы для тех, кто сообщает о правонарушениях, связанных с коррупцией. Меры, принимаемые этими странами для борьбы с коррупцией и ее предотвращения, имели положительное влияние на широкое участие граждан, повышая их активность, а также вызывая резкое снижение количества преступлений коррупционной направленности. Стимулы (бонусы) были предназначены для граждан, негосударственных коммерческих организаций, государственных учреждений и органов местного самоуправления за сообщения о коррупционных правонарушениях.

Таким образом, проведенный теоретический анализ цифровых платформенных решений в сфере цифрового социального контроля за деятельностью органов государственной власти позволил сформулировать ряд основополагающих выводов:

- в настоящее время растет потребность в широком внедрении и использовании современных информационных технологий и цифровых платформенных решений в области социального контроля за деятельностью органов государственной власти;
- в современной России не существует единой цифровой платформы, позволяющей полноценно осуществлять функции контроля, аудита, мониторинга за деятельностью власти со стороны общества. Но существуют и уже активно функционируют отдельные цифровые сервисы для реализации отдельных функций социального контроля;
- современное население России, включая группы с актив-

ными гражданскими установками, не в полной мере проинформировано о существовании цифровых возможностей для реализации функций социального контроля за деятельностью органов государственной власти.

Для верификации сформулированных теоретических гипотез, а также с целью выявления основных проблемы реализации и перспектив внедрения системы цифрового социального контроля за деятельностью органов власти в современной России, нами проведено практическое исследование.

Показательный процесс

Методологической основой исследования выбран системный подход. Это позволило разработать эмпирическую модель цифрового социального контроля за деятельностью органов власти. В качестве прикладных методов исследования использовался анализ литературы, нормативно-правовых источников, статистические данные, отражающие частоту и динамику обращений пользователей сайтов в сфере социального контроля за деятельностью органов власти.

Для изучения проблем реализации и перспективы внедрения системы цифрового социального контроля за деятельностью органов власти в современной России в 2021-2022 годах было проведено эмпирическое социологическое исследование методами анкетного опроса и экспертного интервью. Метод сбора данных – анкетный опрос граждан РФ в возрасте 18-60 лет ($n = 2256$ человек), проживающих на территории России. Обработка

результатов эмпирических данных производилась в *SPSS Statistics 17.0*.

В качестве экспертов были приглашены руководители органов государственной и исполнительной власти, коммерческих организаций, представители академического сообщества ($n = 25$). Изучены их оценки цифровизации и цифровой трансформации социального контроля в системе государственного и муниципального управления, изучаются индикаторы и показатели социального контроля за деятельностью органов государственной власти, анализируются перспективы появления цифрового социального контроля в российском обществе.

Контролировать нельзя игнорировать

На первом этапе исследования и экспертам, и респондентам было предложено ответить на вопрос «Нужен ли современной России социальный контроль за властью, и каким образом современное общество контролирует нынешнюю власть (и контролирует ли)?».

Экспертное сообщество и респонденты однозначно сошлись в едином мнении о необходимости и значимости социального контроля за современной властью (табл. 1):

• *Социальный контроль нужен. Это индикатор эффективной работы органов государственной*

Таблица 1 – На ваш взгляд, нужен ли современной России общественный контроль за деятельностью власти? (%)

Вариант ответа	Доля
Да, нужен	89,3
Нет, не нужен	5,4
Затрудняюсь ответить	5,3

Таблица 2 – На ваш взгляд, контролирует ли современное российское общество нынешнюю власть? (%)

Вариант ответа	Доля
Да	13,3
Нет	66,0
Затрудняюсь ответить	20,6

власти. Необходимо привлекать граждан к общественному обсуждению нормативно-правовых или иных документов, принимаемых в субъектах РФ, организовывать общественное голосование за те или иные социальные значимые решения. Привлекать граждан к изучению отчетов о деятельности органов государственной власти с последующей возможностью направления замечаний и предложений (Эксперт 1).

• *Социальный контроль – ключевой механизм эффективного функционирования современного государства. Важнейшие «зоны» социального контроля – реализация бюджета и исполнение установленных показателей, закрепленных в документах стратегического развития (Эксперт 5).*

• *Бесспорно, социальный контроль необходим для эффективного функционирования органов государственной власти, так как позволяет проводить экспертизу принимаемых решений и оценивать их правоприменение, что ещё более важно с точки зрения реализации уже принятых решений (Эксперт 7).*

• *Ответ очевиден – да, нужен, причем абсолютно новый, свежий, цифровой. В идеале конечно хотелось бы, чтобы этот контроль был создан на базе искусственного интеллекта и продуманных алгоритмов, дабы избежать коррупционных рисков. На западе уже предпринимаются такие попытки, там общество само пришло к этому, был сформирован общественный запрос. Российское общество, наверное, пока что не готово именно к такой форме, но это всего лишь дело времени (Эксперт 21).*

Контроль необходим, но контролирует ли современное российское общество нынешнюю власть и в каких формах (формальных или реальных) данный контроль осуществляется? По мнению большинства респондентов (66%), контроль не проводится (Табл. 2).

По мнению экспертного сообщества, контроль есть, но его мало, и он в большей степени не имеет формальный характер:

• *Контроль скорее формальный: органы власти зачастую самостоятельно принимают решения, в каком объеме раскрывать отчетные сведения о реализации, например, стратегических документов (Эксперт 6).*

• *На мой взгляд, контроль полностью отсутствует, существует лишь зачаточный уровень по контролю своих жилых домов и реактивное поведение при социальном взрыве (Шиес, защита сквера от застройки и подобное). Какой-либо системной гражданской позиции не существует (Эксперт 8).*

• *Очевидно, что данный контроль во многом носит формальный характер и, скорее, предотвращает возможности, нежели чем обеспечивает его. Созданы необходимые законодательные и иные условия для функционирования такого рода механизмов, однако имеются различные административные и бюрократические инструменты, которые существенно затрудняют их работу (Эксперт 9).*

• *Современное мировое общество, безусловно, контролирует власть, особенно европейское. Но у меня возникают большие сомнения по поводу подобного контроля в границах российского гражданского общества. Есть огромное количество институтов социального контроля (общественные организации, палаты, советы и т.д.), но по факту мы видим лишь единичные случаи, когда эти институты могли бы реально осуществить публичный социальный контроль. Поэтому, скорее, контроль формальный, чем реальный (Эксперт 21).*

Продолжая дискуссию о качестве и характере социального контроля, по мнению большинства респондентов (65,4%), гражданское общество в современной России развито достаточно слабо, что гипотетически ука-

зывает на низкую готовность к осуществлению социального контроля за властью (Рис. 2).

В то же время общественность считает, что современный социальный контроль необходим, он может поменять жизнь в стране в лучшую сторону. Социальный контроль назревает «снизу», а не «сверху», это естественная потребность населения в реализации своих гражданских прав и свобод, и население с интересом готово реализовывать эти права.

Каким образом должен осуществляться социальный контроль и что мешает его эффективности? По мнению экспертов, наряду с традиционными методами и технологиями (такими как выборы, общественные слушания, петиции, общественные экспертизы и т.д.) возможно использование современных цифровых платформ и сервисов для осуществления социального контроля за деятельностью органов государственной власти:

- На сегодняшний день ключевая задача всех возможных советов и палат заключается в формальном подтверждении решений органов власти. Но почему эти механизмы не работают? Причин здесь множество – состав советов, уровень их полномочий, низкий уровень гражданской вовлеченности, политические факторы. Перечислять можно долго, но следует закрепить следующую мысль – низкая эффективность работы механизмов социального контроля обуславливается не только установленными ограничениями и барьерами со стороны органов власти, но и общей вовлеченностью граждан в процесс контроля (Эксперт 5).

- Существующие инструменты социального контроля за деятельностью органов власти могут работать достаточно эффективно лишь в том случае, если субъекты такого контроля заинтересованы в его установлении и, соответственно, готовы к преодолению многочисленных

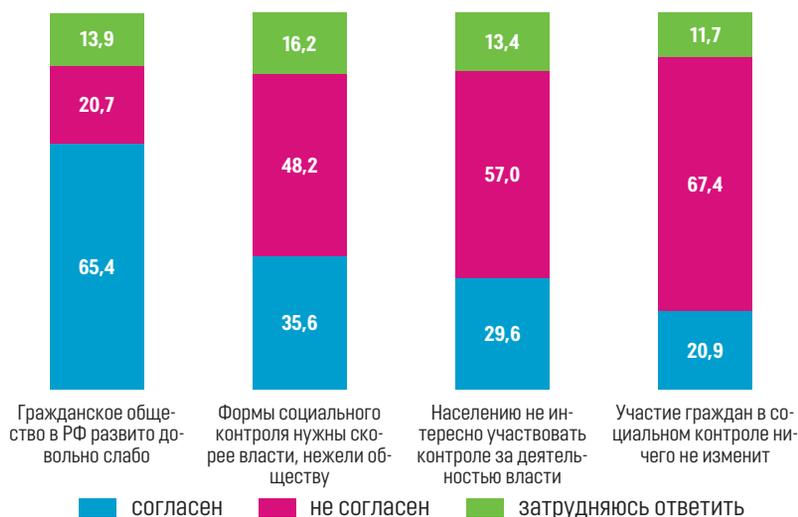


Рис. 2. Оценка состояния социального контроля за деятельностью власти в ответах респондентов, %.

административно-бюрократических трудностей (Эксперт 9).

- Есть очень много программ и инициатив, которые нацелены на принятие решений. Это и общественные советы при органах власти, экспертные советы, общественное обсуждение проектов нормативных актов, создание государственных информационных систем (ГИСов). На мой взгляд, все это довольно игрушечный социальный контроль по одной простой причине, здесь не затрагивается сама сущность феномена социального контроля. Контроль по определению подразумевает возможность наказания, если результаты контроля окажутся неудовлетворительными. А наша система госуправления такой ответственности боится (Эксперт 25).

Инъекция прозрачности

Рассмотрим более подробно перспективы внедрения цифрового социального контроля в практику гражданской активности. Эксперты считают, что в настоящее время есть масса возможностей для реализации цифрового социального контроля и внедрения цифровых супер-сервисов:

- Сегодня существуют формы обращения граждан, где автоматически фиксируются дата

и время обращения, это помогает органам власти отвечать в срок. На сайтах органов власти публикуются отчеты (Эксперт 8).

- Для граждан РФ уже есть сервисы, где можно смотреть и/или запрашивать информацию о деятельности органов власти. Также есть ресурсы, где можно ознакомиться с текущей законодательной деятельностью, проектами подзаконных актов (Эксперт 14).

Эксперты в целом положительно относятся к идее внедрения цифрового двойника системы социального контроля как нового элемента цифрового гражданского общества:

- Однозначно нужно... Как я это вижу: существует некая цифровая платформа, которая абсолютно автономна и независима, ею «руководит» искусственный интеллект на базе смарт-управления. В идеале, чтобы эта платформа не была решением органов власти, чтобы не воспроизвели очередной сайт госуслуг или что-то подобное. Лучше, чтобы эта платформа работала на коммерческих площадках, например «яндекс.сервис» (наряду с такими продуктами, как Яндекс.Такси, Яндекс.Лавка и т.д.) (Эксперт 21).

- Безусловно, цифровые решения необходимы. Также необхо-

Тотальная цифровизация контроля за органами власти вызывает у граждан целый ряд опасений: от утечки данных до «принудиловки»

дима цифровизация системы социального контроля (Эксперт 15).

• Да, цифровые решения обязательно нужно использовать. Это очень мощный механизм влияния на власть, контроля за ней, это приведет к росту эффективности деятельности органов власти (Эксперт 19).

Но в то же время эксперты выделяют определенные риски, связанные с внедрением цифровых платформ в систему социального контроля за деятельностью органов власти:

• В современных российских реалиях эти технологии в обратную сторону работают (Эксперт 4).

• Цифровизация социального контроля – это очень хорошее решение, но есть несколько моментов. Во-первых, авторизация гражданина, который будет осуществлять социальный контроль. Тут уже можно решить, что он будет привязан к порталу госуслуг. И второй момент – это безопасность ключей доступа, то есть насколько можно говорить о том, что данные гражданина не будут скомпрометированы, насколько действительно он готов и будет голосовать. Здесь нужно рассматривать всевозможные принуждения. Банально заставляют проголосовать на работе, осуществить социальный контроль... тут можно эти моменты проработать (Эксперт 20).

• Я думаю, что вообще-то цифровизация – это обоюдоострый меч. Она, с одной стороны, открывает возможности для гражданского общества по контролю, потому что все становится на виду, все оставляют

цифровой след, и органы власти тоже. Все юридические действия вытекают в онлайн, это дает возможность для контроля. Но сама по себе цифровизация может разрушить социальный контроль в определенном смысле. Власть может использовать цифровизацию, чтобы закрыться от социального контроля... прежде всего, контроль – это возможность наказания, даже самых высших чиновников. Пока нет этого наказания, цифровизация никаким образом не будет содействовать ни прозрачности, ни эффективности деятельности органов власти (Эксперт 25).

Респонденты в ходе анкетного опроса также поддержали идею внедрения цифровых сервисов в контексте социального контроля. Уже сегодня население является активным пользователем аналоговых цифровых форм социального контроля, таких как портал «Госуслуги», коллективные письма и онлайн-петиции, обращение в электронные приемные, комментарии в социальных сетях (Рис. 3).

Проанализируем основные проблемы внедрения цифровых технологий в систему социального контроля за деятельностью власти. Среди основных проблем эксперты называют трудности в адаптации к новым цифровым технологиям, сложности замены традиционных форм социального контроля на инновационные, низкая цифровая культура населения, а также финансовые, технические, административные барьеры:

• Нет мотивации и заинтересованности – как со стороны общества, так и со стороны органов власти (Эксперт 5).

• Недостаточный объем финансовых средств для внедрения современных решений в субъектах, дефицит кадров, обладающих необходимыми компетенциями для подготовки технического задания и последующего внедрения электронных (цифровых) технологий (Эксперт 6).

• Одна из основных проблем с внедрением электронных (цифровых) технологий социального контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов власти, как уже отмечалось, заключается в принципиальном вопросе независимости имеющихся технологий от исполнительных органов государственной власти или «провластных» общественных активистов. Факторы объективности и нейтральности в данном случае являются ключевыми с точки зрения широкого внедрения цифро-



Рис. 3. Активные формы цифрового социального контроля в ответах респондентов, %.

вых технологий в общественный контроль» (Эксперт 9).

По мнению респондентов, основными проблемами внедрения цифрового социального контроля (Табл. 3) являются нежелание органов власти подвергаться контролю (14,1%), закрытость информации о деятельности органов власти (12,3%), высокий уровень коррупции (11,7%).

Результаты, представленные в таблице 3, наталкивают нас на мысль: в какой мере данные опроса о понимании гражданами интереса власти (характерные слова «нежелание», «закрытость», «бюрократизм») соотносятся с указанными выше требованиями Конституции о том, что единственным источником власти является многонациональный народ РФ?

Эффект открытых окон

Как же размотать этот клубок проблем? По мнению обывателей нашей страны, а также по мнению экспертов, наиболее эффективными направлениями совершенствования являются: а) развитие гражданского общества (22,4%), свобода СМИ (14,8%), а также развитие цифровых технологий, интернет-площадок для реализации цифрового социального контроля (в совокупности формулировок – более 30%) (Табл. 4).

• *Начать нужно с общественного обсуждения социально значимых проблем. Привлекать внимание к социальным сетям органов власти, чаще публиковать там статьи, приглашать представителей органов власти на телевидение и радио. Позволить блогерам участвовать в привлечении внимания к тем или иным проблемам* (Эксперт 1).

• *Цифровизация окажет позитивное влияние на вовлечение, но только с ростом цифровой культуры* (Эксперт 4).

• *Вернусь в «Активному гражданину». Власти Москвы при-*

думали интересную систему вовлечения граждан – мотивация посредством баллов, получаемых за голосование, которые можно обменять на реальные вознаграждения (Эксперт 5).

• *Введение систем мониторинга социальных сетей на предмет обращения граждан и сообществ к органам власти и решения этих проблем* (Эксперт 11).

• *Считаю, что одним из лучших способов может послужить приложение мониторинга в каждом населенном пункте. Туда подгружаются гос. отчеты, различные документы, также граждане могут собирать там пети-*

ции, участвовать в общественных слушаниях, фиксировать нарушения (Эксперт 13).

Принадлежность к источнику

Таким образом, проанализировав результаты проведенного эмпирического исследования, сформулируем основные выводы:

• внедрение системы цифрового социального контроля является в настоящее время необходимым условием развития современного демократического государства, региона и города. Цифровые решения позволяют повысить прозрачность и эффек-

Таблица 3 – На Ваш взгляд, какие основные проблемы мешают общественному контролю за деятельностью власти? (%)

Вариант ответа	Доля
Нежелание органов власти подвергаться контролю	14,1
Закрытость информации о деятельности органов власти	12,3
Высокий уровень коррупции	11,7
Отсутствие интереса у граждан	11,6
Неразвитость гражданского общества	9,0
Бюрократизм органов власти	8,0
Низкий уровень образования и воспитания населения	7,9
Отсутствие понятной цифровой платформы для осуществления контроля	6,0
Несовершенство законодательства	4,9
«Цифровизация ради цифровизации»	4,2
Низкая защищенность персональных данных	4,1
Низкий уровень владения интернет-технологиями	3,9
Отсутствие интереса среди граждан	1,7

Таблица 4 – Что необходимо для дальнейшего развития общественного контроля за деятельностью власти в России? (%)

Вариант ответа	Доля
Развивать гражданское общество	22,4
Развивать свободу СМИ	14,8
Проводить честные независимые выборы	14,8
Активнее развивать социальные сети, официальные сайты органов власти	12,3
Развивать интернет-технологии	10,9
Разработать цифровую платформу (приложение)	10,9
Улучшать работу судов	9,9
Развивать институт честных независимых выборов	0,8
Привлекать лидеров общественного мнения, блогеров к проблемам социального контроля	0,7
Формировать политическую культуру участия	0,6
Развивать цифровую инфраструктуру, цифровую зрелость, обучать населения основам цифровой грамотности, разработать цифровую платформу (приложение) для осуществления цифрового мониторинга и социального контроля за деятельностью власти	0,6
Другое	1,4

тивность деятельности органов власти, уровень доверия между властью и населением, качество и эффективность коммуникаций между властью и обществом. В настоящее время растет потребность в широком внедрении и использовании современных информационных технологий и цифровых платформенных решений в сфере социального контроля за деятельностью органов государственной власти;

- в то же время цифровые формы социального контроля не должны в полном объеме заменять уже сложившиеся традиционные формы: они должны стать гармоничным дополнением;

- в современной России не существует единой цифровой платформы, позволяющей полноценно осуществлять функции контроля, аудита, мониторинга за деятельностью власти со стороны общества. Но существуют и уже активно функционируют отдельные цифровые сервисы для реализации отдельных функций социального контроля;

- современное население России (в том числе имеющее внутренние установки на гражданскую активность) не в полной мере проинформировано о существовании цифровых возможностей для реализации функций социального контроля за деятель-



Трудности адаптации граждан к цифровым технологиям вынуждают власти работать на два фронта: двигать электронные услуги и держать офисы для тех, кто привык к общению «вживую».

ностью органов государственной власти;

- среди основных проблем эксперты называют трудности в адаптации граждан к новым цифровым технологиям, сложностям замены традиционных форм социального контроля на инновационные, отмечается низкая цифровая культура населения, а также финансовые, технические, административные барьеры.

Для эффективного решения обозначенных выше проблем считаем, что необходимо и в дальнейшем развивать институты гражданского общества, повышать прозрачность власти, применять цифровые решения для

повышения прозрачности и эффективности деятельности органов власти. Цифровизация и цифровые технологии сегодня быстро развиваются, возникают все новые и новые формы их массового применения, расширяется доступ граждан к информационным технологиям. Все эти процессы, безусловно, подчеркивают необходимость «оцифровки» современной системы общественного контроля и скорейшего приближения страны, региона, его городов, к соблюдению норм и требований статьи 3 Конституции РФ. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

- [1] Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. URL: <https://kremlin.ru/acts/constitution/> (дата обращения: 30.07.2022).
- [2] Переходов В.А. Социальный контроль над государственной властью: за и против // Известия Саратовского университета Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2013. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnyy-kontrol-nad-gosudarstvennoy-vlastyu-za-i-protiv> (дата обращения: 03.07.2022).
- [3] Айзиля И.И. Портал государственных услуг Российской Федерации // Научный электронный журнал «Профессиональное образование Арктических регионов». 2020. № 3. С. 11–13.
- [4] Официальный сайт Российской общественной инициативы. URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения 30.07.2022).
- [5] Российская общественная инициатива. URL: <https://www.roi.ru/> (дата обращения 30.07.2022).
- [6] Федеральный портал проектов нормативно-правовых актов. URL: <https://www.regulation.gov.ru>.
- [7] Айзиля И.И. Портал государственных услуг Российской Федерации // Научный электронный журнал «Профессиональное образование Арктических регионов». 2020. № 3. С. 11–13.
- [8] Официальный сайт проекта «Активный гражданин». Интернет-ресурс. URL: <https://ag.mos.ru/about-new#about> (дата обращения: 28.07.2022).
- [9] «Инцидент менеджмент» помогает власти лучше реагировать на запросы населения». URL: <https://fedpress.ru/expert-opinion/2402678> (дата обращения: 28.07.2022).

DIGITAL SOCIAL CONTROL AS A FACTOR IN IMPROVING THE QUALITY OF THE URBAN ENVIRONMENT

AUTHORS' INFORMATION:

Alena S. Nikitina

ORCID: [0000-0002-3804-4952](https://orcid.org/0000-0002-3804-4952)

Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

KEYWORDS:

Digitalization, digital social control, population, citizens, urban environment, government transparency.

FUNDING:

The article was prepared with the financial support of the grant of the President of the Russian Federation for state support of young Russian scientists – candidates of science MK-5062.2021.2.

FOR CITATION:

Nikitina A.S. (2022). Digital social control as a factor in improving the quality of the urban environment, *Municipality: Economics and Management*, no. 3, pp. 30–38.

ABSTRACT:

At present, digitalization and digital transformation are actively penetrating various spheres of public life, more and more new forms of their mass application are emerging, and citizens' access to information technologies is expanding. All these processes, of course, emphasize the need to “digitize” the modern system of public control in the space of the city and the region. To study the implementation problems and the prospects for introducing a system of digital social control over the activities of government bodies in modern Russia in 2021–2022, an empirical sociological study was conducted using the methods of a questionnaire survey and expert interviews. The data collection method was a questionnaire survey of Russian citizens aged 18–60 ($n = 2\,256$ people) living in Russia. Heads of state and executive authorities, heads of commercial organizations, representatives of the academic community ($n = 25$) were invited as experts. As a result of the study, the main problems of introducing digital social control were identified: difficulties in adapting to new digital technologies, difficulties in replacing traditional forms of social control with innovative ones, low digital culture of the population, as well as financial, technical, and administrative barriers. To effectively solve the above problems, we believe that it is necessary to further develop civil society institutions, increase the transparency of power, apply digital solutions to increase the transparency and efficiency of government bodies.

REFERENCES:

- [1] Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 with changes approved during the All-Russian vote on July 1, 2020. URL: <https://kremlin.ru/acts/constitution/> (accessed 30.07.2022).
- [2] Perekhodov V.A. (2013). Social control over state power: for and against, *Izvestiya of the Saratov University. New series. Sociology. Political science*, no. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnyy-kontrol-nad-gosudarstvennoy-vlastyu-za-i-protiv> (accessed 03.03.2022).
- [3] Ayzilya I.I. (2020). Portal of public services of the Russian Federation, *Scientific Electronic Journal “Professional Education of the Arctic Regions”*, no. 3, pp. 11–13.
- [4] The official website of the Russian public initiative. URL: <https://www.roi.ru/> (accessed 30.07.2022).
- [5] Russian public initiative. URL: <https://www.roi.ru/> (accessed 30.07.2022).
- [6] Federal portal of draft legal acts. URL: <https://www.regulation.gov.ru>.
- [7] Ayzilya I.I. (2020). Portal of public services of the Russian Federation, *Scientific Electronic Journal “Professional Education of the Arctic Regions”*, no. 3, pp. 11–13.
- [8] The official website of the Active Citizen project. Internet resource. URL: <https://ag.mos.ru/about-new#about>.
- [9] “Incident Management” helps the authorities to react better to the needs of the population. URL: <https://fedpress.ru/expert-opinion/2402678> (accessed 28.07.2022).

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: КЕЙС СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

АННОТАЦИЯ:

Цель исследования – рассмотреть основные направления цифровизации государственных и муниципальных услуг и их реализацию на региональном уровне на примере Свердловской области.

Методическая база исследования включает системный анализ нормативных правовых актов и официальных документов федерального и регионального уровня (Свердловской области). В качестве информационно-методической базы исследования выступили отчеты по результатам проводившихся в Свердловской области в 2018-2021 годах мониторингов качества предоставления региональных государственных и муниципальных услуг.

Результаты исследования. В процессе анализа было выделено три основных направления цифровизации государственных и муниципальных услуг: увеличение количества услуг, переведенных в электронную форму; увеличение доли обращений в электронной форме; повышение качества предоставления услуг в электронной форме. Данные направления нашли отражение в федеральных программных и нормативных правовых документах, которые выступили ориентиром цифровизации услуг на региональном и муниципальном уровнях. В Свердловской области за последние пять лет принят ряд программных документов, в которых обозначены цели цифровизации услуг. Что касается результатов цифровизации, то в 2021 году только два органа исполнительной власти из 22-х и 28 муниципальных образований Свердловской области из 94-х достигли целевого значения показателя по доле обращений за получением услуг в электронной форме. На 2022 год в регионе в электронную форму переведено 77 муниципальных и 114 государственных услуг.

Выводы. Результаты исследования показали, что процессы цифровизации государственных и муниципальных услуг в Свердловской области протекают в русле федеральной повестки. При этом наблюдается значительная дифференциация между региональными органами исполнительной власти, муниципальными образованиями по количеству услуг, переведенных в электронную форму, и доле обращений в электронной форме. В то же время наблюдается отставание по третьему направлению цифровизации услуг, связанному с их цифровой трансформацией и повышением качества.

Во власти электронов

Как отмечается в научной литературе, «цифровизация стала мировым трендом» [1, с. 8], в том числе в сфере государственного управления. На современном этапе речь идет о формировании цифрового государства [2], в основе которого лежат процессы цифровизации и цифровой трансформа-

ции. В данный процесс активно включена и Россия. Так, В.А. Яковлев-Чернышев предлагает считать «стартом процесса цифровизации государственного управления» [3, с. 42] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года [4], когда цифровизация экономики была включена в число приоритетов государственной политики.

В последующих документах цифровизация процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органами власти выступает одним из приоритетных направлений цифровизации государственного управления в РФ [5].

В то же время необходимо отметить, что процессы цифровизации и цифровой трансформа-

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Костина Светлана Николаевна

ORCID: 0000-0001-9346-600X

Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19)

✉ s.n.kostina@urfu.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

цифровизация, цифровая трансформация, цифровое государство, государственные и муниципальные услуги в электронной форме, регион, исполнительные органы государственной власти, муниципальные образования, Свердловская область.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Костина С.Н. Цифровизация государственных и муниципальных услуг на региональном уровне: кейс Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 39–48.

ции являются по сути продолжением процессов информатизации государственного управления, а цифровое государство может быть рассмотрено как следующий этап развития электронного государства [6, с. 16]. И в том, и в другом концепте электронные услуги выступают одним из центральных элементов.

В соответствии с этим мы рассматриваем цифровизацию государственных и муниципальных услуг в РФ в контексте развития электронных услуг. В этом случае можно говорить о том, что задачи по переводу услуг в электронную форму были поставлены еще в начале XXI века, первые упоминания о переводе государственных услуг в электронный вид содержатся еще в федеральной целевой программе «Электронная Россия», рассчитанной на период 2002-2010 годы [7]. За практически двадцатилетний срок в РФ были приложены значительные усилия по цифровизации государственных и муниципальных услуг [8, с. 47-62].

В Федеральном законе № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» отсутствует определение понятия электронной услуги, или услуги в электронной форме, но дано определение понятия «предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (ст. 2) – это «предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, в том числе осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями» [9]. Кроме этого, Правительством РФ могут быть определены и другие средства

получения услуг в электронной форме. Также в п. 1 ст. 19 данного закона говорится, что предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется «на базе информационных систем, включая государственные и муниципальные информационные системы, составляющие информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру» [9]. Услуги в электронной форме могут предоставляться через Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), региональные порталы (РПГУ), официальные сайты органов публичной власти, электронную почту, суперсервисы, приложения и др.

О цифровизации на языке цифр

Можно выделить три основных направления усилий по цифровизации услуг. Это, во-первых, перевод как можно большего количества государственных и муниципальных услуг в электронную форму; во-вторых, увеличение в целом доли услуг, оказанных в электронной форме, и в-третьих, повышение качества предоставления услуг в электронной форме.

Если говорить о первом направлении, то еще в 2009 году был определен перечень услуг, подлежащих первоочередному переводу в электронную форму [10]. В качестве одного из последних нормативно-правовых актов можно отметить Указ Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором была поставлена цель увеличения «доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95% [11]. Для этого до 1 января 2023 года в электронный формат должны быть переведены государственные и муниципальные услуги, которым присвоен статус массовых социально значимых услуг. Утвержденный Минцифры РФ

перечень содержит 169 таких услуг, из которых 100 – регионального уровня [12].

Если говорить о втором направлении, необходимо упомянуть Указ Президента РФ № 601, принятый в 2012 году, в котором была поставлена задача по достижению к 2018 году значения показателя «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» в 70%. [13]. В методике расчета достижения «цифровой зрелости» государственного управления, принятой Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в 2020 году, содержался показатель «доля обращений за получением государственных и муниципальных услуг в электронном виде среди услуг, не требующих очного посещения», значение которого к 2030 году должно было составить 90% [12].

Третье направление, связанное с повышением качества предоставления услуг в электронной форме, включало целый ряд мер, направленных как на «внешнее» качество (для заявителей), так и на «внутреннее» (для органов власти и организаций, предоставляющих услуги). К таким мерам можно отнести многое, начиная от обеспечения многоканальности получения услуг [14], унификации требований к предоставлению услуг в электронной форме [15], перехода на юридически значимое двухстороннее взаимодействие и заканчивая созданием суперсервисов, внедрением проактивности, реестровой модели, увеличением доли электронных услуг, предоставляемых через ЕПГУ и др. [5]. Кроме этого, значительное внимание уделялось совершенствованию технических аспектов предоставления услуг в электронной форме, связанных с развитием инфраструктуры «электронного правительства» – ЕПГУ, системы межведомственного электронного взаимодействия, другим сер-

висам [16, с. 82-87]. На повышение качества оказания услуг в электронной форме направлена цифровая трансформация услуг, содержанием которой выступает не только изменение способов предоставления услуг, в том числе процессов и подпроцессов, но и их содержания и состава [6], что в итоге должно привести к сокращению времени предоставления услуги, снижению административных барьеров [17]. В результате цифровой трансформации появятся монсервисы приоритетных государственных и муниципальных услуг [18].

Направления цифровизации государственных и муниципальных услуг нашли отражение в показателях, закрепленных в паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление» [5], приказах Минцифры РФ по методикам расчета показателей федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [19] и достижения «цифровой зрелости» государственного управления [12]. Они стали ориентиром для деятельности органов публичной власти всех уровней – от федерального до муниципального.

В данной статье мы рассмотрим реализацию направлений цифровизации государственных и муниципальных услуг на современном этапе на примере Свердловской области. Для начала необходимо показать, какие усилия были предприняты региональными властями для реализации указанных выше направлений в последние годы.

Средний Урал: замеры цифровизации

В региональной государственной программе «Информационное общество Свердловской области до 2024 года», принятой в 2017 году, был обозначен ряд показателей по предоставлению услуг в электронной форме [20], в том числе

Цифровизация услуг в органах власти Свердловской области неравномерна: с большим отрывом лидирует Министерство культуры

к 2024 году предполагалось полностью перевести в электронную форму все государственные и типовые муниципальные услуги и довести их количество до 377. В то же время в программе не ставится задача по увеличению доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, свыше 70% – она остается неизменной на всем протяжении действия программы.

Целевые показатели по развитию региональной системы предоставления услуг в электронной форме были обозначены в «Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления», утвержденной в 2021 году [21]. В целом они совпадают с показателями, утвержденными федеральным проектом «Цифровое государственное управление». К 2024 году предполагается достижение показателей по всем трем направлениям цифровизации услуг (см. Таблицу 1).

В августе 2021 года в Свердловской области был утвержден «План мероприятий («дорожная карта») по цифровой трансформации массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг и качественному их предоставлению в электронном виде», в котором содержится перечень из 115 региональных государственных и муниципальных услуг, подлежащих переводу в электронную форму [22]. Согласно Плану, до 31.12.2022 года в электронный вид будут переведены все государственные и типовые муниципальные услу-

ги [23]. Для этого предполагалось, что до конца 2021 года будут внесены изменения в административные регламенты 95 массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг на основе типовых регламентов, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, а также выполнены мероприятия по техническому обеспечению оказания услуг в электронной форме – в различных информационных системах: Федеральном реестре государственных муниципальных услуг (функций), Единой системе нормативной справочной информации, Едином портале государственных и муниципальных услуг [22].

Каковы итоги цифровизации государственных и муниципальных услуг в Свердловской области? Для начала рассмотрим характеристики предоставления государственных услуг в электронной форме органами исполнительной власти Свердловской области. Для этого нами был проведен анализ результатов мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области за период 2018-2021 годов. Согласно данным отчетов по ежегодному мониторингу, количество предоставляемых исполнительными органами государственной власти Свердловской области (далее – ИОГВ) государственных услуг, включая услуги по переданным федеральным полномочиям, за рассмотренный период выросло с 257 до 289 [24; 25; 26; 27]. На второе полугодие 2022 года в электрон-

Таблица 1 – Целевые показатели цифровизации государственных и муниципальных услуг в Свердловской области [21]

№	Показатель	Значение к 2024 г.
По увеличению количества услуг в электронной форме		
1	Доля массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде, предоставляемых с использованием ЕПГУ, от общего количества таких услуг, предоставляемых в электронном виде, %	95
2	Доля массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг, доступных в электронном виде, предоставляемых с использованием ЕПГУ, в общем количестве таких услуг, предоставляемых в электронном виде, %	32
По увеличению количества обращений в электронной форме		
3	Доля обращений за получением массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием ЕПГУ, без необходимости личного посещения органов государственной власти, органов местного самоуправления и МФЦ, от общего количества таких услуг, %	50
4	Доля зарегистрированных пользователей ЕПГУ, использующих сервисы ЕПГУ в текущем году в целях получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде, от общего числа зарегистрированных пользователей ЕПГУ, %	60
По повышению качества услуг в электронной форме		
5	Сокращение регламентного времени предоставления государственных и муниципальных услуг в три раза при оказании услуг в электронном виде на ЕПГУ и (или) РПГУ, %	32
6	Количество государственных услуг, предоставляемых органами государственной власти в реестровой модели и/или в проактивном режиме с предоставлением результата в электронном виде на ЕПГУ, ед	50
7	Доля государственных и муниципальных услуг, предоставленных без нарушения регламентного срока при оказании услуг в электронном виде на ЕПГУ и (или) РПГУ, %	32
8	Уровень удовлетворенности качеством предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием ЕПГУ, баллы	4,4

ный вид переведено 144 государственных услуги, оказываемых ИОГВ Свердловской области.

Можно говорить о дифференциации ИОГВ Свердловской области по доле услуг, переведенных в электронную форму. Так, например, Министерство культуры в электронном виде оказывает пять из шести своих услуг (что составляет 83,3%) [29], Министерство здравоохранения – 14 услуг из 18 (77,8%) [30], Министерство социальной политики – 20 из 100 (20%) [31], Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области – 3 из 18 (16,7%) [32].

Согласно официальным данным, в целом по стране удалось достичь установленного Указом Президента РФ № 601 значения показателя по доле услуг в электронной форме (например, согласно данным «Мониторинга развития информационного общества в Российской Федерации», «доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получивше-

го государственные и муниципальные услуги», в 2021 году составила 85,1% [33]).

В Свердловской области можно отметить нелинейную динамику изменения количества и доли обращений за государственными и муниципальными услугами в электронной форме за рассматриваемый период (см. Таблицу 2). Так, в 2020 году наблюдалось снижение количества обращений за государственными услугами в электронной форме, а в 2021 году – резкий рост. Несмотря на это, в 2021 году доля услуг в электронной форме в их общей численности снизилась практически на 30%. Основными причинами этого, на наш взгляд, выступило, с одной стороны, увеличение общего количества обращений, а с другой – снижение доли услуг в электронной форме в сфере здравоохранения, которые вносили значимый вклад в этот показатель, с 91,06% в 2020 году до 43,66% в 2021 году (это произошло в том числе за счет более чем четырехкратного роста обращений за услугами в данной сфере) [27].

Место встречи изменить нельзя?

В разрезе отдельных органов исполнительной власти Свердловской области выполнение целевого показателя доли государственных услуг, оказанных в электронной форме, в 2021 году наблюдалось только у двух ИОГВ из 22-х – Министерства культуры Свердловской области (87,17%) и Министерства образования и молодежной политики Свердловской области (72,04%) [27]. В 2018 году данный показатель выполнило только Министерство культуры (99,83% услуг в электронной форме) [24]. Хотелось бы отметить специфичность госуслуг данного ИОГВ – они, в основном, связаны с предоставлением информации о культурных мероприятиях, ярмарках, библиотечных каталогах. В четырех исполнительных органах в 2021 году не зарегистрировано обращений в электронной форме, в двух ИОГВ не зафиксировано обращений граждан за получением госуслуг [27].

Анализ динамики количества обращений за получением госу-

Таблица 2 – Доля государственных и муниципальных услуг в электронной форме, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Свердловской области и органами местного самоуправления

№	Показатель	2018	2019	2020	2021
1	Количество обращений на получение государственных услуг, всего по исполнительным органам государственной власти Свердловской области, ед.	12 788 528	12 605 232	10 357 928	3 066 711
2	Количество обращений на получение государственных услуг в электронной форме, ед.	–	10 103 907	8 063 242	14 808 066
3	Доля государственных услуг, оказанных в электронной форме, %	70,09	80,16	77,86	48,29
4	Доля государственных услуг, заявления на получение которых поданы через ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», %	–	0,57	2,44	6,83
5	Доля государственных услуг, заявления на получение которых поданы иным способом через интернет, %	–	4,67	7,54	23,11
6	Доля государственных услуг, заявления на получение которых поданы через официальный сайт органа власти, %	–	94,76	90,02	70,06
7	Количество обращений на получение муниципальных услуг, всего по муниципальным образованиям Свердловской области (ед.)	34 249 117	45 515 487	44 057 655	37 634 169
8	Количество обращений на получение муниципальных услуг в электронной форме (ед.)	20 421 671	27 154 429	30 458 217	34 691 177
	Доля муниципальных услуг, оказанных в электронной форме, %	59,63	59,66	69,13	92,18

дарственных услуг в электронной форме в 2018-2021 годах позволил выделить несколько групп органов государственной власти Свердловской области по темпам роста доли услуг в электронной форме [2, с. 112]:

1. ИОГВ, в которых наблюдаются высокие темпы роста доли оказания государственных услуг в электронной форме (более, чем на 30%), – 4 или 17% от общего количества органов исполнительной власти Свердловской области, оказывающих государственные услуги.

2. ИОГВ со средними темпами роста (10-30% за период) – 5 или 22,7% от общего количества органов исполнительной власти Свердловской области, оказывающих государственные услуги.

3. ИОГВ, в которых в указанный период доля обращений в электронной форме находилась на минимальном уровне (рост не более 10%) – 4 (17%).

4. ИОГВ, где доля услуг в электронной форме снизилась – 3 (13,6%).

Интерес представляет и распределение обращений по различным каналам получения государственных услуг в электронной форме (см. Таблицу 2). Несмотря на большие усилия по

популяризации портала Государств, его доля в общей численности услуг в электронной форме составила в 2021 году всего 6,83%, хотя даже это – результат роста с 0,57% в 2019 году. Лидерство сохраняет получение услуг в электронной форме через официальный сайт органов государственной власти (70%).

Рассмотрим внутрирегиональный срез оказания муниципальных услуг в электронной форме. По данным Министерства цифрового развития и связи Свердловской области, на II полугодие 2022 года в электронный вид было переведено 77 муниципальных услуг. Согласно отчетам по мониторингу качества предоставления услуг, в период 2018-2021 годов количество обращений на получение муниципальных услуг в электронной форме выросло с 59,61% до 98,18% (см. Таблицу 2). Значительный рост количества обращений в электронной форме наблюдался в 2021 году (на 23,05%).

В то же время фиксируется значительная дифференциация муниципальных образований по доле обращений за услугами в электронной форме. В 2018 году целевого значения смогли достичь только 16 муниципалитетов

[24]. В 2021 году доля услуг в электронной форме свыше установленного целевого значения (70%) наблюдалась в 28 муниципальных образованиях Свердловской области из 94 [27], что составляет 29,8%. В итоге можно выделить несколько групп муниципальных образований в зависимости от начальных и конечных значений доли обращений в электронной форме, а также динамики изменений доли услуг в электронной форме в указанный период [2, с. 116] (Таблица 3).

Как видно из таблицы 3, в почти четверти муниципалитетов Свердловской области на протяжении 2018-2021 годов доля услуг в электронной форме не превышала 10%, в 16% муниципальных образований такие услуги и вовсе не предоставлялись. Положительная динамика наблюдалась в 44,6% муниципалитетов, отрицательная – в 13,8%.

Кроме межмуниципальной дифференциации по доле услуг в электронной форме, также можно говорить и о том, что наблюдается большой разброс по доле услуг в электронной форме в самих муниципальных образованиях. Так, наиболее часто в муниципалитетах, в которых наблюдается устойчивое

Таблица 3 – Группы муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по динамике развития предоставления муниципальных услуг в электронной форме

№	Группа	Кол-во, ед.	Доля, %
1	Начально высокие значения (доля услуг в электронной форме более 70%) и рост на протяжении всего периода	9	9,6
2	Начально средние значения (доля услуг в электронной форме 30-70%) и рост с достижением целевого показателя в конце периода	9	9,6
3	Начально очень низкие значения (доля услуг в электронной форме ниже 10%) и стремительный рост с достижением целевого показателя в конце периода	7	7,4
4	Начально очень низкие значения (доля услуг в электронной форме ниже 10%) и значительный рост, но без достижения целевого показателя в конце периода (рост на 25% и более)	10	10,6
5	Начально высокие значения (доля услуг в электронной форме более 70%) и небольшое снижение в рассматриваемый период, но не ниже 70%	3	3,2
6	Начально высокие значения (доля услуг в электронной форме более 70%) и падение ниже 70% в конце периода	5	5,3
7	Низкие значения показателя (доля услуг в электронной форме ниже 10%) с незначительным ростом	7	7,4
8	Средне-низкие значения показателя (доля услуг в электронной форме 18-40%) на протяжении всего периода	4	4,2
9	Средне-низкие значения показателя (доля услуг в электронной форме 18-40%) в начале периода с отрицательной динамикой (доля услуг в электронной форме в конце периода ниже 10%)	5	5,3
10	Очень низкие (доля услуг в электронной форме ниже 10%) на протяжении всего периода	21	22,3
11	Услуги в электронной форме не предоставлялись	15	16

достижение целевого показателя по доле услуг в электронной форме, данный показатель выполняется за счет небольшого количества видов услуг. Анализ показал, что на первом месте по доле услуг в электронной форме находится муниципальная услуга «предоставление информации о текущей успеваемости учащегося, ведение электронного дневника и электронного журнала успеваемости» [27]. Например, в городе Лесном, в котором в 2021 году доля услуг в электронной форме достигла 96,9% [27], количество обращений в электронной форме через официальный сайт по данной услуге составило 1 048 196 [34] или 91,1% от всех услуг в электронной форме. В Березовском городском округе в 2020 году (доля услуг в электронной форме составила 96,82% [26]) по данной услуге поступило 1 031 516 из 1 237 334 обращений или 83,4% всех обращений, а в электронной форме – 1 031 516 обращений [35], или 86,2% от всех обращений в электронной форме.

Целевое значение по доле услуг в электронной форме в городе Лесном в 2021 году было

достигнуто еще по таким услугам, как «предоставление информации о культурно-досуговых мероприятиях» (69 293 обращения в электронной форме) и «предоставление информации об образовательных программах, учебных планах...» (22 648 обращений в электронной форме) [34]. В 2020 году в Березовском городском округе данный показатель был выполнен еще по четырем муниципальным услугам (в основном, в сфере библиотечного обслуживания). По большинству услуг доля обращений в электронной форме значительно ниже 70% [35]. Так, в г. Лесном по 74 услугам из 88 в 2021 году вообще не поступало обращений в электронной форме [34].

Также как при предоставлении государственных услуг, основным каналом обращения за муниципальными услугами в электронной форме является не ЕПГУ, а официальные сайты органов местного самоуправления. Через ЕПГУ, как правило, граждане обращаются за услугами по записи в детский сад и школу, предоставлению путевок для детского отдыха.

Существенное отставание на региональном уровне наблюда-

ется по третьему направлению цифровизации государственных и муниципальных услуг, связанному с повышением качества услуг в электронной форме и их цифровой трансформацией. Так, в Свердловской области на 2022 год отсутствуют услуги, оказываемые в рамках реестровой модели, остается низкой доля обращений за услугами через ЕПГУ.

Под эгидой цифровизации



формирование цифрового государства зафиксировано во многих стратегических документах РФ как одно из приоритетных направлений совершенствования качества государственного и муниципального управления. В ходе цифровизации государственных и муниципальных услуг в России решаются три основных задачи – увеличение количества услуг в электронной форме, доли обращений в электронной форме и повышение качества таких услуг (в том числе в результате их непрерывной цифровой трансформации, внедрения все новых и новых технологий в практику управления). Научный и прак-

тический интерес представляет анализ реализации данных направлений на региональном уровне.

Кейс Свердловской области показывает, что региональная цифровизация в целом проходит в русле общенациональных тенденций. В то же время выполнение поставленных показателей по цифровизации услуг носит достаточно неоднородный ха-

актер как на уровне отдельных исполнительных органов государственной власти, так и в разрезе муниципальных образований (как в части количества электронных услуг, так и по доле обращений, поступающих от граждан в электронной форме). Можно сделать предположение о наличии такой дифференциации и в других субъектах РФ.

Соответственно, первоочередной задачей региональных властей должно стать содействие «выравниванию» территорий и отдельных органов публичной власти в вопросах выполнения стратегической задачи цифровизации государственных и муниципальных услуг. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

- [1] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 114 с.
- [2] Костина С. Н., Банных Г. А., Сиволовов Д. Л., Резер Т. М., Томильцев А. В., Чевтаева Н. Г. Цифровизация территорий: теория и практика: монография / Г.А. Банных, С.Н. Костина, Т. М. Резер, Д. Л. Сиволовов, Н. Г. Чевтаева; под общ. редакцией С.Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2022.
- [3] Яковлев-Чернышев В.А. Цифровизация государственного управления в Российской Федерации: преимущества и риски // Административное право и практика администрирования. 2021. № 2. С. 42–51.
- [4] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/ (дата обращения: 10.09.2022).
- [5] 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 № 9 от 28.05.2019. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (дата обращения: 10.09.2022).
- [6] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Цифровая трансформация государственного управления: оценка результативности и эффективности. М. : Дело, 2021. 234 с.
- [7] О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (ред. от 09.06.2010). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/6b9425f00074782e85554240526c0f90f19ee869.pdf (дата обращения: 10.09.2022).
- [8] Костина С.Н., Банных Г.А., Воронина Л.И. Организация предоставления государственных и муниципальных услуг : учеб. пособие / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Уральского университета, 2019. 123 с.
- [9] Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (с изменениями и дополнениями). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 01.06.2022).
- [10] Об утверждении Сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями (с изменениями и дополнениями) : Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102134730&rdk=> (дата обращения: 01.06.2022).
- [11] О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (дата обращения: 01.06.2022).
- [12] Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация»: Приказ Минцифры России от 18.11.2020 № 600. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437/888c1a48f986475d677b7c01524325b36c7ab354/ (дата обращения: 01.06.2022).
- [13] Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (дата обращения: 01.08.2022).
- [14] Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде : утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.12.2013 № 2516-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156812/ (дата обращения: 01.09.2022).
- [15] О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг : Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195919/ (дата обращения: 01.09.2022).
- [16] Костина С.Н., Сиволовов Д.Л., Банных Г.А., Резер Т.М., Александров О.Г. Цифровизация публичного управления : Учебное пособие / под общ. редакцией С. Н. Костиной. Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2022. 200 с.
- [17] Сергеева Н.В. Цифровизация государственных услуг: кейс Пенсионного фонда РФ // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: экономика и управление. 2021. № 2 (37). С. 7–14.
- [18] Суперсервисы и цифровая трансформация госуслуг. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/> (дата обращения: 10.09.2022).
- [19] Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых приказов Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов нацио-

- нальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Приказ Минцифры России от 28.02.2022 № 143. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_414428/ (дата обращения: 10.09.2022).
- [20] Об утверждении государственной программы Свердловской области «Информационное общество Свердловской области до 2024 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 29.12.2017 № 1050-ПП. URL: <https://docs.cntd.ru/document/543538119> (дата обращения: 10.06.2022).
- [21] Стратегия в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления: утв. Губернатором Свердловской области 18.09.2021. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/strategiya-sverdlovskaya-obl-skan.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).
- [22] План мероприятий («дорожная карта») по цифровой трансформации массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг и качественному их предоставлению в электронном виде на территории Свердловской области: утв. Распоряжением Зам. Губернатора Свердловской области от 16.08.2021 № 01-01-41/50. URL: https://digital.midural.ru/document/list/document_class/37#document_list (дата обращения: 01.06.2022).
- [23] Обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/obespechenie-predostavleniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-v-elektronnom-vide/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [24] О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2018 года. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [25] О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2019 года. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [26] О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2019 года; О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2020 года. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [27] О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2021 года. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [28] Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (дата обращения: 10.07.2022).
- [29] Государственные услуги // Министерство культуры Свердловской области: официальный сайт. URL: https://mkso.ru/gosuslugi/administrativnye_reglamenty (дата обращения: 20.07.2022).
- [30] Государственные услуги (функции), предоставляемые Министерством здравоохранения Свердловской области // Министерство здравоохранения Свердловской области: официальный сайт. URL: <https://minzdrav.midural.ru/article/show/id/1094> (дата обращения: 20.07.2022).
- [31] Государственные услуги Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области на сайте // Министерство социальной политики Свердловской области: официальный сайт. URL: <https://msp.midural.ru/gosudarstvennye-uslugi/perechen-gosudarstvennyh-uslug.html> (дата обращения: 20.07.2022).
- [32] Перечень государственных услуг Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области // Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области: официальный сайт. URL: <https://mprso.midural.ru/article/show/id/1120> (дата обращения: 20.07.2022).
- [33] Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (дата обращения: 10.07.2022).
- [34] Годовой отчет о результатах проведения мониторинга качества предоставления муниципальных услуг в городском округе «Город Лесной» за 2021 год. URL: <http://www.gorodlesnoy.ru/adm-reforma/gosserv1/monitoring-of-the-quality-and-accessibility-of-municipal-services/> (дата обращения: 20.07.2022).
- [35] Мониторинг. Ежегодный отчет предоставления муниципальных услуг 2021. URL: <https://xn--90aciakhgh8arp.xn--p1ai/396524/396522/> (дата обращения: 20.07.2022).

DIGITALIZATION OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES AT THE REGIONAL LEVEL: THE CASE OF THE SVERDLOVSK REGION

ABSTRACT:

The purpose of the study is to consider the main directions of digitalization of state and municipal services and their implementation at the regional level using the example of the Sverdlovsk region.

The methodological base of the study includes a systematic analysis of regulatory legal acts and official documents of the federal and regional levels (Sverdlovsk region). The information base of the study was re-

ports on the results of monitoring the quality of the provision of regional state and municipal services conducted in the Sverdlovsk region in 2018-2021.

Research results. During the analysis, three main areas of digitalization of state and municipal services were identified: an increase in the number of services converted into electronic form; increase in the share of appeals in electronic form; improving the quality of providing services in electronic form. These areas are reflected in the federal program and regulatory legal documents, which acted as a benchmark for the digitalization of services at the regional and municipal levels. Over the past 5 years, a number of policy documents have been adopted in the Sverdlovsk region, which outline the goals of digitalization of services. As for the results of digitalization, in 2021 only 2 executive authorities and 16 municipalities of the Sverdlovsk region reached the target value of the indicator for the share of services in electronic form. For 2022, 77 municipal and 114 state services have been transferred to electronic form in the region.

Conclusions. The results of the study showed that the processes of digitalization of state and municipal services in the Sverdlovsk region are taking place in line with the federal agenda. At the same time, there is a significant differentiation between regional executive authorities, municipalities in terms of the number of services transferred to electronic form and the share of applications in electronic form. At the same time, there is a lag in the third direction of digitalization of services associated with their digital transformation and improving the quality of provision.

AUTHORS' INFORMATION:

Svetlana N. Kostina

ORCID: 0000-0001-9346-600X

Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia)

✉ s.n.kostina@urfu.ru

KEYWORDS:

Digitalization, digital transformation, digital state, state and municipal services in electronic format, region, government departments, municipalities, Sverdlovsk region.

FOR CITATION:

Kostina S.N. (2022). Digitalization of state and municipal services at the regional level: the case of the Sverdlovsk region, *Municipality: Economics and Management*, no. 2, pp. 39–48.

REFERENCES:

- [1] Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Efremov A.A., Klochkova E.N., Tlapina E.V., Startsev Ya.Yu. (2021). The digital future of public administration based on results. Moscow: Publishing House "Delo" of the RANEPa. 114 p.
- [2] Kostina S.N., Bannyh G.A., Sivovlov D.L., Rezer T.M., Tomiltsev A.V., Chevtaeva N.G. (2022). Digitalization of territories: theory and practice. Monograph. Ekaterinburg: Publishing House of the Ural Federal University.
- [3] Yakovlev-Chernyshev V.A. (2021). Digitalization of public administration in the Russian Federation: advantages and risks, *Administrative law and administration practice*, no. 2, pp. 42–51.
- [4] The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated December 1, 2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/ (accessed 10.09.2022).
- [5] Passport of the federal project "Digital Public Administration" (app. by the protocol of the Presidium of the Government Commission for Digital Development, the use of information technologies to improve the quality of life and the conditions for implementing entrepreneurial activity No. 9 dated 28.05.2019). URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (accessed 10.09.2022).
- [6] Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Starostina A.N. (2021). Digital transformation of public administration: assessment of performance and efficiency. Moscow: Delo. 234 p.
- [7] On the federal target program "Electronic Russia (2002–2010)". Decree of the Government of the Russian Federation No. 65 dated 01.28.2002 (as amended on 06.06.2010). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/6b9425f00074782e85554240526c0f90f19ee869.pdf (accessed 10.09.2022).
- [8] Kostina S.N., Bannyh G.A., Voronina L.I. (2019). Organization of the provision of state and municipal services. Textbook. Ekaterinburg: Publishing House of the Ural Federal University. 123 p.
- [9] On the organization of the provision of state and municipal services. Federal Law No. 210-FZ dated 27.07.2010 (as amended with additions). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (accessed 01.06.2022).
- [10] On the approval of the consolidated list of priority state and municipal services provided by the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments in electronic form, as well as services provided in electronic form institutions of the constituent entities of the Russian Federation and municipal institutions (with amendments and additions). Order of the Government of the Russian Federation No. 1993-p dated 17.12.2009. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102134730&rdk=> (accessed 01.06.2022).
- [11] On the national goals of the development of the Russian Federation for the period until 2030. Decree of the President of the Russian Federation No. 474 dated 21.07.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (accessed 01.06.2022).
- [12] On approval of methods for calculating target indicators of the national development goal of the Russian Federation "Digital Transformation". Order of the Ministry of Digital Development, Communi-

- cations and Mass Communications of Russia No. 600 dated 18.11.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437/888c1a48f986475d677b7c01524325b36c7ab354/ (accessed 01.06.2022).
- [13] On the main directions for improving the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation No. 601 dated 07.05.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (accessed 01.08.2022).
- [14] The concept of the development of mechanisms for the provision of state and municipal services in electronic form (appr. by the Order of the Government of the Russian Federation No. 2516-r dated 25.12.2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156812/ (accessed 01.09.2022).
- [15] On the requirements for the provision of state and municipal services in electronic form. Decree of the Government of the Russian Federation No. 236 dated 26.03.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195919/ (accessed 01.09.2022).
- [16] Kostina S.N., Sivovolov D.L., Bannyh G.A., Rezer T.M., Aleksandrov O.G. (2022). Digitalization of public management. Textbook. Ekaterinburg: Publishing House of the Ural Federal University. 200 p.
- [17] Sergeeva N.V. (2021). Digitalization of public services: case of the Pension Fund of the Russian Federation, *Bulletin of Witte Moscow University named. Series 1: Economics and Management*, no. 2 (37), pp. 7–14.
- [18] Super services and digital transformation of public services. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/> (accessed 10.09.2022).
- [19] On approval of the methods for calculating the indicators of federal projects of the National Program “Digital Economy of the Russian Federation” and invalidation of some orders of the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation on the approval of the methods of calculating indicators of federal projects of the National Program “Digital Economy of the Russian Federation”. Order of the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation No. 143 dated 28.02.2022. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_414428/ (accessed 10.09.2022).
- [20] On the approval of the State Program of the Sverdlovsk Region “Information Society of the Sverdlovsk Region until 2024”. Decree of the Government of the Sverdlovsk Region No. 1050-pp dated 29.12.2017. URL: <https://docs.cntd.ru/document/543538119> (accessed 10.06.2022).
- [21] Strategy in the field of digital transformation of sectors of the economy, social sphere and public administration (app. by the Governor of the Sverdlovsk region on 18.09.2021. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/strategiya-verdlovskaya-obl-skan.pdf> (accessed 10.06.2022).
- [22] The plan of measures (“roadmap”) on the digital transformation of mass socially significant state and municipal services and their qualitative provision in electronic form in the Sverdlovsk region (app. by the Disposal of the deputy Governor of the Sverdlovsk Region No. 01-01-41/50 dated 16.08.2021). URL: https://digital.midural.ru/document/list/document_class/37#document_list (accessed 01.06.2022).
- [23] Ensuring the provision of state and municipal services in electronic form. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/obespechenie-predostavleniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-v-elektronnom-vide/> (accessed 01.06.2022).
- [24] On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region in 2018. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (accessed 01.06.2022).
- [25] On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region in 2019. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (accessed 01.06.2022).
- [26] On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region in 2019; On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region in 2020. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (accessed 01.06.2022).
- [27] On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region according to the results of 2021. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (accessed 01.06.2022).
- [28] Monitoring the development of the information company in the Russian Federation. Federal State Statistics Service. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (accessed 10.07.2022).
- [29] Public services. Ministry of Culture of the Sverdlovsk Region: Official website. URL: <https://mkso.ru/gosuslugi/administrativnye-reglamenti> (accessed 20.07.2022).
- [30] Public services (functions) provided by the Ministry of Health of the Sverdlovsk Region. Ministry of Health of the Sverdlovsk Region. Official website. URL: <https://minzdrav.midural.ru/article/show/id/1094> (accessed: 20.07.2022).
- [31] Public services of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Sverdlovsk Region on the website. Ministry of Social Policy of the Sverdlovsk Region. Official website. URL: <https://msp.midural.ru/gosudarstvennye-uslugi/perechen-gosudarstvennyh-uslug.html> (accessed 20.07.2022).
- [32] The list of public services of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Sverdlovsk Region. Ministry of Natural Resources and Ecology of the Sverdlovsk Region. Official website. URL: <https://mprso.midural.ru/article/show/id/1120> (accessed 20.07.2022).
- [33] Monitoring the development of the information company in the Russian Federation. Federal State Statistics Service. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (accessed 10.07.2022).
- [34] An annual report on the results of monitoring the quality of the provision of municipal services in the city district “City of Lesnoy” for 2021. URL: <http://www.gorodlesnoy.ru/adm-reforma/gosserv1/monitoring-of-the-quality-and-accessibility-of-municipal-services/> (accessed 20.07.2022).
- [35] Monitoring. An annual report of the provision of municipal services 2021. URL: <https://березовский.рф/396524/396522/> (accessed 20.07.2022).

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: КЕЙС СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

АННОТАЦИЯ:

Цель исследования – рассмотреть основные направления цифровизации государственных и муниципальных услуг и их реализацию на региональном уровне на примере Свердловской области.

Методическая база исследования включает системный анализ нормативных правовых актов и официальных документов федерального и регионального уровня (Свердловской области). В качестве информационно-методической базы исследования выступили отчеты по результатам проводившихся в Свердловской области в 2018-2021 годах мониторингов качества предоставления региональных государственных и муниципальных услуг.

Результаты исследования. В процессе анализа было выделено три основных направления цифровизации государственных и муниципальных услуг: увеличение количества услуг, переведенных в электронную форму; увеличение доли обращений в электронной форме; повышение качества предоставления услуг в электронной форме. Данные направления нашли отражение в федеральных программных и нормативных правовых документах, которые выступили ориентиром цифровизации услуг на региональном и муниципальном уровнях. В Свердловской области за последние пять лет принят ряд программных документов, в которых обозначены цели цифровизации услуг. Что касается результатов цифровизации, то в 2021 году только два органа исполнительной власти из 22-х и 28 муниципальных образований Свердловской области из 94-х достигли целевого значения показателя по доле обращений за получением услуг в электронной форме. На 2022 год в регионе в электронную форму переведено 77 муниципальных и 114 государственных услуг.

Выводы. Результаты исследования показали, что процессы цифровизации государственных и муниципальных услуг в Свердловской области протекают в русле федеральной повестки. При этом наблюдается значительная дифференциация между региональными органами исполнительной власти, муниципальными образованиями по количеству услуг, переведенных в электронную форму, и доле обращений в электронной форме. В то же время наблюдается отставание по третьему направлению цифровизации услуг, связанному с их цифровой трансформацией и повышением качества.

Во власти электронов

Как отмечается в научной литературе, «цифровизация стала мировым трендом» [1, с. 8], в том числе в сфере государственного управления. На современном этапе речь идет о формировании цифрового государства [2], в основе которого лежат процессы цифровизации и цифровой трансформации.

В данный процесс активно включена и Россия. Так, В.А. Яковлев-Чернышев предлагает считать «стартом процесса цифровизации государственного управления» [3, с. 42] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года [4], когда цифровизация экономики была включена в число приоритетов государственной политики.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Костина Светлана Николаевна

ORCID: 0000-0001-9346-600X

Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19)

✉ s.n.kostina@urfu.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

цифровизация, цифровая трансформация, цифровое государство, государственные и муниципальные услуги в электронной форме, регион, исполнительные органы государственной власти, муниципальные образования, Свердловская область.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Костина С.Н. Цифровизация государственных и муниципальных услуг на региональном уровне: кейс Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 39–48.

В последующих документах цифровизация процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органами власти выступает одним из приоритетных направлений цифровизации государственного управления в РФ [5].

В то же время необходимо отметить, что процессы цифровизации и цифровой трансформации

ции являются по сути продолжением процессов информатизации государственного управления, а цифровое государство может быть рассмотрено как следующий этап развития электронного государства [6, с. 16]. И в том, и в другом концепте электронные услуги выступают одним из центральных элементов.

В соответствии с этим мы рассматриваем цифровизацию государственных и муниципальных услуг в РФ в контексте развития электронных услуг. В этом случае можно говорить о том, что задачи по переводу услуг в электронную форму были поставлены еще в начале XXI века, первые упоминания о переводе государственных услуг в электронный вид содержатся еще в федеральной целевой программе «Электронная Россия», рассчитанной на период 2002-2010 годы [7]. За практически двадцатилетний срок в РФ были приложены значительные усилия по цифровизации государственных и муниципальных услуг [8, с. 47-62].

В Федеральном законе № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» отсутствует определение понятия электронной услуги, или услуги в электронной форме, но дано определение понятия «предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (ст. 2) – это «предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, в том числе осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями» [9]. Кроме этого, Правительством РФ могут быть определены и другие средства

получения услуг в электронной форме. Также в п. 1 ст. 19 данного закона говорится, что предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется «на базе информационных систем, включая государственные и муниципальные информационные системы, составляющие информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру» [9]. Услуги в электронной форме могут предоставляться через Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), региональные порталы (РПГУ), официальные сайты органов публичной власти, электронную почту, суперсервисы, приложения и др.

О цифровизации на языке цифр

Можно выделить три основных направления усилий по цифровизации услуг. Это, во-первых, перевод как можно большего количества государственных и муниципальных услуг в электронную форму; во-вторых, увеличение в целом доли услуг, оказанных в электронной форме, и в-третьих, повышение качества предоставления услуг в электронной форме.

Если говорить о первом направлении, то еще в 2009 году был определен перечень услуг, подлежащих первоочередному переводу в электронную форму [10]. В качестве одного из последних нормативно-правовых актов можно отметить Указ Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором была поставлена цель увеличения «доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95% [11]. Для этого до 1 января 2023 года в электронный формат должны быть переведены государственные и муниципальные услуги, которым присвоен статус массовых социально значимых услуг. Утвержденный Минцифры РФ

перечень содержит 169 таких услуг, из которых 100 – регионального уровня [12].

Если говорить о втором направлении, необходимо упомянуть Указ Президента РФ № 601, принятый в 2012 году, в котором была поставлена задача по достижению к 2018 году значения показателя «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» в 70%. [13]. В методике расчета достижения «цифровой зрелости» государственного управления, принятой Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в 2020 году, содержался показатель «доля обращений за получением государственных и муниципальных услуг в электронном виде среди услуг, не требующих очного посещения», значение которого к 2030 году должно было составить 90% [12].

Третье направление, связанное с повышением качества предоставления услуг в электронной форме, включало целый ряд мер, направленных как на «внешнее» качество (для заявителей), так и на «внутреннее» (для органов власти и организаций, предоставляющих услуги). К таким мерам можно отнести многое, начиная от обеспечения многоканальности получения услуг [14], унификации требований к предоставлению услуг в электронной форме [15], перехода на юридически значимое двухстороннее взаимодействие и заканчивая созданием суперсервисов, внедрением проактивности, реестровой модели, увеличением доли электронных услуг, предоставляемых через ЕПГУ и др. [5]. Кроме этого, значительное внимание уделялось совершенствованию технических аспектов предоставления услуг в электронной форме, связанных с развитием инфраструктуры «электронного правительства» – ЕПГУ, системы межведомственного электронного взаимодействия, другим сер-

висам [16, с. 82-87]. На повышение качества оказания услуг в электронной форме направлена цифровая трансформация услуг, содержанием которой выступает не только изменение способов предоставления услуг, в том числе процессов и подпроцессов, но и их содержания и состава [6], что в итоге должно привести к сокращению времени предоставления услуги, снижению административных барьеров [17]. В результате цифровой трансформации появятся моносервисы приоритетных государственных и муниципальных услуг [18].

Направления цифровизации государственных и муниципальных услуг нашли отражение в показателях, закрепленных в паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление» [5], приказах Минцифры РФ по методикам расчета показателей федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [19] и достижения «цифровой зрелости» государственного управления [12]. Они стали ориентиром для деятельности органов публичной власти всех уровней – от федерального до муниципального.

В данной статье мы рассмотрим реализацию направлений цифровизации государственных и муниципальных услуг на современном этапе на примере Свердловской области. Для начала необходимо показать, какие усилия были предприняты региональными властями для реализации указанных выше направлений в последние годы.

Средний Урал: замеры цифровизации

В региональной государственной программе «Информационное общество Свердловской области до 2024 года», принятой в 2017 году, был обозначен ряд показателей по предоставлению услуг в электронной форме [20], в том числе

Цифровизация услуг в органах власти Свердловской области неравномерна: с большим отрывом лидирует Министерство культуры

к 2024 году предполагалось полностью перевести в электронную форму все государственные и типовые муниципальные услуги и довести их количество до 377. В то же время в программе не ставится задача по увеличению доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, свыше 70% – она остается неизменной на всем протяжении действия программы.

Целевые показатели по развитию региональной системы предоставления услуг в электронной форме были обозначены в «Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления», утвержденной в 2021 году [21]. В целом они совпадают с показателями, утвержденными федеральным проектом «Цифровое государственное управление». К 2024 году предполагается достижение показателей по всем трем направлениям цифровизации услуг (см. Таблицу 1).

В августе 2021 года в Свердловской области был утвержден «План мероприятий («дорожная карта») по цифровой трансформации массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг и качественному их предоставлению в электронном виде», в котором содержится перечень из 115 региональных государственных и муниципальных услуг, подлежащих переводу в электронную форму [22]. Согласно Плану, до 31.12.2022 года в электронный вид будут переведены все государственные и типовые муниципальные услу-

ги [23]. Для этого предполагалось, что до конца 2021 года будут внесены изменения в административные регламенты 95 массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг на основе типовых регламентов, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, а также выполнены мероприятия по техническому обеспечению оказания услуг в электронной форме – в различных информационных системах: Федеральном реестре государственных муниципальных услуг (функций), Единой системе нормативной справочной информации, Едином портале государственных и муниципальных услуг [22].

Каковы итоги цифровизации государственных и муниципальных услуг в Свердловской области? Для начала рассмотрим характеристики предоставления государственных услуг в электронной форме органами исполнительной власти Свердловской области. Для этого нами был проведен анализ результатов мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области за период 2018-2021 годов. Согласно данным отчетов по ежегодному мониторингу, количество предоставляемых исполнительными органами государственной власти Свердловской области (далее – ИОГВ) государственных услуг, включая услуги по переданным федеральным полномочиям, за рассмотренный период выросло с 257 до 289 [24; 25; 26; 27]. На второе полугодие 2022 года в электрон-

Таблица 1 – Целевые показатели цифровизации государственных и муниципальных услуг в Свердловской области [21]

№	Показатель	Значение к 2024 г.
По увеличению количества услуг в электронной форме		
1	Доля массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде, предоставляемых с использованием ЕПГУ, от общего количества таких услуг, предоставляемых в электронном виде, %	95
2	Доля массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг, доступных в электронном виде, предоставляемых с использованием ЕПГУ, в общем количестве таких услуг, предоставляемых в электронном виде, %	32
По увеличению количества обращений в электронной форме		
3	Доля обращений за получением массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием ЕПГУ, без необходимости личного посещения органов государственной власти, органов местного самоуправления и МФЦ, от общего количества таких услуг, %	50
4	Доля зарегистрированных пользователей ЕПГУ, использующих сервисы ЕПГУ в текущем году в целях получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде, от общего числа зарегистрированных пользователей ЕПГУ, %	60
По повышению качества услуг в электронной форме		
5	Сокращение регламентного времени предоставления государственных и муниципальных услуг в три раза при оказании услуг в электронном виде на ЕПГУ и (или) РПГУ, %	32
6	Количество государственных услуг, предоставляемых органами государственной власти в реестровой модели и/или в проактивном режиме с предоставлением результата в электронном виде на ЕПГУ, ед	50
7	Доля государственных и муниципальных услуг, предоставленных без нарушения регламентного срока при оказании услуг в электронном виде на ЕПГУ и (или) РПГУ, %	32
8	Уровень удовлетворенности качеством предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием ЕПГУ, баллы	4,4

ный вид переведено 144 государственных услуги, оказываемых ИОГВ Свердловской области.

Можно говорить о дифференциации ИОГВ Свердловской области по доле услуг, переведенных в электронную форму. Так, например, Министерство культуры в электронном виде оказывает пять из шести своих услуг (что составляет 83,3%) [29], Министерство здравоохранения – 14 услуг из 18 (77,8%) [30], Министерство социальной политики – 20 из 100 (20%) [31], Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области – 3 из 18 (16,7%) [32].

Согласно официальным данным, в целом по стране удалось достичь установленного Указом Президента РФ № 601 значения показателя по доле услуг в электронной форме (например, согласно данным «Мониторинга развития информационного общества в Российской Федерации», «доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг в общей численности населения, получивше-

го государственные и муниципальные услуги», в 2021 году составила 85,1% [33]).

В Свердловской области можно отметить нелинейную динамику изменения количества и доли обращений за государственными и муниципальными услугами в электронной форме за рассматриваемый период (см. Таблицу 2). Так, в 2020 году наблюдалось снижение количества обращений за государственными услугами в электронной форме, а в 2021 году – резкий рост. Несмотря на это, в 2021 году доля услуг в электронной форме в их общей численности снизилась практически на 30%. Основными причинами этого, на наш взгляд, выступило, с одной стороны, увеличение общего количества обращений, а с другой – снижение доли услуг в электронной форме в сфере здравоохранения, которые вносили значимый вклад в этот показатель, с 91,06% в 2020 году до 43,66% в 2021 году (это произошло в том числе за счет более чем четырехкратного роста обращений за услугами в данной сфере) [27].

Место встречи изменить нельзя?

В разрезе отдельных органов исполнительной власти Свердловской области выполнение целевого показателя доли государственных услуг, оказанных в электронной форме, в 2021 году наблюдалось только у двух ИОГВ из 22-х – Министерства культуры Свердловской области (87,17%) и Министерства образования и молодежной политики Свердловской области (72,04%) [27]. В 2018 году данный показатель выполнило только Министерство культуры (99,83% услуг в электронной форме) [24]. Хотелось бы отметить специфичность госуслуг данного ИОГВ – они, в основном, связаны с предоставлением информации о культурных мероприятиях, ярмарках, библиотечных каталогах. В четырех исполнительных органах в 2021 году не зарегистрировано обращений в электронной форме, в двух ИОГВ не зафиксировано обращений граждан за получением госуслуг [27].

Анализ динамики количества обращений за получением госу-

Таблица 2 – Доля государственных и муниципальных услуг в электронной форме, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Свердловской области и органами местного самоуправления

№	Показатель	2018	2019	2020	2021
1	Количество обращений на получение государственных услуг, всего по исполнительным органам государственной власти Свердловской области, ед.	12 788 528	12 605 232	10 357 928	3 066 711
2	Количество обращений на получение государственных услуг в электронной форме, ед.	–	10 103 907	8 063 242	14 808 066
3	Доля государственных услуг, оказанных в электронной форме, %	70,09	80,16	77,86	48,29
4	Доля государственных услуг, заявления на получение которых поданы через ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», %	–	0,57	2,44	6,83
5	Доля государственных услуг, заявления на получение которых поданы иным способом через интернет, %	–	4,67	7,54	23,11
6	Доля государственных услуг, заявления на получение которых поданы через официальный сайт органа власти, %	–	94,76	90,02	70,06
7	Количество обращений на получение муниципальных услуг, всего по муниципальным образованиям Свердловской области (ед.)	34 249 117	45 515 487	44 057 655	37 634 169
8	Количество обращений на получение муниципальных услуг в электронной форме (ед.)	20 421 671	27 154 429	30 458 217	34 691 177
	Доля муниципальных услуг, оказанных в электронной форме, %	59,63	59,66	69,13	92,18

дарственных услуг в электронной форме в 2018-2021 годах позволил выделить несколько групп органов государственной власти Свердловской области по темпам роста доли услуг в электронной форме [2, с. 112]:

1. ИОГВ, в которых наблюдаются высокие темпы роста доли оказания государственных услуг в электронной форме (более, чем на 30%), – 4 или 17% от общего количества органов исполнительной власти Свердловской области, оказывающих государственные услуги.

2. ИОГВ со средними темпами роста (10-30% за период) – 5 или 22,7% от общего количества органов исполнительной власти Свердловской области, оказывающих государственные услуги.

3. ИОГВ, в которых в указанный период доля обращений в электронной форме находилась на минимальном уровне (рост не более 10%) – 4 (17%).

4. ИОГВ, где доля услуг в электронной форме снизилась – 3 (13,6%).

Интерес представляет и распределение обращений по различным каналам получения государственных услуг в электронной форме (см. Таблицу 2). Несмотря на большие усилия по

популяризации портала Государств, его доля в общей численности услуг в электронной форме составила в 2021 году всего 6,83%, хотя даже это – результат роста с 0,57% в 2019 году. Лидерство сохраняет получение услуг в электронной форме через официальный сайт органов государственной власти (70%).

Рассмотрим внутрирегиональный срез оказания муниципальных услуг в электронной форме. По данным Министерства цифрового развития и связи Свердловской области, на II полугодие 2022 года в электронный вид было переведено 77 муниципальных услуг. Согласно отчетам по мониторингу качества предоставления услуг, в период 2018-2021 годов количество обращений на получение муниципальных услуг в электронной форме выросло с 59,61% до 98,18% (см. Таблицу 2). Значительный рост количества обращений в электронной форме наблюдался в 2021 году (на 23,05%).

В то же время фиксируется значительная дифференциация муниципальных образований по доле обращений за услугами в электронной форме. В 2018 году целевого значения смогли достичь только 16 муниципалитетов

[24]. В 2021 году доля услуг в электронной форме свыше установленного целевого значения (70%) наблюдалась в 28 муниципальных образованиях Свердловской области из 94 [27], что составляет 29,8%. В итоге можно выделить несколько групп муниципальных образований в зависимости от начальных и конечных значений доли обращений в электронной форме, а также динамики изменений доли услуг в электронной форме в указанный период [2, с. 116] (Таблица 3).

Как видно из таблицы 3, в почти четверти муниципалитетов Свердловской области на протяжении 2018-2021 годов доля услуг в электронной форме не превышала 10%, в 16% муниципальных образований такие услуги и вовсе не предоставлялись. Положительная динамика наблюдалась в 44,6% муниципалитетов, отрицательная – в 13,8%.

Кроме межмуниципальной дифференциации по доле услуг в электронной форме, также можно говорить и о том, что наблюдается большой разброс по доле услуг в электронной форме в самих муниципальных образованиях. Так, наиболее часто в муниципалитетах, в которых наблюдается устойчивое

Таблица 3 – Группы муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по динамике развития предоставления муниципальных услуг в электронной форме

№	Группа	Кол-во, ед.	Доля, %
1	Начально высокие значения (доля услуг в электронной форме более 70%) и рост на протяжении всего периода	9	9,6
2	Начально средние значения (доля услуг в электронной форме 30-70%) и рост с достижением целевого показателя в конце периода	9	9,6
3	Начально очень низкие значения (доля услуг в электронной форме ниже 10%) и стремительный рост с достижением целевого показателя в конце периода	7	7,4
4	Начально очень низкие значения (доля услуг в электронной форме ниже 10%) и значительный рост, но без достижения целевого показателя в конце периода (рост на 25% и более)	10	10,6
5	Начально высокие значения (доля услуг в электронной форме более 70%) и небольшое снижение в рассматриваемый период, но не ниже 70%	3	3,2
6	Начально высокие значения (доля услуг в электронной форме более 70%) и падение ниже 70% в конце периода	5	5,3
7	Низкие значения показателя (доля услуг в электронной форме ниже 10%) с незначительным ростом	7	7,4
8	Средне-низкие значения показателя (доля услуг в электронной форме 18-40%) на протяжении всего периода	4	4,2
9	Средне-низкие значения показателя (доля услуг в электронной форме 18-40%) в начале периода с отрицательной динамикой (доля услуг в электронной форме в конце периода ниже 10%)	5	5,3
10	Очень низкие (доля услуг в электронной форме ниже 10%) на протяжении всего периода	21	22,3
11	Услуги в электронной форме не предоставлялись	15	16

достижение целевого показателя по доле услуг в электронной форме, данный показатель выполняется за счет небольшого количества видов услуг. Анализ показал, что на первом месте по доле услуг в электронной форме находится муниципальная услуга «предоставление информации о текущей успеваемости учащегося, ведение электронного дневника и электронного журнала успеваемости» [27]. Например, в городе Лесном, в котором в 2021 году доля услуг в электронной форме достигла 96,9% [27], количество обращений в электронной форме через официальный сайт по данной услуге составило 1 048 196 [34] или 91,1% от всех услуг в электронной форме. В Березовском городском округе в 2020 году (доля услуг в электронной форме составила 96,82% [26]) по данной услуге поступило 1 031 516 из 1 237 334 обращений или 83,4% всех обращений, а в электронной форме – 1 031 516 обращений [35], или 86,2% от всех обращений в электронной форме.

Целевое значение по доле услуг в электронной форме в городе Лесном в 2021 году было

достигнуто еще по таким услугам, как «предоставление информации о культурно-досуговых мероприятиях» (69 293 обращения в электронной форме) и «предоставление информации об образовательных программах, учебных планах...» (22 648 обращений в электронной форме) [34]. В 2020 году в Березовском городском округе данный показатель был выполнен еще по четырем муниципальным услугам (в основном, в сфере библиотечного обслуживания). По большинству услуг доля обращений в электронной форме значительно ниже 70% [35]. Так, в г. Лесном по 74 услугам из 88 в 2021 году вообще не поступало обращений в электронной форме [34].

Также как при предоставлении государственных услуг, основным каналом обращения за муниципальными услугами в электронной форме является не ЕПГУ, а официальные сайты органов местного самоуправления. Через ЕПГУ, как правило, граждане обращаются за услугами по записи в детский сад и школу, предоставлению путевок для детского отдыха.

Существенное отставание на региональном уровне наблюда-

ется по третьему направлению цифровизации государственных и муниципальных услуг, связанному с повышением качества услуг в электронной форме и их цифровой трансформацией. Так, в Свердловской области на 2022 год отсутствуют услуги, оказываемые в рамках реестровой модели, остается низкой доля обращений за услугами через ЕПГУ.

Под эгидой цифровизации



формирование цифрового государства зафиксировано во многих стратегических документах РФ как одно из приоритетных направлений совершенствования качества государственного и муниципального управления. В ходе цифровизации государственных и муниципальных услуг в России решаются три основных задачи – увеличение количества услуг в электронной форме, доли обращений в электронной форме и повышение качества таких услуг (в том числе в результате их непрерывной цифровой трансформации, внедрения все новых и новых технологий в практику управления). Научный и прак-

тический интерес представляет анализ реализации данных направлений на региональном уровне.

Кейс Свердловской области показывает, что региональная цифровизация в целом проходит в русле общенациональных тенденций. В то же время выполнение поставленных показателей по цифровизации услуг носит достаточно неоднородный ха-

актер как на уровне отдельных исполнительных органов государственной власти, так и в разрезе муниципальных образований (как в части количества электронных услуг, так и по доле обращений, поступающих от граждан в электронной форме). Можно сделать предположение о наличии такой дифференциации и в других субъектах РФ.

Соответственно, первоочередной задачей региональных властей должно стать содействие «выравниванию» территорий и отдельных органов публичной власти в вопросах выполнения стратегической задачи цифровизации государственных и муниципальных услуг. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

- [1] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 114 с.
- [2] Костина С. Н., Банных Г. А., Сиволовов Д. Л., Резер Т. М., Томильцев А. В., Чевтаева Н. Г. Цифровизация территорий: теория и практика: монография / Г.А. Банных, С.Н. Костина, Т. М. Резер, Д. Л. Сиволовов, Н. Г. Чевтаева; под общ. редакцией С.Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2022.
- [3] Яковлев-Чернышев В.А. Цифровизация государственного управления в Российской Федерации: преимущества и риски // Административное право и практика администрирования. 2021. № 2. С. 42–51.
- [4] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/ (дата обращения: 10.09.2022).
- [5] 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 № 9 от 28.05.2019. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (дата обращения: 10.09.2022).
- [6] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Цифровая трансформация государственного управления: оценка результативности и эффективности. М. : Дело, 2021. 234 с.
- [7] О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (ред. от 09.06.2010). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/6b9425f00074782e85554240526c0f90f19ee869.pdf (дата обращения: 10.09.2022).
- [8] Костина С.Н., Банных Г.А., Воронина Л.И. Организация предоставления государственных и муниципальных услуг : учеб. пособие / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Уральского университета, 2019. 123 с.
- [9] Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (с изменениями и дополнениями). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 01.06.2022).
- [10] Об утверждении Сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями (с изменениями и дополнениями) : Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102134730&rdk=> (дата обращения: 01.06.2022).
- [11] О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (дата обращения: 01.06.2022).
- [12] Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация»: Приказ Минцифры России от 18.11.2020 № 600. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437/888c1a48f986475d677b7c01524325b36c7ab354/ (дата обращения: 01.06.2022).
- [13] Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (дата обращения: 01.08.2022).
- [14] Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде : утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.12.2013 № 2516-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156812/ (дата обращения: 01.09.2022).
- [15] О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг : Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195919/ (дата обращения: 01.09.2022).
- [16] Костина С.Н., Сиволовов Д.Л., Банных Г.А., Резер Т.М., Александров О.Г. Цифровизация публичного управления : Учебное пособие / под общ. редакцией С. Н. Костиной. Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2022. 200 с.
- [17] Сергеева Н.В. Цифровизация государственных услуг: кейс Пенсионного фонда РФ // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: экономика и управление. 2021. № 2 (37). С. 7–14.
- [18] Суперсервисы и цифровая трансформация госуслуг. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/> (дата обращения: 10.09.2022).
- [19] Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых приказов Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов нацио-

- нальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Приказ Минцифры России от 28.02.2022 № 143. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_414428/ (дата обращения: 10.09.2022).
- [20] Об утверждении государственной программы Свердловской области «Информационное общество Свердловской области до 2024 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 29.12.2017 № 1050-ПП. URL: <https://docs.cntd.ru/document/543538119> (дата обращения: 10.06.2022).
- [21] Стратегия в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления: утв. Губернатором Свердловской области 18.09.2021. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/strategiya-sverdlovskaya-obl-skan.pdf> (дата обращения: 10.06.2022).
- [22] План мероприятий («дорожная карта») по цифровой трансформации массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг и качественному их предоставлению в электронном виде на территории Свердловской области: утв. Распоряжением Зам. Губернатора Свердловской области от 16.08.2021 № 01-01-41/50. URL: https://digital.midural.ru/document/list/document_class/37#document_list (дата обращения: 01.06.2022).
- [23] Обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/obespechenie-predostavleniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-v-elektronnom-vide/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [24] О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2018 года. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [25] О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2019 года. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [26] О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2019 года; О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2020 года. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [27] О результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области по итогам 2021 года. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (дата обращения: 01.06.2022).
- [28] Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (дата обращения: 10.07.2022).
- [29] Государственные услуги // Министерство культуры Свердловской области: официальный сайт. URL: https://mkso.ru/gosuslugi/administrativnye_reglamenty (дата обращения: 20.07.2022).
- [30] Государственные услуги (функции), предоставляемые Министерством здравоохранения Свердловской области // Министерство здравоохранения Свердловской области: официальный сайт. URL: <https://minzdrav.midural.ru/article/show/id/1094> (дата обращения: 20.07.2022).
- [31] Государственные услуги Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области на сайте // Министерство социальной политики Свердловской области: официальный сайт. URL: <https://msp.midural.ru/gosudarstvennye-uslugi/perechen-gosudarstvennyh-uslug.html> (дата обращения: 20.07.2022).
- [32] Перечень государственных услуг Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области // Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области: официальный сайт. URL: <https://mprso.midural.ru/article/show/id/1120> (дата обращения: 20.07.2022).
- [33] Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (дата обращения: 10.07.2022).
- [34] Годовой отчет о результатах проведения мониторинга качества предоставления муниципальных услуг в городском округе «Город Лесной» за 2021 год. URL: <http://www.gorodlesnoy.ru/adm-reforma/gosserv1/monitoring-of-the-quality-and-accessibility-of-municipal-services/> (дата обращения: 20.07.2022).
- [35] Мониторинг. Ежегодный отчет предоставления муниципальных услуг 2021. URL: <https://xn--90aciakhgh8arp.xn--p1ai/396524/396522/> (дата обращения: 20.07.2022).

DIGITALIZATION OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES AT THE REGIONAL LEVEL: THE CASE OF THE SVERDLOVSK REGION

ABSTRACT:

The purpose of the study is to consider the main directions of digitalization of state and municipal services and their implementation at the regional level using the example of the Sverdlovsk region.

The methodological base of the study includes a systematic analysis of regulatory legal acts and official documents of the federal and regional levels (Sverdlovsk region). The information base of the study was re-

ports on the results of monitoring the quality of the provision of regional state and municipal services conducted in the Sverdlovsk region in 2018-2021.

Research results. During the analysis, three main areas of digitalization of state and municipal services were identified: an increase in the number of services converted into electronic form; increase in the share of appeals in electronic form; improving the quality of providing services in electronic form. These areas are reflected in the federal program and regulatory legal documents, which acted as a benchmark for the digitalization of services at the regional and municipal levels. Over the past 5 years, a number of policy documents have been adopted in the Sverdlovsk region, which outline the goals of digitalization of services. As for the results of digitalization, in 2021 only 2 executive authorities and 16 municipalities of the Sverdlovsk region reached the target value of the indicator for the share of services in electronic form. For 2022, 77 municipal and 114 state services have been transferred to electronic form in the region.

Conclusions. The results of the study showed that the processes of digitalization of state and municipal services in the Sverdlovsk region are taking place in line with the federal agenda. At the same time, there is a significant differentiation between regional executive authorities, municipalities in terms of the number of services transferred to electronic form and the share of applications in electronic form. At the same time, there is a lag in the third direction of digitalization of services associated with their digital transformation and improving the quality of provision.

AUTHORS' INFORMATION:

Svetlana N. Kostina

ORCID: 0000-0001-9346-600X

Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (19, Mira St., Ekaterinburg, 620002, Russia)

✉ s.n.kostina@urfu.ru

KEYWORDS:

Digitalization, digital transformation, digital state, state and municipal services in electronic format, region, government departments, municipalities, Sverdlovsk region.

FOR CITATION:

Kostina S.N. (2022). Digitalization of state and municipal services at the regional level: the case of the Sverdlovsk region, *Municipality: Economics and Management*, no. 2, pp. 39–48.

REFERENCES:

- [1] Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Efremov A.A., Klochkova E.N., Talapina E.V., Startsev Ya.Yu. (2021). The digital future of public administration based on results. Moscow: Publishing House "Delo" of the RANEP. 114 p.
- [2] Kostina S.N., Bannyh G.A., Sivovlov D.L., Rezer T.M., Tomiltsev A.V., Chevtaeva N.G. (2022). Digitalization of territories: theory and practice. Monograph. Ekaterinburg: Publishing House of the Ural Federal University.
- [3] Yakovlev-Chernyshev V.A. (2021). Digitalization of public administration in the Russian Federation: advantages and risks, *Administrative law and administration practice*, no. 2, pp. 42–51.
- [4] The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated December 1, 2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/ (accessed 10.09.2022).
- [5] Passport of the federal project "Digital Public Administration" (app. by the protocol of the Presidium of the Government Commission for Digital Development, the use of information technologies to improve the quality of life and the conditions for implementing entrepreneurial activity No. 9 dated 28.05.2019). URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (accessed 10.09.2022).
- [6] Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Starostina A.N. (2021). Digital transformation of public administration: assessment of performance and efficiency. Moscow: Delo. 234 p.
- [7] On the federal target program "Electronic Russia (2002–2010)". Decree of the Government of the Russian Federation No. 65 dated 01.28.2002 (as amended on 06.06.2010). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/6b9425f00074782e85554240526c0f90f19ee869.pdf (accessed 10.09.2022).
- [8] Kostina S.N., Bannyh G.A., Voronina L.I. (2019). Organization of the provision of state and municipal services. Textbook. Ekaterinburg: Publishing House of the Ural Federal University. 123 p.
- [9] On the organization of the provision of state and municipal services. Federal Law No. 210-FZ dated 27.07.2010 (as amended with additions). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (accessed 01.06.2022).
- [10] On the approval of the consolidated list of priority state and municipal services provided by the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments in electronic form, as well as services provided in electronic form institutions of the constituent entities of the Russian Federation and municipal institutions (with amendments and additions). Order of the Government of the Russian Federation No. 1993-p dated 17.12.2009. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102134730&rdk=> (accessed 01.06.2022).
- [11] On the national goals of the development of the Russian Federation for the period until 2030. Decree of the President of the Russian Federation No. 474 dated 21.07.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (accessed 01.06.2022).
- [12] On approval of methods for calculating target indicators of the national development goal of the Russian Federation "Digital Transformation". Order of the Ministry of Digital Development, Communi-

- cations and Mass Communications of Russia No. 600 dated 18.11.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437/888c1a48f986475d677b7c01524325b36c7ab354/ (accessed 01.06.2022).
- [13] On the main directions for improving the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation No. 601 dated 07.05.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (accessed 01.08.2022).
- [14] The concept of the development of mechanisms for the provision of state and municipal services in electronic form (appr. by the Order of the Government of the Russian Federation No. 2516-r dated 25.12.2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156812/ (accessed 01.09.2022).
- [15] On the requirements for the provision of state and municipal services in electronic form. Decree of the Government of the Russian Federation No. 236 dated 26.03.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195919/ (accessed 01.09.2022).
- [16] Kostina S.N., Sivovolov D.L., Bannyh G.A., Rezer T.M., Aleksandrov O.G. (2022). Digitalization of public management. Textbook. Ekaterinburg: Publishing House of the Ural Federal University. 200 p.
- [17] Sergeeva N.V. (2021). Digitalization of public services: case of the Pension Fund of the Russian Federation, *Bulletin of Witte Moscow University named. Series 1: Economics and Management*, no. 2 (37), pp. 7–14.
- [18] Super services and digital transformation of public services. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/854/> (accessed 10.09.2022).
- [19] On approval of the methods for calculating the indicators of federal projects of the National Program “Digital Economy of the Russian Federation” and invalidation of some orders of the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation on the approval of the methods of calculating indicators of federal projects of the National Program “Digital Economy of the Russian Federation”. Order of the Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation No. 143 dated 28.02.2022. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_414428/ (accessed 10.09.2022).
- [20] On the approval of the State Program of the Sverdlovsk Region “Information Society of the Sverdlovsk Region until 2024”. Decree of the Government of the Sverdlovsk Region No. 1050-pp dated 29.12.2017. URL: <https://docs.cntd.ru/document/543538119> (accessed 10.06.2022).
- [21] Strategy in the field of digital transformation of sectors of the economy, social sphere and public administration (app. by the Governor of the Sverdlovsk region on 18.09.2021. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/strategiya-sverdlovskaya-obl-skan.pdf> (accessed 10.06.2022).
- [22] The plan of measures (“roadmap”) on the digital transformation of mass socially significant state and municipal services and their qualitative provision in electronic form in the Sverdlovsk region (app. by the Disposal of the deputy Governor of the Sverdlovsk Region No. 01-01-41/50 dated 16.08.2021). URL: https://digital.midural.ru/document/list/document_class/37#document_list (accessed 01.06.2022).
- [23] Ensuring the provision of state and municipal services in electronic form. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/obespechenie-predostavleniya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-uslug-v-elektronnom-vide/> (accessed 01.06.2022).
- [24] On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region in 2018. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (accessed 01.06.2022).
- [25] On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region in 2019. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (accessed 01.06.2022).
- [26] On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region in 2019; On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region in 2020. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (accessed 01.06.2022).
- [27] On the results of monitoring the quality of the provision of state and municipal services in the Sverdlovsk region according to the results of 2021. URL: <http://ar.gov66.ru/organam-vlasti/provedenie-monitoringa-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-munitsipalnyh-uslug/> (accessed 01.06.2022).
- [28] Monitoring the development of the information company in the Russian Federation. Federal State Statistics Service. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (accessed 10.07.2022).
- [29] Public services. Ministry of Culture of the Sverdlovsk Region: Official website. URL: <https://mkso.ru/gosuslugi/administrativnye-reglamenti> (accessed 20.07.2022).
- [30] Public services (functions) provided by the Ministry of Health of the Sverdlovsk Region. Ministry of Health of the Sverdlovsk Region. Official website. URL: <https://minzdrav.midural.ru/article/show/id/1094> (accessed: 20.07.2022).
- [31] Public services of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Sverdlovsk Region on the website. Ministry of Social Policy of the Sverdlovsk Region. Official website. URL: <https://msp.midural.ru/gosudarstvennye-uslugi/perechen-gosudarstvennyh-uslug.html> (accessed 20.07.2022).
- [32] The list of public services of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Sverdlovsk Region. Ministry of Natural Resources and Ecology of the Sverdlovsk Region. Official website. URL: <https://mprso.midural.ru/article/show/id/1120> (accessed 20.07.2022).
- [33] Monitoring the development of the information company in the Russian Federation. Federal State Statistics Service. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/infocommunity> (accessed 10.07.2022).
- [34] An annual report on the results of monitoring the quality of the provision of municipal services in the city district “City of Lesnoy” for 2021. URL: <http://www.gorodlesnoy.ru/adm-reforma/gosserv1/monitoring-of-the-quality-and-accessibility-of-municipal-services/> (accessed 20.07.2022).
- [35] Monitoring. An annual report of the provision of municipal services 2021. URL: <https://березовский.пф/396524/396522/> (accessed 20.07.2022).

ПЛАТФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

АННОТАЦИЯ:

Современное развитие цифровых технологий, по мнению ряда исследователей, существенным образом трансформирует привычные механизмы участия граждан в публичном управлении посредством подхода, описываемого в литературе как *Web 2.0* и *Government 2.0*. В этой связи статья посвящена исследованию внедрения отдельных механизмов обратной связи в практику муниципального управления как в рамках федерального проекта «Умный город», так и вне его. В статье рассмотрен зарубежный опыт внедрения подобных технологий (*Civocracy*, *Martionnaire*, *CitizenLab* и др.) и результаты ряда городов Свердловской области (Екатеринбурга, Верхней Пышмы, Лесного и др.).

В ходе исследования были использованы такие методы, как анализ статистических данных и аналитических материалов Министерства цифрового развития и связи Свердловской области, органов местного самоуправления; контент-анализ содержания порталов обратной связи городов Свердловской области; а также оценка удовлетворенности заявителей портала, собираемая в автоматическом режиме.

Делается вывод, что внедрение технологий обратной связи и выявления мнения граждан посредством цифровых платформ может рассматриваться как важный шаг для расширения гражданского участия. С другой стороны, важна проработка процессуальных аспектов участия и их дальнейшая «оцифровка» в рамках определенной платформы. В статье дается ряд рекомендаций в адрес органов местного самоуправления по повышению эффективности применения платформ гражданского участия.

Увлечение вовлечением

Внедрение проектного подхода в государственном и муниципальном управленческом секторе подразумевает расширение участия граждан, поскольку суть любого проекта состоит в удовлетворении запросов и интересов заказчика, которым в итоге является гражданин и (или) местное сообщество. Тем не менее, на практике цифровизация в целом не приводит к кардинальным изменениям форм участия и не дает большей вовлеченности общественности в раз-

работку и реализацию программ и политик даже на уровне местного самоуправления.

Хотя, по мнению ряда исследователей, современное развитие цифровых технологий существенным образом трансформирует привычные механизмы участия граждан в публичном управлении [1] посредством подхода, описываемого в литературе как *Web 2.0* и *Government 2.0*. В статье рассмотрены результаты вовлечения граждан в местное самоуправление в связи с внедрением технологий умного города и

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Васильева Елена Игоревна

ORCID: [0000-0003-3475-5412](https://orcid.org/0000-0003-3475-5412)

Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

✉ vasilyeva-ekb@yandex.ru

Орфонидий Анастасия Васильевна

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова (199911, Россия, Москва, Ленинские горы, 1)

✉ orfonidiin@mail.ru

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

платформа гражданского участия, платформа обратной связи, органы местного самоуправления, цифровизация, гражданское участие, умный город.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Васильева Е.И., Орфонидий А.В. Платформы гражданского участия как направление цифровизации публичного управления // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 49–60.

ления по широкому спектру вопросов, а также участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях. Начиная с 2019 года система функционирует в пилотном режиме, что позволяет оценить эффективность данного инструмента на основе показателей Свердловской области. Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью научного осмысления практики деятельности органов публичного управления в части внедрения механизмов гражданского участия посредством различных цифровых платформ и сервисов.

Безвластие советов

Участие граждан в принятии политических решений длительное время является предметом научного и общественного дискурса. Первые концепции политического участия в условиях демократии предусматривали единственный механизм – голосование граждан за своих представителей, которые впоследствии от имени избирателей реализуют публичные функции и представляют их интересы [2; 3]. Формализованные политические институты, согласно данным концепциям, рассматриваются как важнейший и единственный механизм участия граждан, поскольку позволяют осуществлять представительство интересов прозрачно и оценивать влияние различных акторов на процесс принятия политических решений [4].

В 1950-1960-х годах государственная администрация предпринимала точечные попытки вовлечь отдельные группы граждан в консультативные формы взаимодействия, при этом общественность не имела механизмов контроля органов публичного управления [5]. Но уже в 1970-х годах рост протестной активности населения привел к расширению прямых механизмов участия граждан в принятии политических решений, получивших

Экспертиза уровня вовлечения граждан показывает, что участие сообществ обеспечивается в формате «сверху вниз»

наибольшее развитие с 1990-х. Однако необходимо отметить, что формы участия граждан в публичном управлении инициировались преимущественно «сверху вниз», приводя к реализации правительственных инициатив и разочарованию граждан в институционализированных механизмах коллективных действий [6]. Результаты научных исследований также показывали, что традиционные формы гражданского участия через обычные формальные и нормативно закреплённые каналы мало влияли на содержание государственной политики [7]. Согласно полученным данным, существующие институты и созданные в их рамках общественные структуры отражали преимущественно бюрократические подходы к решению проблем.

Современное развитие цифровых технологий, по мнению ряда исследователей, существенным образом трансформирует привычные механизмы участия граждан в публичном управлении [1] посредством подхода, описываемого в литературе как *Web 2.0* и *Governement 2.0* [8]. Т. О'Рейли выступает за внедрение платформенного мышления в рамках государственных программ и проектов с привлечением общественности к их разработке и реализации. В целом внедрение проектного подхода в государственном секторе подразумевает расширение участия граждан, поскольку суть любого проекта состоит в удовлетворении запросов и интересов заказчика, которым и является гражданин и (или) местное сообщество граждан. Тем не менее по факту цифровизация не меняет

существенным образом уровень включённости общественности в разработку и реализацию программ и политик. При этом данная ситуация характерна не только для Российской Федерации, но и многих демократических стран. В научной литературе можно встретить дискуссию о роли умных городов и том, чьим интересам в большей степени служит их использование: элит или граждан.

Ряд исследователей утверждает, что технологии умного города – практическая реализация технократического управления, когда все городские проблемы рассматриваются как решаемые с помощью цифровых инструментов. В этом смысле умный город – это рынок, наибольшую заинтересованность в котором имеют не столько граждане, сколько ИТ-компания. А фрейм «вовлечение граждан» используется для снижения критики в адрес концепции умного города и маскировки технократического управления, осуществляемого по-прежнему «сверху вниз» в отличие от реальной трансформации управления в направлении «снизу вверх» [9-13]. В своей работе П. Кардулло и Р. Китчин [9] провели исследование практики реализации умных городов в Ирландии на основе концепции гражданского участия Ш. Арнстайна. Согласно полученным результатам, несмотря на использование цифровых решений в области участия граждан, взаимодействие осуществлялось сверху вниз и в большей части сводилось к предоставлению информации, консьюмеризму и символизму. П. Кардулло и Р. Китчин указывают, что примеры граждан-

3 Цифровые сервисы для обращений граждан на основе облачных технологий. К указанной группе относится платформа *illico* от *NeoLedge*, активно используемая во французских городах Париж, Сент-Этьен и Шуази-ле-Руа. Суть данной платформы состоит в сборе сообщений граждан в режиме реального времени о проблемах в отдельных районах, например, сломанные уличные фонари, отсутствующие, но необходимые дорожные знаки и т.п. Эта система нацелена на реализацию взаимодействия граждан и органов власти безбумажным способом.

4 Платформы по типу создания цифрового образа органа публичного управления. Суть таких платформ, наибольшую популярность из которых приобрел *CitizenLab*, состоит в том, чтобы все форматы взаимодействия между жителями и органами перевести в цифровой вид посредством платформы и полностью сделать через нее любые формы взаимодействия граждан с органами власти. *CitizenLab* используется более чем сотней городов (Париж, Левен, Ванкувер, Брюссель, Льеж и др.). Благодаря платформе снижается количество времени на обработку информации, поступающей от граждан, и деятельность осуществляется более оперативно.

Цифровизация по-уральски

В муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области (далее – муниципальные образования), реализуются муниципальные программы, направленные на внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений, а также обеспечивающие оперативное и безбарьерное взаимодействие с населением и коммерческим сектором. Осуществляется активная

цифровизация различных отраслей хозяйства, в том числе городского транспорта, благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства и многих других отраслей. Важными направлениями являются реализация цифровых решений в сфере образования, туризма, а также внедрение геоинформационных систем.

С целью обеспечения быстрого реагирования на направляемые в адрес органов местного самоуправления сообщений жителей внедряется система «Инцидент-менеджмент». Работа в этой системе включает:

- взаимодействие с профильными подразделениями органов местного самоуправления и конечными исполнителями для решения вопросов граждан;
- координация соисполнителей по отработке фаст-треков (инцидентов, решаемых под отчет с фотоподтверждением в формате «было – стало»).

Использование указанных систем в работе исполнительно-распорядительных, представительных и иных органов местного самоуправления позволяет обеспечить наиболее полное и оперативное межведомственное взаимодействие и сократить сроки ответа на обращения граждан.

Также органы местного самоуправления ведут активную работу по актуализации официальных сайтов и модернизации

их интерфейса и функционала. Например, предусмотрена возможность записаться онлайн на прием к Главе муниципального образования, действуют электронные приемные.

Так как деятельность органов местного самоуправления предполагает непосредственное участие населения, органы власти активно используют официальные аккаунты в социальных сетях «ВКонтакте» и «Одноклассники», что позволяет не только информировать жителей муниципальных образований об актуальных событиях, но и использовать инструменты и функционал социальных сетей для мониторинга мнения населения и выявления наиболее острых проблем, волнующих граждан. Например, в отдельных муниципалитетах, расположенных на территории Свердловской области, проводятся прямые эфиры, стримы, онлайн-голосования и многое другое. Использование социальных сетей позволяет обеспечить участие в местном самоуправлении населения разных возрастных категорий, в том числе молодежи.

Дополнительно в ряде муниципальных образований создаются онлайн-платформы, выступающие главными коммуникационными площадками города. Цифровые решения позволяют жителям сообщать об актуальных проблемах и осуществлять

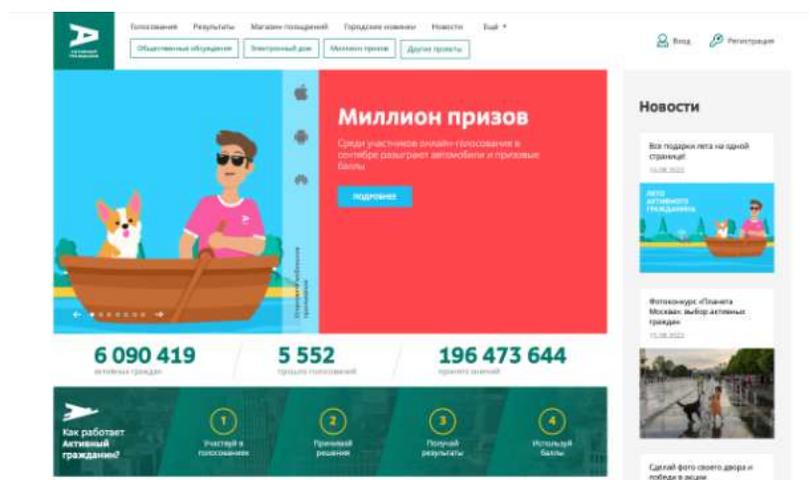


Рис. 2. Платформа «Активный гражданин» города Москва.

Стимулировать горожан к участию в опросах по темам развития территории можно при помощи системы бонусов

контроль за деятельностью органов местного самоуправления по их устранению. В отдельных муниципальных образованиях создана цифровая карта города, включающая подробную информацию обо всех объектах социальной инфраструктуры. Например, жители могут узнать часы работы учреждения, связаться с руководителем, изучить объект на предмет доступности для инвалидов и лиц с ОВЗ.

Вызываем интерес на себя

Ряд муниципалитетов Свердловской области разработали свои сайты для проведения опросов жителей и сбора предложений, в том числе Верхняя Пышма, Екатеринбург, Лесной, Новоуральск.

На сайте <https://впередверхняяпышма.рф/> зарегистрировано 6 030 пользователей, 12 200 посещений сайта, организовано 14 голосований, в которых приняли участие 3 497 человек. Опросы проводились по темам благоустройства общественных территорий, новой схемы организации движения автотранспорта в

микрорайонах города, установки коллективных антенн в многоквартирных домах, выбора стелы на въезде в городской округ «Верхняя Пышма» и другим. Граждане опрашиваются анонимно, в то же время абсолютно прозрачно – каждый участник голосования в любой момент времени может видеть предварительные результаты, по завершении опроса результаты размещаются на сайте и доступны для всех. В связи с этим сайт имеет высокий уровень доверия у населения.

Данный интернет-ресурс предназначен для:

- создания условий для стабилизации гражданского общества за счет трансляции актуальной городской повестки;
- повышения уровня доверия к принятию решений органами муниципальной власти;
- формирования социальной и политической культуры населения путем вовлечения их в обсуждение городских проблем.

В Екатеринбурге действует Портал «Екатеринбург, предлагай!», предназначенный для ор-

ганизации процессов инициативного бюджетирования на территории муниципального образования «город Екатеринбург» в едином для всех его участников информационном пространстве, размещенном в сети Интернет. С 01.06.2022 запущена онлайн-платформа «Активный Екатеринбург» и разработано приложение для мобильных устройств iOS и Android (рис. 3). На сайте зарегистрировано 3 766 активных пользователей, проведено 19 голосований и вынесено 71 решение.

Скачав приложение, обладающее тем же функционалом, что и сайт, жители города смогут принимать участие в опросах, касающихся различных сфер городского хозяйства, а также направлять сообщения по действующему классификатору.

На рисунке 4 представлены примеры сообщений граждан о проблемах, возникших на территории муниципального образования. Платформа «Активный Екатеринбург» позволяет зарегистрированному пользователю в оперативном режиме сообщить об актуальной проблеме, выбрав категорию вопроса, указав адрес и кратко описав его с прикреплением фотоподтверждения. Другие пользователи платформы могут оставить дополнительные комментарии под сообщением о проблеме. Также на портале представлена единая

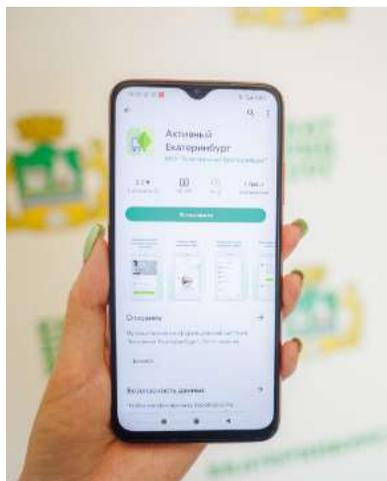


Рис. 3. Приложение «Активный Екатеринбург».

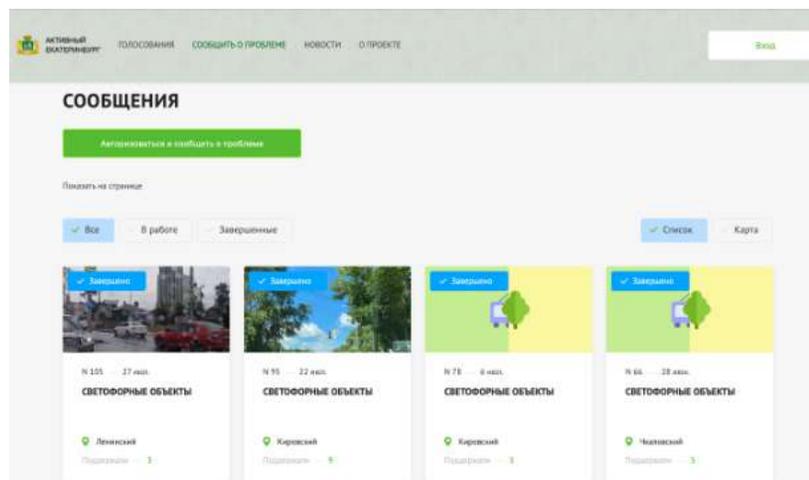


Рис. 4. Сообщения о проблемах на портале «Активный Екатеринбург».

карта города, на которой собраны полученные сообщения.

Всего с момента запуска «Активного Екатеринбурга» на городские проблемы пожаловались 92 человека. Наибольшая доля сообщений относилась к категории «Дорожная разметка» – 43 сообщения; 17 сообщений касались темы «Дорожные знаки»; по работе общественного транспорта обратилось шесть жителей Екатеринбурга. Тема светофорных объектов заинтересовала 18 горожан (рис. 4), по остановочным пунктам поступило восемь сообщений. Иные проблемы в области благоустройства общественного пространства города, придомовых территорий, качества автомобильных дорог и пр. на портале не представлены. При этом перечисленные проблемы представляют собой перечень наиболее острых тем для населения, что подтверждается статистическими данными по обращению граждан в органы местного самоуправления. Таким образом, направляемые жителями города сообщения затрагивают ограниченный круг вопросов городского хозяйства, что может снижать активность горожан и не позволяет своевременно выявлять актуальные городские проблемы.

Функционал платформы предполагает, что при решении направленной жителями города проблемы уполномоченное ведомство оставляет соответствующий комментарий с возможностью прикрепления фото. Возможность дальнейшего взаимодействия с органами местного самоуправления по решению направленной проблемы не предусмотрена. Например, граждане не могут оценить своевременность и полноту действий Администрации города по пятибалльной шкале, написать комментарии и т.д.

Другим направлением платформы «Активный горожанин» является проведение онлайн-опросов жителей города. Всего за время функционирования портала (2,5 месяца) было проведе-



Рис. 5. Динамика количества участников опросов на платформе «Активный Екатеринбург».

но 19 голосований. По состоянию на 17.08.2022 года на сайте активно работало два опроса. На рисунке 5 представлена динамика количества участников опросов, проводимых Администрацией Екатеринбурга.

Исходя из данных, представленных на рисунке 5, можно сделать вывод об отсутствии роста количества горожан, принявших участие в опросах, размещенных на платформе «Активный Екатеринбург». Более того, наблюдается отрицательная динамика проголосовавших: если при запуске платформы в опросах принимало участие от 100 до 1500 активных пользователей, то в дальнейшем их количество в Екатеринбурге сократилось до 30-35 человек, что в среднем в 5-10 раз меньше, чем в Верхней Пышме. С учетом численности населения муниципального образования «город Екатеринбург», представленные показатели свидетельствуют о низкой степени вовлеченности населения в применение инструмента. Сложившаяся ситуация может быть вызвана рядом факторов. Рассмотрим некоторые из них.

Недостаточный уровень использования современных PR-инструментов для информирования жителей Екатеринбурга о запуске новой платформы, возможностях ее использования и преимуществах. Администрация Екатеринбурга анонсировала ввод в эксплуатацию платформы на официальном портале екатеринбург.рф, а также публикует информацию об актуальных опро-

сах, результатах и т.д. в официальной группе в ВКонтакте. Другие инструменты продвижения цифрового продукта в настоящий момент не задействованы. Например, возможен запуск контекстной рекламы в социальных сетях, публикация информации в городском транспорте, социальных учреждениях.

Также целесообразно предусмотреть механизмы стимулирования населения принимать участие в опросах, направлять сообщения и выстраивать диалог с органами местного самоуправления посредством разработки системы бонусов для активных пользователей. На данный момент Администрация города Екатеринбурга осуществляет разработку «Магазина поощрений» – виртуальной системы материальной благодарности (начисления баллов) граждан за их активную гражданскую позицию путем участия в голосовании.

Аналогичная система поощрений уже действует в Верхней Пышме (рис. 6).

«Магазин поощрений» позволяет использовать не только средства местного бюджета на выпуск сувенирной продукции, но и привлекать партнеров. Это могут быть как крупные федеральные сети, так и местные компании. Данные, представленные на рисунке 6, свидетельствуют о востребованности среди пользователей портала товаров и услуг «Магазина поощрений» в Верхней Пышме.

Второй возможной причиной снижения активности пользова-

телей платформы «Активный Екатеринбург» может выступать несоответствие проводимых Администрацией города опросов интересам населения, а также очевидный характер предлагаемых вариантов ответа. Так, меньше всего горожан проголосовало по таким вопросам, как:

- *Знаете ли вы о реализации в России физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО)?* (64 человека).

- *Какие, на ваш взгляд, географические направления являются наиболее интересными и перспективными для развития международного торгово-экономического сотрудничества города Екатеринбурга?* (37 человек).

- *Какое выступление хедлайнеров уральской ночи музыки вам понравилось больше?* (31 человек).

При этом наиболее популярные опросы были проведены по таким вопросам городского хозяйства, как благоустройство города Екатеринбурга (участники – 454 человека), развитие туристической инфраструктуры (1 593 человека), развитие общественного транспорта (491 человек), а также обращение с твердыми бытовыми отходами (449 человек). Однако необходимо отметить низкий уровень проработанности проводимых опросов: во-первых, отсутствует комментарий Администрации об актуальности поднимаемого вопроса; во-вторых, не указаны дальнейшие перспективы использования результатов голосования; в-третьих, очевиден тривиальный характер вариантов ответа (рис. 7).

Так, необходимость строительства второй ветки метро, развитие трамвайной сети не требует дополнительных подтверждений со стороны горожан посредством проведения опроса – данный вопрос неоднократно обсуждался на различных площадках и форумах. Вместе с тем общественный транспорт действительно является важным компонентом инфраструктуры городского хозяйства, однако целесообразно

предлагать наиболее конкретные варианты ответов, например, «повышение уровня безопасности городским перевозкам», «внедрение “умных” технологий отслеживания городского транспорта» и пр. Также дополнительно необходимо предусмотреть возможность направлять собственные идеи и предложения по проблематике опросов.

Таким образом, запуск платформы «Активный Екатеринбург» – важный шаг на пути выстраивания открытого и конструктивного диалога органов местного самоуправления с населением в условиях цифровой трансформации управления и ста-

новления «умных городов». Функционал сайта и мобильного приложения позволяет в оперативном формате направлять сообщения по различным вопросам городского хозяйства и принимать участие в голосовании по широкому спектру тем. Однако актуальная версия платформы требует как содержательной, так и технологической проработки с учетом лучших практик. Краткий обзор сайта ВпередВерхняяПышма.рф свидетельствует о наличии релевантного опыта по реализации таких проектов.

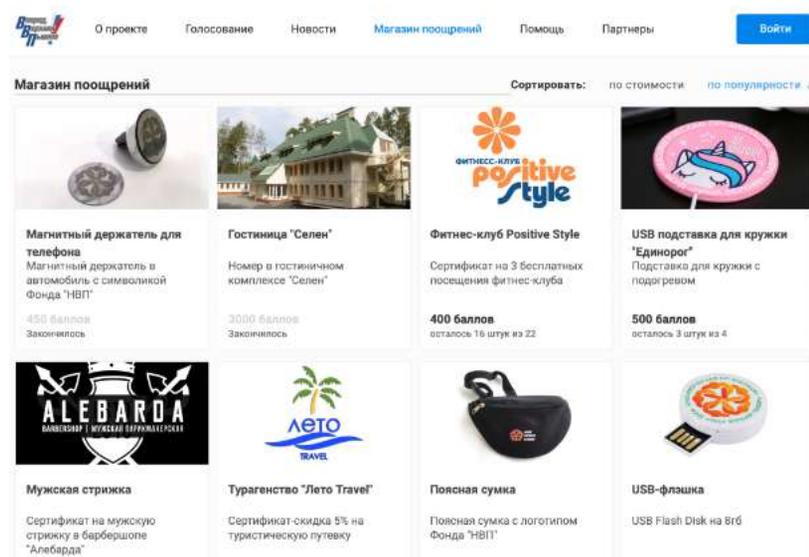


Рис. 6. Магазин поощрений пользователей портала «ВпередВерхняяПышма».

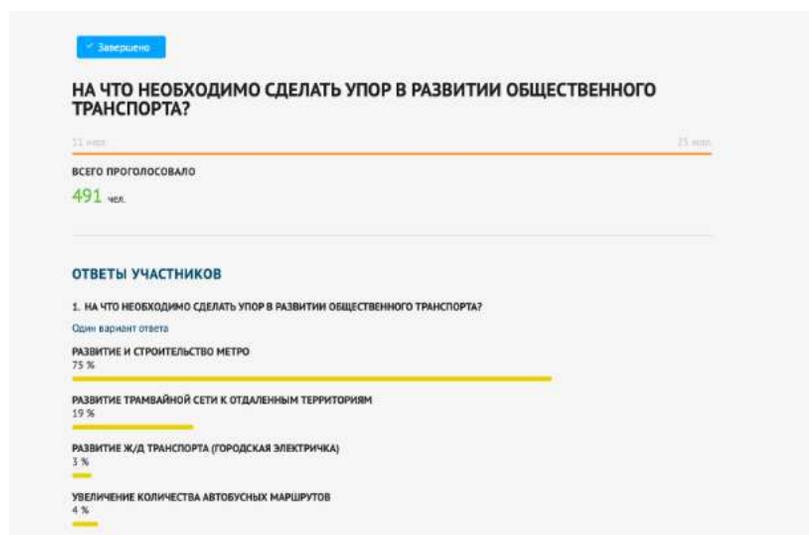


Рис. 7. Пример опроса на платформе «Активный Екатеринбург».

Хост виляет @

Рассмотрим другие примеры внедрения Цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития в муниципалитетах Свердловской области. Например, в 2021 году в городском округе «Город Лесной» введена в эксплуатацию платформа «Умный город». Акционерным обществом «Цифровые платформы и решения Умного Города» на платформе «Умные города Росатома» была установлена расширяемая платформа «Умный город Лесной» и передано на основе неисключительной лицензии право использования программного обеспечения «Программа для ЭВМ «Платформа «Умный город»». Интерфейс платформы «Умный Лесной» представлен на рисунке 8. Аналогичная платформа действует в Новоуральском городском округе.

С апреля 2021 года на Платформе доступны (внедрены) следующие модули:

- «Погодные условия» – модуль, связанный с отображением информации о погодных условиях и предназначенный для размещения информации о текущих метеоусловиях и прогнозах на ближайшие сутки.

- «Полицейские участки» – модуль с актуальной информацией о расположении полицейских участков, об участковых уполномоченных, их зонах ответственности и служебных контактных данных.

- «Избирательные округа» – модуль, связанный с территориями избирательных округов и предназначенный для предоставления актуальной информации по разделению территории на избирательные округа, с указанием депутатов, ответственных за данные округа.

- «Учреждения» – модуль, связанный с работой муниципальных учреждений, предназначенный для предоставления актуальной информации о месторасположении, графике работы и

Проекты умных городов не меняют кардинальным образом типовые механизмы участия граждан в управлении

контактах учреждений, располагающихся на территории города.

- «Проблемы – сообщения жителей» – модуль обеспечивает взаимодействие жителей с городской администрацией и эксплуатационными организациями посредством публикации сообщений и организации общественного контроля за решением городских проблем.

- «Мониторинг (Ситуационный центр)» – модуль предназначен для организации диспетчеризации, оперативного информирования о проблемах или работах, обмена информацией, контроля выполнения работ и решения проблем.

Согласно данным, представленным Администрацией городского округа «Город Лесной», за время функционирования системы было получено 411 сообщений, 403 из которых были приняты в работу: ответственным лицам направлены уточнения, просьбы или претензии, 8 жалоб не соответствовали правилам и тематике или дублировались. Анализ тепловой карты проблемных мест позво-

лил выявить наиболее проблемные участки территории городского округа, но при этом показал, что в городе достаточно много «белых пятен», откуда ещё не поступало ни одной проблемы. За все время работы решения были зафиксированы по 325 задачам, часть из которых в дальнейшем войдут в план развития муниципалитета при наличии бюджетных средств. По остальным обращениям заявителем были подготовлены аргументированные ответы.

Анализ статистики показал, что большая часть проблем (39,1%) была решена в срок от суток до двух, а 16,7% проблем были решены в срок до семи дней. Оставшаяся часть решенных проблем была отработана в течение месяца. Также данные статистики платформы позволили выявить наиболее востребованные типы возникающих проблем на территории города, что помогло выстроить приоритеты в планировании и принятии управленческих решений.

Запуск платформы на территории городского округа позволил создать условия для разви-

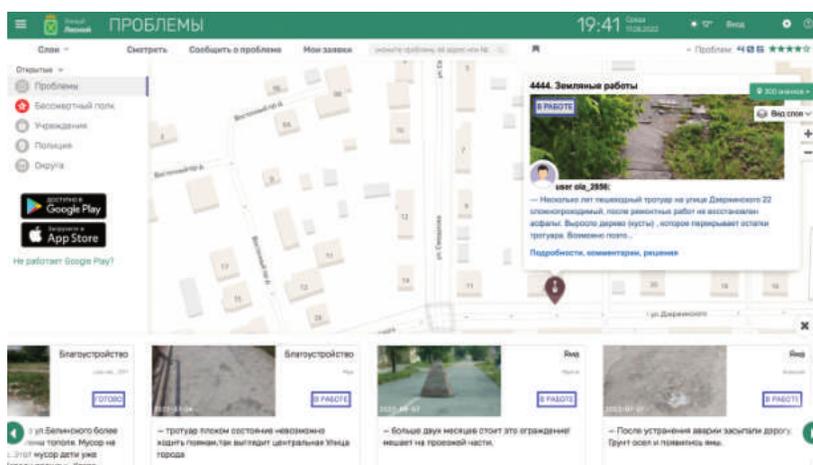


Рис. 8. Интерфейс интерактивной платформы «Умный Лесной».

тия конструктивного сотрудничества горожан с органами власти и организациями для оперативного выявления проблем на территории города и устранения большей их части в кратчайшие сроки. Кроме того, платформа является эффективным инструментом взаимодействия органов власти и организаций с горожанами при наличии гражданских инициатив. Функционал платформы позволяет не только сообщить о существующей проблеме, но также направить свои предложения и идеи по развитию инфраструктуры городского хозяйства.

ПОСтоянная переменная

Изучив опыт Верхней Пышмы, Новоуральска и Лесного по созданию цифровых решений для обеспечения взаимодействия органов местного самоуправления с населением, был сформулирован перечень рекомендаций по совершенствованию портала «Активный Екатеринбург»:

- Администрации Екатеринбурга необходимо популяризировать портал среди жителей города Екатеринбурга посредством запуска контекстной рекламы, информирования граждан по месту их жительства и разработки системы мотивации участия с привлечением партнеров («Магазин поощрений»);

- необходимо разработать регламент проведения онлайн-опроса на платформе, закрепив его обязательную типовую структуру: субъект проведения, цель выявления мнения горожан, содержательный анализ результатов опроса с указанием дальнейших действий Администрации по реализации мнения горожан;

- подготовка ежеквартальных сводных отчетов для граждан о проделанной работе Администрации города по направленным сообщениям и проведенным опросам;

- расширение функционала платформы в части интеграции

с информационными сервисами города Екатеринбурга, указанием полицейских участков, избирательных округов и т.д.

С января 2021 года муниципалитеты Свердловской области вошли в федеральное программное обеспечение по обращениям граждан «Платформа обратной связи» (далее – ПОС), зарегистрированных на портале Госуслуги.ру и имеющих возможность направить обращение в органы местного самоуправления через портал Госуслуг. Система ПОС создана для проведения анализа обращений и сообщений граждан, учета сообщений при принятии решений органами местного самоуправления, проведения опросов и голосований.

Согласно данным, указанным в АИС «Платформа обратной связи», с начала 2022 года и по состоянию на 01.08.2022 год в адрес органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области и подведомственных им учреждений, поступило 2743 обращения, что на 349 больше, чем в 2021 году. Рост количества обращений в адрес органов местного самоуправления обусловлен освоением муниципалитетами ПОС и постепенным подключением подведомственных учреждений. Тем не менее на данный момент обра-

щения в адрес органов местного самоуправления через ПОС составляют менее 1% (в 2021 году общее количество обращений составило 350 755, из которых 328 616 – связаны с пандемией и вакцинацией).

АИС «Платформа обратной связи» позволяет группировать обращения по тематике. На рисунке 9 представлена статистика обращений в адрес органов местного самоуправления в зависимости от их содержания. Согласно данным, можно сделать вывод, что каждое третье обращение затрагивает вопросы, связанные с автомобильными дорогами (33,21%). Второе место в рейтинге наиболее популярных тематик обращений граждан заняли проблемы благоустройства общественных и деловых территорий муниципалитетов (31,51%). Почти каждое пятое (21,83%) обращение поступает в органы местного самоуправления и подведомственные ему муниципальные учреждения по разделу тематического классификатора «Жилищно-коммунальное хозяйство».

Несмотря на рост количества обращений в адрес органов местного самоуправления, поступающих через ПОС, сохраняется проблема низкого уровня удовлетворенности граждан полнотой и своевременностью ответов. Из 2743 обращений, направленных в органы в местного самоуправ-



Рис. 9. Количество обращений в органы местного самоуправления, направленные через ПОС.

ления с начала 2022 года, только 454 (или 16,6%) ответа получили оценку.

Исходя из данных, представленных на рисунке 10, можно сделать вывод, что меньше половины граждан полностью или частично удовлетворены ответами органов местного самоуправления на поступающие обращения через ПОС (полностью удовлетворены – 41,7%, высокий уровень удовлетворенности – 5,3%). При этом каждым третьим ответом органов местного самоуправления граждане были полностью не удовлетворены (29,9%), почти каждое пятое обращение было оценено как «высокая неудовлетворенность» (18,1%).

Среди основных причин низкого уровня удовлетворенности населения ответами органов местного самоуправления на обращения, направленные посредством ПОС, можно выделить две основных:

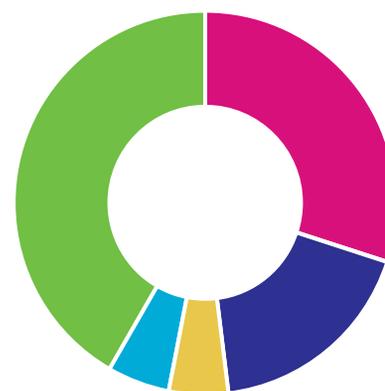
- во-первых, отсутствие конкретных решений и формализм ответов на обращения граждан;
- во-вторых, длительные сроки ответов на обращения граждан либо нарушение установленного в соответствии с законодательством Российской Федерации срока рассмотрения обращений (30 дней). Так, согласно результатам мониторинга АИС «Платформа обратной связи», 272 из 2 743 обращений были просрочены на разных этапах работы.

Сохранение указанных проблем влечет за собой перечень негативных последствий как для инструментов взаимодействия органов власти с населением, так и для самого института местного самоуправления в целом. В частности, формальный подход при

составлении ответов, с одной стороны, приводит к росту повторных обращений, спускаемых в том числе из Администрации Президента Российской Федерации, с другой стороны, провоцирует политический абсентеизм и нежелание населения принимать участие в решении вопросов местного значения. Возникает противоречивая ситуация, когда цифровые каналы взаимодействия населения и органов местного самоуправления множатся, но качество нового конструктивного диалога достичь не удается. Отсюда мы наблюдаем низкий уровень вовлеченности граждан в использование цифровых платформ по типу «Активного горожанина», нежелание принимать участие в онлайн-опросах, опубликованных на официальных сайтах и т.д.

Cancel для имитации

Суммируя изложенное, можно сделать вывод, что внедрение информационно-коммуникационных технологий в процесс взаимодействия органов местного самоуправления и населения является важным шагом на пути построения умных городов и повышения конкурентоспособности муниципальных образований. Однако сохранение бюрократического подхода не позволяет формировать актуальную городскую повестку и аккумулировать ресурсы властных институтов, коммерческого сектора и жителей территорий для решения актуальных социально-экономических проблем. Реализация проектов умных городов как способ вовлечения граждан кардинальным образом не меняет самих механизмов уча-



- Полностью не удовлетворены
- Высокая неудовлетворенность
- Нейтральное отношение
- Высокая удовлетворенность
- Полностью удовлетворены

Рис. 10. Оценка населением ответов органов местного самоуправления на обращения, поступавшие через ПОС.

стия. Обеспечение участия местного сообщества в основном происходит «сверху вниз» и в меньшей степени ориентировано на граждан, а большей – способствует продвижению решений администраций разных уровней. Наиболее широко используемыми способами вовлечения граждан в принятие и реализацию решений остаются собрания, конференции и опросы (преимущественно в социальных сетях). Все это сохраняет уровень участия граждан низким, значительная часть граждан по-прежнему пребывает в неведении относительно актуальной повестки дня и действий властей на территории проживания.

Таким образом, внедрение технологий умного города может рассматриваться как важный шаг для расширения гражданского участия. С другой стороны, важна проработка процессуальных аспектов участия и их дальней-

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

- [1] Kettl D.F. (2015). The transformation of governance: public administration for twenty-first century America. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- [2] Dahl R.A. (1956). A preface to democratic theory.
- [3] Schumpeter J.A. (1976). Capitalism, socialism, and democracy. London, Allen and Unwin.
- [4] Scott J.C. (1998). Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven, Yale University Press.

- [5] Kiernan M.J. (1983). Ideology, Politics, and Planning: Reflections on the Theory and Practice of Urban Planning, *Environment and Planning B*, vol. 10 (1), pp. 71–87, March.
- [6] Putnam R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, no. 6 (1), pp. 65–78.
- [7] Crosby N., Kelly J.M., Schaefer P. (1986). Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation, *Public Administration Review*, no. 46 (2), pp. 170–178. DOI: [10.2307/976169](https://doi.org/10.2307/976169).
- [8] O'Reilly T. (2011). Government as a Platform, *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, MIT Press, vol. 6 (1), pp. 13–40, January.
- [9] Cardullo P., Kitchin R. (2019). Being a 'citizen' in the smart city: up and down the scaffold of smart citizen participation in Dublin, Ireland, *GeoJournal*, no. 84, pp. 1–13. DOI: [10.1007/s10708-018-9845-8](https://doi.org/10.1007/s10708-018-9845-8).
- [10] Zhu Yu-Qian, Alamsyah Nurwahyu (2022). Citizen empowerment and satisfaction with smart city app: Findings from Jakarta, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 174, art. 121304. DOI: [10.1016/j.techfore.2021.121304](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121304).
- [11] Zeeland Ine, Breuer Jonas, Pierson Jo (2021). Walkshops for Citizen Involvement: Walk the Talk with Smart City Citizens, 2021 *IEEE International Smart Cities Conference (ISC2)*, pp. 1-4. DOI: [10.1109/ISC253183.2021.9562922](https://doi.org/10.1109/ISC253183.2021.9562922).
- [12] Jang Seok-gil, Gim Tommy (2021). Considerations for Encouraging Citizen Participation by Information-Disadvantaged Groups in Smart Cities, *Sustainable Cities and Society*, no. 76. DOI: [10.1016/j.scs.2021.103437](https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.103437).
- [13] González Briones Alfonso, García-Magariño Iván, Gómez-Sanz Jorge, Fuentes-Fernández Rubén, Pavón Juan (2021). A Collaborative Platform for the Detection of Non-inclusive Situations in Smart Cities. DOI: [10.1007/978-3-030-85713-4_20](https://doi.org/10.1007/978-3-030-85713-4_20).
- [14] Berntzen L., Johannessen M. (2016). The Role of Citizen Participation in Municipal Smart City Projects: Lessons Learned from Norway. In: Gil-Garcia J., Pardo T., Nam T. (eds). *Smarter as the New Urban Agenda*. Public Administration and Information Technology, vol 11. Springer, Cham. DOI: [10.1007/978-3-319-17620-8_16](https://doi.org/10.1007/978-3-319-17620-8_16).
- [15] Перезолова А.С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // *Власть*. 2015. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gorodskie-elektronnye-referendумы-opyt-proekta-aktivnyy-grazhdanin> (дата обращения: 18.07.2022).

FEEDBACK PLATFORMS AS A DIRECTION OF PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION

AUTHORS' INFORMATION:

Elena I. Vasileva

ORCID: [0000-0003-3475-5412](https://orcid.org/0000-0003-3475-5412)

Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

✉ vasilyeva-ekb@yandex.ru

Anastasiya V. Orfonidiy

Lomonosov Moscow State University (1, Lenin Hills, Moscow, 119991, Russia)

✉ orfonidiin@mail.ru

KEYWORDS:

civic participation platform, feedback platform, local government, digitalization, civic participation, smart city.

FOR CITATION:

Vasileva E.I., Orfonidiy A.V. (2022). Feedback platforms as a direction of public administration digitalization, *Municipality: Economics and Management*, no. 3, pp. 49–60.

ABSTRACT:

The modern development of digital technologies, according to a number of researchers, significantly transforms the usual mechanisms for citizen participation in public administration through the approach described in the literature as Web 2.0 and Government 2.0. In this regard, the article is devoted to the study of the implementation of individual feedback mechanisms in the practice of municipal government, both within the framework of the federal project "Smart City" and outside it. The article considers foreign experience in implementing such technologies (Civocracy, Maptionnaire, CitizenLab, etc.) and the results of a number of cities in the Sverdlovsk region (Ekaterinburg, Verkhnyaya Pyshma, Novouralsk, etc.).

In the course of the study, such methods were used as the analysis of statistical data and analytical materials of the Ministry of Digital Development and Communications of the Sverdlovsk Region, local governments; content analysis of the content of feedback portals of the cities of the Sverdlovsk region; as well as an assessment of the satisfaction of portal applicants, collected automatically.

It is concluded that the introduction of feedback technologies can be considered as an important step for expanding civic participation. On the other hand, it is important to work out the procedural aspects of participation and their further "digitization" within a certain platform.

REFERENCES:

- [1] Kettl D.F. (2015). The transformation of governance: public administration for twenty-first century America. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- [2] Dahl R.A. (1956). A preface to democratic theory.
- [3] Schumpeter J.A. (1976). Capitalism, socialism, and democracy. London, Allen and Unwin.
- [4] Scott J.C. (1998). Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven, Yale University Press.
- [5] Kiernan M.J. (1983). Ideology, Politics, and Planning: Reflections on the Theory and Practice of Urban Planning, *Environment and Planning B*, vol. 10 (1), pp. 71–87, March.
- [6] Putnam R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, no. 6 (1), pp. 65–78.
- [7] Crosby N., Kelly J.M., Schaefer P. (1986). Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation, *Public Administration Review*, no. 46 (2), pp. 170–178. DOI: [10.2307/976169](https://doi.org/10.2307/976169).
- [8] O'Reilly T. (2011). Government as a Platform, *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, MIT Press, vol. 6 (1), pp. 13–40, January.
- [9] Cardullo P., Kitchin R. (2019). Being a 'citizen' in the smart city: up and down the scaffold of smart citizen participation in Dublin, Ireland, *GeoJournal*, no. 84, pp. 1–13. DOI: [10.1007/s10708-018-9845-8](https://doi.org/10.1007/s10708-018-9845-8).
- [10] Zhu Yu-Qian, Alamsyah Nurwahyu (2022). Citizen empowerment and satisfaction with smart city app: Findings from Jakarta, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 174, art. 121304. DOI: [10.1016/j.techfore.2021.121304](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121304).
- [11] Zeeland Ine, Breuer Jonas, Pierson Jo (2021). Walkshops for Citizen Involvement: Walk the Talk with Smart City Citizens, 2021 *IEEE International Smart Cities Conference (ISC2)*, pp. 1-4. DOI: [10.1109/ISC253183.2021.9562922](https://doi.org/10.1109/ISC253183.2021.9562922).
- [12] Jang Seok-gil, Gim Tommy (2021). Considerations for Encouraging Citizen Participation by Information-Disadvantaged Groups in Smart Cities, *Sustainable Cities and Society*, no. 76. DOI: [10.1016/j.scs.2021.103437](https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.103437).
- [13] González Briones Alfonso, García-Magariño Iván, Gómez-Sanz Jorge, Fuentes-Fernández Rubén, Pavón Juan (2021). A Collaborative Platform for the Detection of Non-inclusive Situations in Smart Cities. DOI: [10.1007/978-3-030-85713-4_20](https://doi.org/10.1007/978-3-030-85713-4_20).
- [14] Berntzen L., Johannessen M. (2016). The Role of Citizen Participation in Municipal Smart City Projects: Lessons Learned from Norway. In: Gil-Garcia J., Pardo T., Nam T. (eds). Smarter as the New Urban Agenda. Public Administration and Information Technology, vol 11. Springer, Cham. DOI: [10.1007/978-3-319-17620-8_16](https://doi.org/10.1007/978-3-319-17620-8_16).
- [15] Perezolova A.S. (2015). City e-referendums: Experience of the Active Citizen project, *Power*, no. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gorodskie-elektronnye-referendумы-opyt-proekta-aktivnyy-grazhdanin> (дата обращения: 18.07.2022).

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФУНКЦИИ КОМПЛАЕНС ВО ВНУТРЕННЕМ АУДИТЕ СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

АННОТАЦИЯ:

Каждая организация в процессе своей деятельности должна соблюдать большое количество требований, обусловленных национальным и международным законодательством, государственными и отраслевыми стандартами, а также внутренними нормативными документами. В системе внутреннего контроля крупных организаций для отслеживания соответствия этим требованиям деятельности как всей компании, так и отдельных ее представителей вводится такой инструмент, как комплаенс-функция, позволяющая отслеживать такого рода информацию. Исполнение этой функции особенно важно для страховых компаний, поскольку прозрачность и легитимность их деятельности способствует повышению рейтинга организаций и увеличивает спрос на предлагаемые ими услуги. Авторы оценивают варианты организационного применения комплаенса в деятельности страховых организаций в зависимости от их размера и специализации. В статье отмечается, что в настоящее время в условиях цифровизации как экономической, так и социальной жизни повышение эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятий связывается с применением современных цифровых технологий, в частности, тех, что упоминаются в программных документах Правительства Российской Федерации. Авторы анализируют применимость цифровых технологий в системах внутреннего аудита, включая комплаенс-деятельности страховых компаний и приходят к выводу о том, что они являются оптимальными инструментами повышения эффективности внутреннего контроля и аудита. Кроме того, в статье оценивается готовность организаций страховой отрасли к применению наиболее современных методов сбора, обработки и анализа информации. В результате выделяется ряд проблем, препятствующих внедрению сквозных цифровых технологий в страховой деятельности, а также даются рекомендации по их решению.

Минимизация потерь

Деятельность любой организации регулируется широким спектром требований, закрепленных в законах, стандартах и иных нормативных актах. Несоблюдение этих требований может привести к значительным финансовым потерям или серьезным ограничениям деятельности юридических лиц, поэтому компании должны соблюдать действующее законодательство и следить за его из-

менениями. В таком случае в контрольных подразделениях организаций и применяют функцию комплаенс. Комплаенс – это система, которая обеспечивает выявление и устранение рисков несоблюдения и несоответствия деятельности компании нормам существующего законодательства, а также положениям различных подзаконных актов.

В настоящий момент все больше международных и российских компаний осознают актуальность

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Иванов Алексей Вячеславович

ORCID: [0000-0003-2425-9511](https://orcid.org/0000-0003-2425-9511)

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Владимирский филиал) (600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59а)

✉ iav@bk.ru

Мизонова Татьяна Константиновна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Владимирский филиал) (600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59а)

✉ tanya.mizonova@gmail.com

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

аудит, аудиторская деятельность, внутренний аудит, внутренний контроль, сквозные цифровые технологии, функция комплаенс, комплаенс риски, совершенствование комплаенс.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Иванов А.В., Мизонова Т.К. Совершенствование функции комплаенс во внутреннем аудите страховых организаций в цифровую эпоху // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 61–77.

и важность функции комплаенс во внутреннем контроле и аудите, поскольку она обеспечивает возможность бесперебойного функционирования предприятия. Ценность функции комплаенс увеличивается с постоянным ростом различных финансовых и нефинансовых рисков для организации. Соблюдение функции комплаенс во внутреннем аудите организации положительно влияет на ее деятельность, предотвращая крупные финансовые

потери. Наличие данной функции полезно не только самой компании, но важно и для ее заказчиков и потребителей товаров и услуг, поскольку, применяя комплаенс, организации действуют в рамках существующего законодательства, оставаясь лояльными к своим действующим и потенциальным партнерам.

Появление понятия «комплаенс» относят к середине прошлого века, и в основном его связывают с необходимостью отслеживания законности деятельности фармацевтических компаний. Исследователи отмечают, что комплаенс «является фундаментом для программ соответствия законодательству» [1]. Анализ как самого понятия комплаенс, так и возможностей его применения в условиях современной цифровой экономики был предметом исследования таких современных российских ученых, как Власов А.А., Пронин С.А. [1], Рагулина Ю.В., Литвинова А.И. [2], Головин С.В., Луценко М.С., Шендрикова О.О. [3], Зверев Б.Б. [5]. Они не только провели существенную оценку дефиниции комплаенса и произвели сравнительный анализ его возможностей в России и за рубежом, но и представили типологизацию его схем в отечественных компаниях, и определили корреляционную зависимость между результатами в области комплаенса и отобранными потенциально влияющими на них факторами цифровой экономики.

Однако большинство исследователей не всегда корректно относятся к оценке влияния современных цифровых технологий в развитии комплаенс-функции, опуская, к примеру, ряд факторов, указанных в директивных документах Правительства России – таких как национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Кроме того, в опубликованных на нынешний день материалах недостаточно исследованы возможности и перспекти-

вы применения комплаенс-функции в страховых организациях. Устранение указанных пробелов в научных исследованиях функции комплаенса и было выбрано нами в качестве целей написания настоящей статьи.

Соответствующие органы

Применение функции комплаенса (иногда ее называют просто комплаенс) является важнейшей частью деятельности страховых организаций. Одним из ключевых аспектов в управлении страховой компанией является внедрение формы внутреннего контроля, способствующей наиболее эффективно управлению компанией при достижении поставленных перед нею целей. Чаще всего используемой формой финансового внутреннего контроля в корпорациях считается внутренний аудит, реализованный путем системного взаимодействия всех его стандартных элементов.

В статье 28.2 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 02.07.2021) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» отмечается, что «страховая компания организует внутренний аудит в целях обеспечения надлежащего уровня надежности внутреннего контроля, оценки его эффективности и проверки соответствия деятельности страховщика законодательству Российской Федерации (в том числе страховому законодательству), правилам и стандартам объединений страховщиков, положениям своих внутренних организационно-распорядительных документов» [4]. Таким образом, наличие эффективной системы внутреннего аудита должно помочь предприятию достичь поставленных социально-экономических целей, причем обязательное применение в его рамках комплаенс-функции напрямую заложено в качестве обязанностей любой страховой организации.

Некоторые специалисты полагают, что для эффективного исполнения комплаенс-функции она должна выполняться не подразделениями внутреннего аудита, а специализированным подразделением, которое должно быть подотчетно службе внутреннего аудита: «для комплексного решения задач комплаенс-контроля целесообразно создание службы-координатора, но для основной массы отечественных предприятий это является неоправданной роскошью, и функции координатора зачастую отдаются контрольно-ревизионному подразделению (подразделению внутреннего контроля) или юридической службе» [5]. Как справедливо замечает автор, отдельная служба комплаенс-контроля – действительно чаще всего «неоправданная роскошь» (или, как полагают некоторые практики контрольной деятельности, просто следование за модными тенденциями), и в реальной действительности исполнение комплаенс-функции, в особенности в страховых организациях, обычно ложится на подразделение внутреннего аудита.

Основная цель внутреннего аудита – это постоянное выявление угрожающих компании рисков, повышение эффективности управления компанией и улучшение ее деятельности.

К принципам и характеристикам внутреннего аудита можно отнести:

- объективность и независимость (что предполагает отсутствие конфликта интересов аудиторов и пользователей предоставляемой ими информации, а также свободу от условий, которые могли бы помешать контролеру выполнять свои обязанности беспристрастно);
- совершенствование деятельности организации (поскольку целью внутреннего аудита является повышение эффективности деятельности предприятия, работник этой службы должен уметь находить и оценивать рис-

Профессиональный комплаенс требует не только высокой квалификации, но и стойких моральных принципов

ки компании и давать рекомендации, способные повысить эффективность процессов и уменьшить уровень обнаруженных рисков);

- предоставление клиенту объективных, независимых гарантий, консультаций и рекомендаций.

Внутренний аудит – это система, которая организована в интересах владельцев предприятия. Он регулируется как внешними законодательными (в меньшей степени), так и внутренними нормативными (в большей степени) документами и должен следовать за соблюдением установленного порядка ведения бухгалтерского учета и надежностью функционирования системы внутреннего контроля.

Без страха и упрека

Правовое регулирование любой отрасли должно базироваться на нормативно-правовых документах. Страховым компаниям при осуществлении внутреннего аудита следует ориентироваться на ряд документов национального и международного уровня, имеющих отношение к регламентации этого организационного раздела их деятельности. Прежде всего, это несколько федеральных законов, дающих рамочные установки по поводу необходимости организации систем внутреннего контроля и аудита в страховых организациях, такие как Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Ряд более подробных требований определяют основные регу-

ляторы отрасли: Центральный банк РФ, Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба.

Что же касается профессиональных и технических аспектов деятельности системы внутреннего аудита в страховых организациях, то в этом отношении они должны руководствоваться общепринятыми Международными стандартами аудита (МСА, имплементированы в России), а также Международными профессиональными стандартами внутреннего аудита (МПСВА, имеют рекомендательный характер в России), в которых прописаны порядок работы внутренних аудиторов, их цели и задачи.

В целом, указанные документы носят рамочный характер и в большинстве своем едины для организаций всех видов деятельности. Строго регламентированной нормативной базы при организации и осуществлении внутреннего аудита нет, и поэтому методология, процессы проверки и порядок организации внутренних контрольных процедур определяются регламентами самого предприятия. Такие внутрифирменные стандарты не должны противоречить и сильно отличаться от общепринятых стандартов аудита.

Функция комплаенс представляет собой систему мер, направленных на предотвращение нарушений (и со стороны руководства, и со стороны линейных работников) как актов действующего законодательства, так и внутренних нормативных актов, основных положений бизнес-этики и пр. Внедрение данной функции чаще всего осуществляется в корпорациях, которые ориен-

тированы на международный рынок, и в организациях, являющихся участниками фондового рынка. Поэтому внутренний аудит требует от исполнителей высокой квалификации и компетентности, строгого соответствия моральным принципам, для того чтобы проводить комплаенс-оценку тщательно и профессионально. В этих условиях внутренний аудит выполняет функцию независимой оценки в страховой организации, осуществляет контроль и корректировку деятельности системы внутреннего контроля и обеспечивает ее эффективность и надежность.

Сложностью внедрения функции комплаенс является то, что требования к организации такой функции на страховом рынке России отсутствуют. В очередной раз это подтвердилось недавним исследованием «Комплаенс функция и управление регуляторными рисками в страховой организации», проведенным Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации в марте 2020 г. В исследовании приняло участие 20 страховых компаний. Оно показало, что около 90% страховых организаций считают основной причиной недостаточного развития функции комплаенс как раз отсутствие нормативных требований по данному вопросу [6].

Еще одной сложностью при реализации функции комплаенс является необходимость не только контролировать соблюдение нормативно-правовых актов и прочих внутренних документов, но и обеспечивать выявление и оценку риска несоблюдения нормативных требований.

Для реализации функции комплаенс требуются дополнительные меры со стороны страховой организации, а именно:

- подтвердить то, что функция комплаенс существует соразмерно бизнесу компании;
- осуществлять организацию управления регуляторным риском, включая использование

комплаенс-функции и системы управления рисками;

- создать механизмы контроля и оценки эффективности функции комплаенс.

Внутренний аудитор при проведении комплаенс-аудита должен предоставить гарантии высшего руководству относительно соблюдения установленных действующего законодательства, так как наличие подобных рисков несоответствия нормативным требованиям способно оказывать влияние на весь бизнес.

Выгодная прозрачность

В организации для предотвращения комплаенс-рисков следует проводить регулярные проверки со стороны службы внутреннего аудита. В ходе проведения аудита внутренний аудитор проводит опросы сотрудников, анализ организационной структуры, корпоративной культуры. Он должен проанализировать также установленные локальными документами правила и принципы организации на результат соблюдения норм комплаенс персоналом своей компании. Следует отметить, что проведение проверок со стороны служб внутреннего аудита является более эффективным, чем со стороны внешних аудиторов, так как служба, созданная на базе предприятия, глубже знакома с его внутренними бизнес-процессами и присущими ему рисками.

Процедуры комплаенс позволяют вовремя выявить проблем-

ные области в деятельности компании и предпринять действия для устранения рисков хозяйственной деятельности.

Таким образом, применение функции комплаенс позволяет:

- снизить комплаенс-риски в страховой организации за счет обеспечения безопасной среды для сотрудников и создания высококачественных продуктов и услуг для клиентов;
- повысить уровень корпоративной культуры и соблюдения этических норм;
- уменьшить финансовые расходы, которые могут возникнуть из-за судебных издержек и штрафов, если страховщик не будет соблюдать нормативные требования;
- наладить отношения с контрольно-надзорными органами за счет прозрачности и чистоты деятельности.

Наличие функции комплаенс в деятельности внутреннего аудита в страховой компании позволяет не только осуществить проверку соблюдения требований нормативно-правовых актов различных уровней, но и увеличить объем страховых поступлений путем повышения доверия населения к данной организации, обеспечить оценку эффективности системы контроля, развить инвестиционную привлекательность страховщика, а также повысить рейтинг организаций при соблюдении регуляторных требований.

Страховые компании, имеющие и применяющие на практи-

ке комплаенс, могут обладать высокими рейтингами категории ААА, АА, А. Такие организации имеют высокий или средний уровень кредитоспособности/финансовой надежности/финансовой устойчивости по сравнению с другими объектами рейтинга в Российской Федерации.

Следует отметить, что известные события февраля 2022 года, связанные с жесткими международными санкциями и попытками Запада создать международную изоляцию нашей страны после начала специальной военной операции, оказали серьезное усложняющее воздействие на деятельность страховых организаций, в том числе и на развитие функции комплаенс во внутреннем аудите. Одним из основных аспектов контроля становится теперь «санкционный комплаенс», связанный с отслеживанием соответствия операций положениям предпринятых положений резко изменившегося в условиях взаимных санкций законодательства.

Большинство страховых организаций отмечает, что функция комплаенс в целом осуществляет выявление и оценку риска нормативно-правового несоответствия, т.е. регуляторного риска. Во многих страховых организациях наблюдается наличие внутренних нормативных документов, формализующих функцию комплаенс, хотя при этом часть этих же компаний исполняет лишь минимальные требования законодательства.

Наличие в страховых компаниях функции комплаенс в 2019 году (обеспечивающей нормативно-правовое соответствие) представлено на рисунке 1 [7].

Таким образом, в целом по сектору в более чем 80% компаний соблюдается нормативно-правовое соответствие, примерно у 4% в основном соблюдается, а у 15% принцип комплаенс не введен во внутренний аудит. Большая часть страховых компаний, не соблюдающих данный



Рис. 1. Наличие в страховых организациях комплаенс.

принцип, приходится на средние и малые организации, занимающиеся страхованием «не жизни», например имущественным страхованием. В таких компаниях недостаточно эффективная система внутреннего контроля может привести к непредвиденным убыткам в виде штрафов, компенсаций и т.п.

Наличие в страховых компаниях внутренних нормативных документов, формализующих функцию комплаенс, представлено на рисунке 2 [7].

Нет коррупции

Говоря о наличии у страховщиков внутренних нормативных документов, формализующих комплаенс, в том числе во внутреннем контроле и аудите, на рынке перестрахования числится большая доля (более 35%) организаций, не имеющих данных внутренних документов. В сегменте страхования жизни также есть средние компании, у которых отсутствуют нормативные документы. Такие компании составляют около 30% от общего числа. У крупных же организаций рынка страхования жизни и «не жизни» отмечается 100% наличие таких документов.

Как отмечали специалисты в марте 2022 года, к нынешнему моменту «собственное подразделение комплаенс имеют 62% компаний. В 50% случаев его численность составляет от 2 до 10 человек, комплаенс-структу-

ры почти половины респондентов опроса подчинены непосредственно первому лицу. И в подавляющем большинстве случаев (93%) главным направлением комплаенс-работы является противодействие коррупции» [12].

По мере того как организация создает свою инфраструктуру, правила кодирования, стратегии хранения баз данных и прикладные процедуры, она должна защищать любые хранимые данные наилучшим образом. С увеличением нормативных требований и роста ожиданий заинтересованных сторон организации подвергаются большему, чем когда-либо, комплаенс-рисуку.

На практике комплаенс в организациях наиболее развит не в системе внутреннего аудита, а в части противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма. В первую очередь, это связано с релевантными требованиями, которые установлены действующим законодательством. Здесь стоит вновь обратить внимание на исследование, проведенное Финансовым университетом в прошлом году, в котором страховщики отметили факторы, затрудняющие развитие функции комплаенс в их организациях (см. рисунок 3).

Исследование показывает, что в современных условиях, вкюпе с высокими затратами на внедрение комплаенс-функции, немаловажными факторами оказываются те, что связаны с об-



- Высокие затраты на внедрение комплаенс функции
- Недостаточное количество специалистов по вопросам комплаенса в страховых организациях
- Недостаточное предложение программ по автоматизации комплаенс-функции
- Отсутствие экономической целесообразности внедрения комплаенс-функции

Рис. 3. Факторы, препятствующие развитию функции комплаенс в страховых организациях.

щим переходом социально-экономической жизни к цифровому укладу: необходимость программного обеспечения в области комплаенс и наличие специалистов надлежащего уровня в этой сфере. Действительно, в своей работе внутренний аудитор проверяет, анализирует и оценивает большой объем информации, поэтому в настоящий момент весьма рациональной является максимальная автоматизация различных процессов как в области комплаенс, так и внутреннего аудита в целом. Мы уже отмечали, что «большинство из сквозных цифровых технологий могут принести – и уже приносят – серьезные структурные преобразования, обеспечивая резкое повышение эффективности деятельности в таких сферах экономики, как бухгалтерский учет и аудит» [8].

В настоящий момент примером такой автоматизации могут служить разнообразные программные фильтры, онлайн-контроль, автоматизированные отчеты. Их

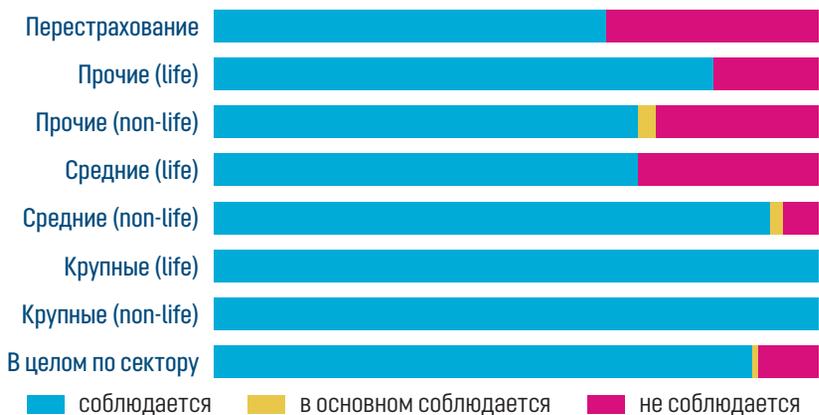


Рис. 2. Наличие в страховых организациях внутренних нормативно-правовых документов, формализующих функцию комплаенс.

внедрение в деятельность внутренних аудиторов избавляет работников службы от излишней технической работы. Однако, имея в виду непреклонный лозунг современного технического прогресса «все, что может быть оцифровано, будет оцифровано», следует глубже проанализировать, какие варианты перспективных сквозных цифровых технологий могут быть применены для усиления эффективности комплаенс-контроля во внутренней контрольной деятельности страховых организаций.

Цифровая доля

К первой сквозной цифровой технологии, которая наиболее возможна с точки зрения применения для совершенствования функции комплаенс, можно отнести технологию блокчейн, которая пока используется в РФ в режиме эксперимента.

Технология блокчейн – это непрерывная последовательная цепочка блоков с информацией, которая выстроена по определенным правилам. Подтверждение достоверности каждого блока информации о любой транзакции обеспечивается обеими ее сторонами. Блокчейн гарантирует высокое качество данных, их надежность и прозрачность. Уникальность технологии состоит в том, что она способна изменить характер аудиторской проверки.

Технология блокчейн сокращает время, которое необходимо для обработки информации, и предоставляет уже готовое решение о степени ее достоверности. Таким образом страховая компания сможет сократить транзакционные издержки, сопровождающие различные операции именно в области подтверждения их законности и правильности оформления – а это как раз та сфера, что является предметом комплаенс-контроля.

Одной из наиболее интересных особенностей блокчейна является его практическая неизмен-

ность: как только данные сохраняются в цепочке, их нельзя изменить или удалить. Неизменность блокчейна возможно применить в качестве доказательной базы, т.е. для подтверждения соблюдения функции комплаенс в организации. Создание для надзорных органов определенного контрольного журнала из постоянных и непрерывных записей действий и их результатов в цепочку блоков, которые невозможно изменить, поможет компании подтвердить соблюдение законодательства РФ, внутренних документов и стандартов саморегулируемых организаций.

Использование блокчейна, таким образом, может сократить штат специалистов в области комплаенс в организации. При этом, судя по данным обследования страхового рынка в 2020 году специалистами крупнейшей аудиторской компании KPMG [7], в настоящее время использование данной технологии в работе страховых организаций находится практически на зачаточном уровне (см. рис. 4).

Следующим вариантом возможной для применения в страховой деятельности сквозной цифровой технологии является роботизация. Она положительно повлияет на внутренний аудит в целом и на функцию комплаенс в частности, потому что ис-

пользование программного обеспечения в сочетании с механическим исполнением технологических операций позволит реализовать на практике полностью беспристрастные решения, которые будут основаны на чистой логике. Нарушения, ошибки и некорректные решения, которые могут быть обусловлены человеческим фактором, будут минимизированы и даже исключены.

Использование элементов роботизации в работе страховых организаций отличается несколько большей активностью, чем применение блокчейна (см. рисунок 4).

Третьим вариантом сквозных цифровых технологий, которые могли бы помочь в повышении эффективности внутреннего контроля и комплаенс-функции в страховых организациях, является интернет вещей (IoT). Цель внедрения интернета вещей – связать все имеющиеся устройства в организации с одним центральным блоком сбора данных, который можно использовать для эффективной сортировки, передачи и анализа информации. Такая концепция позволяет получить «умные» программные компоненты, способные собирать и обрабатывать данные с телематических устройств, самостоятельно принимать решения и выполнять различные по сложно-



Рис. 4. Статус внедрения различных технологий в работу страховых организаций.

Технология блокчейн, с ее высоким качеством данных, в корне меняет характер аудиторских проверок

сти задачи. Использование этой технологии в области внутреннего контроля страховых организаций также не демонстрирует высокой активности в настоящий момент (см. рис. 4).

Интернет вещей может помочь внутреннему аудитору в сборе доказательств, эффективном тестировании внутреннего контроля и создании программы мониторинга всей системы, а также может быть использован для оперативного выявления операционных рисков.

Интернет вещей способен:

- ускорить комплаенс-контроль, исключая трудоемкий бумажный процесс;
- обеспечить централизованное хранение информации;
- в режиме реального времени обрабатывать массив данных большого объема (электронную переписку, локальные и съемные носители), таким образом выявляя незаконные или запрещенные корпоративными правилами действия работников организации.

Таким образом, использование элементов интернета вещей позволило бы повысить соблюдение комплаенса, т.е. соответствие деятельности страховой компании законодательству и корпоративным нормам и правилам.

Отставание в оценках

Наиболее известными из сквозных цифровых технологий, пригодных к применению в области внутреннего контроля и комплаенса, являются искусственный интеллект и *Big Data*, т.е. обработка больших массивов информации. Относительно необходимости

их применения в страховой деятельности практически не существует сомнений, вопрос заключается только в финансовых и организационных возможностях компаний.

Внедрение искусственного интеллекта и использование больших массивов данных приведет к увеличению числа аналитических выводов и улучшению результатов благодаря большему размеру выборки (чаще всего, речь идет о перманентном онлайн-контроле всех данных в организации).

При этом, как говорят аналитики KPMG, на конец 2020 года крайне небольшой процент страховых компаний использует в своей работе сбор и обработку данных с телематических устройств и интернет вещей, роботизацию, блокчейн (7%, 13% и 7% соответственно). Большая часть страховщиков не планирует в ближайшем будущем внедрять блокчейн, интернет вещей и роботизацию (на данный момент в нашей стране происходит подготовка к внедрению роботизации лишь у 6% страховых компаний). Более того, сейчас, во времена многочисленных мессенджеров и соцсетей, многие страховщики до сих пор уверены, что телефонный звонок – это оптимальный способ связи с клиентами. «Большинство компаний (89%) предоставляет клиенту возможность самостоятельно связаться со страховым сервисом по телефону – номер колл-центра указан на сайте» [9] – таковы были результаты недавнего исследования, проведенного диалоговой платформой *Twin*. Это показывает, что специалисты отрасли серьезно отстают в своей оцен-

ке роли цифровых технологий и инновационных коммуникаций в современном мире.

К сожалению, известные внешнеполитические события 2022 года и кризис, вызванный воздействием западных санкций, не могли не оказать влияние как на интеграцию функции комплаенса в системы внутреннего аудита участников страхового рынка, так и на показатели страховой сферы в целом. Соответственно, несколько изменилось соотношение факторов, оказывающих влияние на развитие комплаенса в организациях страховой отрасли. Помимо главных операционных трудностей – проблем с валютными операциями и перестрахованием, с которыми большинство страховщиков к лету 2022 года уже справились, специалисты отмечают возможное «существенное удорожание и дефицит ИТ-оборудования, отсутствие в продаже запасных частей для него, закрытие доступа к ряду сервисов и баз данных, а также рост киберрисков для иностранного ПО и оборудования, для которых в результате санкций приостановлена техническая поддержка» [13].

Впрочем, данный фактор сами страховщики оценивают не как самый важный: его влиянию на свою деятельность они присвоили рейтинг 4,8 из 10 (что достаточно скромно по сравнению с рейтингом проблем по перестрахованию и объемом собираемых премий). Отмечается, что в новых условиях, когда многие западные компании покидают Россию, создаются новые уникальные возможности для отечественных ИТ-специалистов в области компьютерного импортозамещения и перераспределения большой доли рынка в пользу национального программного обеспечения. Это особенно важно для цифровизации контрольной деятельности страховой отрасли, где отечественный программный комплаенс-продукт (который предлагают, например, компании

VK и Digital Design) существует уже не первый год, а его адаптация к быстро изменяющимся условиям внешней политико-законодательной среды не представляет значительных трудностей.

Меньше рисков, больше объемов

Исходя из этого, в качестве проблем, связанных с использованием во внутреннем контроле страховых компаний современных цифровых технологий, можно выделить:

1) отсутствие законодательной базы, однозначно являющееся стоп-фактором номер один в этой области;

2) проблемы с набором квалифицированного персонала, способного обеспечить внедрение и отладку эффективности использования уже имеющихся наиболее современных цифровых инструментов, что является серьезной проблемой, требующей общегосударственного подхода не только в страховой отрасли [10];

3) негативное влияние на все аспекты контрольно-финансовой деятельности большого объема внешних воздействий, вызванных как общим спадом экономических коммуникаций вследствие пандемии коронавируса,

так и небывалыми по силе многочисленными западными санкциями, оказывающими влияние и на текущую страховую деятельность, и на всю экономику России. Как мы отмечали ранее, в результате этого «развитие бухгалтерского учета и аудита в отдельно взятой стране – особенно такой большой, как Россия – должно опираться не только на международные стандарты, но и на локальные социально-экономические особенности» [11].

Решение этих проблем является важным условием усиления цифровизации как систем внутреннего контроля, так и финансово-хозяйственной деятельности страховых организаций в целом. При этом применение актуальных цифровых инструментов может оказаться наиболее эффективным именно в предметной области комплаенса, поскольку оптимальным образом соответствует ему даже с технической точки зрения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что применение комплаенс-функции помогает сделать результативность деятельности страховых организаций более высокой, нейтрализуя целый ряд рисков, связанных с нормативным регули-

рованием. Однако в современном мире страховым организациям просто необходимо внедрять цифровые технологии в условиях увеличения объема данных, автоматизации, все более сложных кибер-атак, постоянно меняющегося нормативного ландшафта и постоянно растущих ожиданий клиентов. Любой сценарий развития, связанный с использованием современных технологий, сокращает трудоемкость сбора, анализа и обработки информации аудиторами, а также повышает результативность и качество проводимого внутреннего контроля.

Как уже говорилось ранее, проблемы с соблюдением требований законодательства могут привести к ухудшению репутации, оттоку клиентов и дорогостоящим штрафам для компаний. Именно поэтому усиление работы над внедрением качественно новых сквозных цифровых технологий, способных усовершенствовать функцию комплаенса, помогает избежать ошибок и охватить большее число сфер контроля с меньшими затратами, а также позволяет руководителям уверенно принимать риски и оперативно их предотвращать.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

- [1] Власов А.А., Пронин С.А. Комплаенс: иностранный опыт и российские реалии // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2019. № 1 (52). С. 116–122.
- [2] Рагулина Ю.В., Литвинова А.И. Перспективные направления развития комплаенса в бизнесе в условиях цифровой экономики // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2020. № 6. С. 193–200.
- [3] Головин С.В., Луценко М.С., Шендрикова О.О. Вопросы организации комплаенс-контроля в условиях цифровой экономики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2021. № 2. С. 15–26.
- [4] Об организации страхового дела в Российской Федерации : Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1307/ (дата обращения: 16.02.2022).
- [5] Зверев Б.Б. Внутренний аудит – основной инструмент контроля эффективности комплаенс-контроля // Акционерное общество. 2018. № 4 (167). С. 81–87.
- [6] Финуниверситет: отсутствие нормативных требований – основная причина недостаточного развития комплаенса у страхов-
- щиков // Агентство страховых новостей. 2020. URL: <https://www.asn-news.ru/news/73117> (дата обращения: 06.08.2022).
- [7] Обзор рынка страхования в России в 2020 г. // KPMG в России и СНГ. 2021. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2020/08/ru-ru-insurance-survey-2020.pdf> (дата обращения: 06.08.2022).
- [8] Иванов А.В. Возможности использования сквозных цифровых технологий в современном учете и аудите // Региональная экономика: опыт и проблемы : Материалы XIV Международной научно-практической конференции (Гутманские чтения) (12 мая 2021 г.). Владимир : ВФ РАНХиГС, 2021. С. 67–73.
- [9] Аналитики TWIN исследовали каналы коммуникаций в российских страховых компаниях // Интернет-издание Cnews. 2021. URL: https://www.cnews.ru/news/line/2021-01-18_analitik_twin_issledovali?ysclid=l6genqtobq597260507 (дата обращения: 06.08.2022).
- [10] Тихонюк Н.Е. Реализация национального проекта «Кадры для цифровой экономики»: проблемы и перспективы // Проблемы

информационной безопасности государства, общества и личности : Материалы международной научно-практической конференции. Владимир : ВФ РАНХиГС, 2021. С. 120–125.

- [11] Иванов А.В. Анализ факторов развития бухгалтерского учета и аудита в России // *Kant*. 2020. № 4 (37). С. 89–93.
- [12] Журба Т. Как сделать комплаенс частью корпоративной куль-

туры // Сайт профессионального сообщества лидеров цифровой трансформации. 2022. URL: <https://globalcio.ru/discussion/22475/> (дата обращения: 06.08.2022).

- [13] Шесть ударов по российскому страховому рынку: от защиты к развитию // РА «Эксперт». 2022. URL: https://raexpert.ru/researches/insurance/ins_market_2022/ (дата обращения: 06.08.2022).

IMPROVING THE COMPLIANCE FUNCTION IN THE INTERNAL AUDIT OF INSURANCE COMPANIES IN THE DIGITAL ERA

ABSTRACT:

Each organization in the course of its activities must comply with a large number of requirements stipulated by national and international legislation, state and industry standards, as well as internal regulatory documents. In the internal control system of large organizations, in order to track compliance with these requirements of the activities of both the entire company and its individual representatives, a tool such as a compliance function is introduced that allows tracking this kind of information. The performance of this function is especially important for insurance companies, since the transparency and legitimacy of their activities contributes to improving the rating of organizations and increases the demand for the services they offer. The authors evaluate the options for the organizational application of compliance in the activities of insurance organizations, depending on their size and specialization. The article notes that at present, in the conditions of digitalization of both economic and social life, increasing the efficiency of financial and economic activities of enterprises is associated with the use of modern digital technologies, in particular, those mentioned in the program documents of the Government of the Russian Federation. The authors analyze the applicability of digital technologies in internal audit systems, including the compliance activities of insurance companies and come to the conclusion that they are the optimal tools for improving the effectiveness of internal control and audit. In addition, the article assesses the readiness of insurance industry organizations to use the most modern methods of collecting, processing and analyzing information. As a result, a number of problems are identified that hinder the introduction of cross-cutting digital technologies in insurance activities, and recommendations are also given for their solution.

AUTHORS' INFORMATION:

Aleksey V. Ivanov

ORCID: 0000-0003-2425-9511

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vladimir Branch) (59a, Gorky St., Vladimir, 600017, Russia)

✉ iav@bk.ru

Tatyana K. Mizonova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Vladimir Branch) (59a, Gorky St., Vladimir, 600017, Russia)

✉ tanya.mizonova@gmail.com

KEYWORDS:

audit, auditing, internal audit, internal control, cross-cutting digital technologies, compliance function, compliance risks, compliance improvement.

FOR CITATION:

Ivanov A.V., Mizonova T.K. (2022). Improving the compliance function in the internal audit of insurance companies in the digital era, *Municipality: Economics and Management*, no. 3, pp. 61–77.

REFERENCES:

- [1] Vlasov A.A., Pronin S.A. (2019). Compliance: foreign experience and Russian realities, *Scientific works of the Russian Academy of Advocacy and notaries*, no. 1 (52), pp. 116–122.
- [2] Ragulina Yu.V., Litvinova A.I. (2020). Promising areas of the development of compliance in business in a digital economy, *Bulletin of the YuRGTU (NPI)*, no. 6, pp. 193–200.
- [3] Golovin S.V., Lutsenko M.S., Shendrikova O.O. (2021). Issues of organizing compliance control in the context of the digital economy, *Bulletin of Voronezh State University. Series: Economics and Management*, no. 2, pp. 15–26.
- [4] On the organization of insurance business in the Russian Federation. Law of the Russian Federation No. 4015-1 dated November 27, 1992. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1307/ (accessed 16.02.2022).
- [5] Zverev B.B. (2018). Internal audit as the main tool for monitoring

- the effectiveness of compliance control, *Joint-Stock Company*, no. 4 (167), pp. 81–87.
- [6] Financial Studies: Lack of regulatory requirements as the main reason for the insufficient development of compliance among insurers, Agency for Insurance News. 2020. URL: <https://www.asn-news.ru/news/73117> (accessed 06.08.2022).
- [7] Review of the insurance market in Russia in 2020, KPMG in Russia and CIS. 2021. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2020/08/ru-ru-insurance-survey-2020.pdf> (accessed 06.08.2022).
- [8] Ivanov A.V. (2021). The possibilities of using through digital technologies in modern accounting and audit. In: Proceedings Materials of the XIV International Scientific and Practical Conference "Regional Economics: Experience and Problems (Gutman Readings)" (May 12, 2021). Vladimir: RANEPa. Pp. 67–73.
- [9] TWIN analysts investigated communications in Russian insurance companies, CNews Internet publication. 2021. URL: https://www.cnews.ru/news/line/2021-01-18_analitiki_twin_issledovali?ysclid=l6genqtobq597260507 (accessed 06.08.2022).
- [10] Tikhonyuk N.E. (2021). Implementation of the national project "Personnel for the digital economy": problems and prospects. In: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference "Problems of information security of the state, society and personality". Vladimir: RANEPa. Pp. 120–125.
- [11] Ivanov A.V. (2020). Analysis of the development factors of accounting and audit in Russia, *Kant*, no. 4 (37), pp. 89–93.
- [12] Zhurba T. (2022). How to make compliance a part of the corporate culture. Website of the professional community of digital transformation leaders. URL: <https://globalcio.ru/discussion/22475/> (accessed 06.08.2022).
- [13] Six shots on the Russian insurance market: from defense to development. RA "Expert". 2022. URL: https://raexpert.ru/researches/insurance/ins_market_2022/ (accessed 06.08.2022).

ЗЕРКАЛО ДЛЯ ГЕРОЯ

Размышления над книгой В. В. Скоробогачко «Бурбулис и другие. Портрет героя на фоне времени». Екатеринбург: Изд-во Урал. фед. ун-та, 2022. 576 с.

Взяться за книгу о родном факультете, о своих однокурсниках, друзьях, о далеком прошлом – довольно трудная задача. Но если еще встроить в повествование исследование жизни одного человека, своего друга на протяжении более чем полувека (1969-2022 гг.), – планка требований к монографии уходит в отрыв. А добавьте к этому очерк советской эпохи «полных событий» 1960 – 1980 годов, а также субъективную и потому яркую, метафоричную характеристику первых лет постсоветского времени – начала 1990-х гг. – в разрезе провинциальной и общегосударственной истории в сферах науки, культуры, политики, человеческих отношений – и дорога, выбранная автором, превращается в путь бывшего альпиниста.

А если при этом альпинист сознательно выбирает для себя не истоптанную тропу подъема, а самый трудный горный склон? Ведь сложно, признайтесь, найти в обыденном сознании более противоречивого персонажа современной истории, чем главного героя книги Геннадия Эдуардовича Бурбулиса (в тексте монографии и в нашем тексте далее – ГБ). Работа над книгой в таком случае превращается в разведку боем, где шансы на безусловный успех маловероятны. Строчки из песен В. Высоцкого нередко звучат в книге В.В. Скоробогачко (далее – ВВС). Напомню и эту: «но мы выбираем трудный путь – опасный как военная тропа»..



ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ: Фельдман Михаил Аркадьевич – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66) feldman-mih@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Фельдман М.А. Зеркало для героя. Рецензия // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 71–77.

Маги на мавзолее

Дав в первой главе книги яркую историко-философскую картину первых десятилетий советской истории, ВВС подводит весьма жесткий итог: «у истории в форме знания не было шанса занять достойное место в картине мира советского человека. Правящий класс не нуждался в историческом знании по одним причинам, общество – по другим, но в итоге и верхи, и низы довольствовались **упрощенной черно-белой картиной прошлого и настоящего**» (*здесь и далее – выделено мною. М.Ф.*) (с. 107).

Пожалуй, ключевые слова монографии уже прозвучали.

«Стремясь забыть о недавнем кошмаре сталинских репрессий и военных лет, советское руководство попыталось на новой основе запустить Социалистический

проект в том виде, в каком его (будто бы) задумал и завещал последующим поколениям советских людей Ленин» (с. 107).

Автор отмечает, что в начале 1960-х гг. Программа построения коммунистического общества в СССР оказала магическое воздействие на подростков в больших городах и в рабочих поселках. «Толчком к политическому пробуждению (ГБ) стал XXII съезд КПСС, на котором была принята новая, третья по счету, программа партии, поставившая перед обществом задачу построения коммунизма» (с. 140). Гуманистические **начала нового** Социалистического проекта привели к рождению «новой культуры, в основе своей массовой, питавшейся городским фольклором послевоенного времени». Мощный пласт **обновленной** со-

ветской массовой культуры давал импульс для формирования основ самостоятельного мышления (с. 105-106).

Парень из простой семьи, обитавшей в заводской части промышленного города Первоуральска, впитывал в себя, казалось бы, несовместимые вещи: приоритет технократических знаний; заоблачный полет тезисов о **скором** коммунистическом будущем; основы правил бытия рабочего поселка с его бедностью, повсеместными пьянством и запрограммированным мордобоем. И здесь же жили тяга к справедливости, привитая родителями, школой, книгами – всем тем, что называлось в то время провинциальной городской культурой.

Своеобразием юноши, его индивидуальной особенностью, утверждает ВВС, стало то, что «идея

долга, которую ГБ перенял от своих родителей, исключала довольно распространенный в те времена взгляд на общественную работу как на возможность попасть на глаза начальству, получить дополнительный доступ к материальным благам или символическим знакам поощрения, игравшим известную роль в продвижении по карьерной лестнице» (с. 140).

От родителей мы берем, сами того не осознавая, многое. От отца и матери, отмечает автор, Бурбулису передалась «обостренная чувствительность, позволявшая ему улавливать душевные токи в психологической атмосфере вокруг себя, их динамику и возможные угрозы, не себе – другим». Немногим подросткам к 16-17 годам давалась «удивительная восприимчивость, позволяющая улавливать первые, еще слабые сигналы нарастающего напряжения, могущего перерасти в конфликт» ...; «способность диагностировать психологическое состояние окружающих его людей, выделяя зоны неблагополучия» (с. 158).

Мир не ценой достоинства

Да, «конфликты были естественной средой существования рабочего поселка, и умение отстаивать в жестком единоборстве себя, свои интересы ценилось высоко». Но, по зоркому наблюдению ВВС, «еще выше ценилась способность найти выход из неминуемого, казалось бы, столкновения, отыскать путь к разрешению конфликта, удовлетворяющего всех участников, сделать уступки, без которых невозможен мирный исход противостояния, но сделать это так, чтобы не потерять лица и собственного достоинства» (с. 103).

Работа после школы слесарем контрольно-измерительных приборов на заводе «Хромпик», а затем на Первоуральском новотрубном заводе; три года службы в ракетных войсках в Киров-

ской области, казалось бы, предполагали типичную дорогу парня в советском рабочем городе. По мысли ВВС, «духовная атмосфера первой половины шестидесятых, ее специфика, породившая целое движение инакомыслия, была обусловлена прямым и резким столкновением утопии и реальности, столкновением беспрецедентным и не имеющим аналогов в истории советского общества» (с. 176). Однако большинство советских людей рассматривали подобное несоответствие пропаганды и реальности как «временные трудности» на верном пути. ГБ оказался среди немногих, задумавшихся над природой противоречий советской действительности. Отсюда был путь к поступлению на философский факультет.

ВВС обосновывает свой послыл о том, что они нашли друг друга: ГБ и философский факультет. Необычный человек, мыслящий и мужественный, в свои 24 года резко отличался от вчерашних школьников прежде всего ответственностью за каждый шаг, начиная с организации питания на уборке картофеля вчерашними абитуриентами. Но необычным был и сам факультет, основанный «шестидесятником», ученым, фронтовиком М.Н. Руткевичем. Факультет, где учили не сумме знаний, а самостоятельности мышления и понима-

нию ценности собственных исследований этого мира.

Строки монографии, посвященные однокурсникам, пронзительны и музыкальны – так может писать только человек, нашедший верных друзей, товарищество в учебных аудиториях, стройотрядах, общественных организациях, на футбольном поле. Студенческий курс оказался той счастливой территорией, где ВВС и ГБ (и не только они) нашли жен – единственных на всю долгую жизнь.

Но, «все мы в руках ненадежной Фортуны». Авторитет М.Н. Руткевича, организатора и первого декана философского факультета Уральского государственного университета (1966–1972 гг.), шесть лет был определенным заслоном на пути идеологии и догматизма процесса обучения. С уходом Михаила Николаевича, подчеркивает ВВС, на факультете «выветривался дух большой науки» (с. 233). Частыми стали визиты офицеров КГБ, приглашения студентов к «сотрудничеству с органами». Вопрос о продолжении обучения в аспирантуре был поставлен в зависимости от политической лояльности студента.

Мысли ГБ (на старших курсах) о новой модели комсомола, в основе которой должно было стать «пространство социального и профессионального самоо-



В этом здании УрГУ на философском факультете ГБ учили не сумме знаний, а пониманию ценности собственных исследований этого мира.

Противоборство реформаторов с государством чреват и для государства, и для самих оппозиционеров

пределения молодых» (с. 199); его ироническое отношение ко многим штампам общественной работы стали известны членам партбюро факультета. Это означало, что дорога в аспирантуру непосредственно после окончания учебы в 1974 году для выпускника Бурбулиса была закрыта. Понимая всю трудность своего положения, он допускал вариант возвращения в Первоуральск: «уйду учителем в вечернюю школу, буду учить молодых рабочих. Там мое место» (с.1 96).

Но – «лютни уж нет, да звучат ее струны». Да, в УрГУ уже не работал Руткевич, но его пример постоянного научного поиска и высокой роли преподавателя в студенческой аудитории прочно вошел в сознание курса 1974 года выпуска: из 17 студентов группы, где учились ВВС и ГБ, 15 человек стали преподавателями вузов, а десять – докторами наук.

ВВС, освещая этапы становления ГБ как преподавателя, подчеркивает: работа на кафедре философии УПИ, аспирантура, защита кандидатской диссертации, – все это были подготовительные шаги к взлету ГБ в 1983 году («андроповское время»). «ГБ попал, на первый взгляд, в такой же инженерно-технический институт, но только для взрослых». Став заведующим кафедрой общественных наук и, через некоторое время, заместителем директора по научной и методической работе ИПК Минцветмета, ГБ нашел «свою» аудиторию из «сложившихся, твердо стоящих на собственных ногах взрослых людей, ... слушателей, подавляющая часть которых были специалистами крупных,

успешно работающих предприятий» (с. 312). Весь предшествующий текст монографии убеждает: это не было случайностью – блажен, кто ищет.

Кто за новеньким?

Монография раскрывает «таинство» изменений в ГБ – если «происходившие в экономике перемены, дух новых веяний формировали специфический социальный заказ в области переподготовки заводских специалистов» (с. 316), то эти же люди требовали осмысления и обобщения «новых форм организации производства, новых стимулов для повышения трудовой дисциплины и роста производительности труда». Говоря определеннее, нужны были технологии управления социальным поведением больших и малых групп (с. 320). «Это обстоятельство ломало сложившийся за девять лет преподавания в вузе стереотип отношений с аудиторией. Монолог учителя с учениками сразу и бесповоротно уступил место диалогу с собеседниками, живому многоголосию, когда поочередно роль учителя брал на себя тот или иной из «учеников» (с. 312).

По мысли автора книги, в 1983–1985 годах рождался преподаватель новой формации, готовый к формированию новых междисциплинарных предметных областей исследования. Олицетворением новой науки стал системный подход (с. 322). Путь к только рождавшейся в СССР социологии управления сочетался с формированием вокруг ГБ круга единомышленников (с. 326). Время перестройки встречал уже «другой ГБ». Человеку, нашедшему «свой факультет», а затем

«свою аудиторию», довелось найти и свое Время.

В монографии ВВС высвечены главные контуры периода перестройки. Контур **взлета больших надежд**: «романтическая вера вождей образованного класса в изначальную непорочность демократии, по крайней мере, в ее очищающее живительное действие, породила духовную энергию, которая на короткое время сделала интеллигенцию идейным авангардом советского общества, социальной опорой курса перестройки» (с. 336).

Итак, контур **бездны**, который открылся с марта 1985 года, вопреки всем законам физики, но повинуюсь нормам истории, казался тогда твердой почвой: «отказ от сталинской модели был принят за отказ не только от сталинизма, но и от тоталитаризма как такового. И только опыт последующей истории показал, что советский тоталитаризм как социальная конструкция оказался чем-то более масштабным и глубоким, чем те его модификации, которые были обусловлены историческими обстоятельствами места и времени и помечены именами «творцов» – сталинизм, хрущевский волонтаризм, брежневщина (с. 326).

А вот контур **ограниченности ресурса** тех, кто все же решился на полет над бездной: «основная масса образованного класса нашла выход из доктринально обусловленных мировоззренческих тушиков в ретроспективном обращении к идеям и опыту досталинского прошлого, к позднему Ленину и Бухарину. Большинство было заврожено исходящей от Революции магией – мечтой-обещанием мгновенного взрывного решения всех проблем, от социальных до личных, включая самые интимные».

Требование трибуны

Время взлета окрыляло: «вот этот подъем новой волны, идущей откуда-то сверху – из боль-

ших городов, из кухонных застолий и кружковой работы рядовой интеллигентской массы, людей не очень благополучных в социальном отношении, из кабинетов больших и малых руководителей творческих союзов, комсомольских органов, средств массовой пропаганды и агитации, политотделов и парткомов... уловил ГБ» (с. 361). Круг единомышленников, друзей-однокурсников и знакомых ГБ превратился в 1987 году в политический клуб – Городскую Трибуну.

Автор монографии дает лаконичную и яркую картину превращения политического клуба провинциального города в один из центров стихийно возникшего общесоюзного общественно-политического движения. ГБ удалось взять в свои руки руководство и подготовкой, и самим ходом заседаний Городской Трибуны. «Решающим фактором, конечно, стала подготовка заседания, которую под руководством ГБ проводил постепенно складывавшийся штаб Трибуны. Это был ее мозг, интеллектуальный центр. ...Но это была только верхушка, «узел», с помощью которых Трибуна соединялась с десятками неформальных объединений и кружков, с сотнями гражданских активистов и тысячами «сочувствующих» (с. 375).

Оставался шаг до создания политической партии. Но в монографии звучат пронизательные слова: «ирония истории за-



Советский тоталитаризм как социальная конструкция оказался более масштабным и глубоким, чем его модификации, обусловленные обстоятельствами места и времени.

ключалась в том, что в середине 1980-х годов часть советской интеллигенции, которая в целом числила себя наследницей революционных демократов и черпала в этом чувстве исторического преемства пафос, помогавший ей противостоять духовному и физическому давлению со стороны государства, незаметно для себя самой перешла определенную черту. Она сделала ставку в своем противостоянии с государством не на «народ», а на вождя – Вождя, который, наподобие пушкинского Пугачева, сумеет найти верный путь» (с. 368). Что ж, отдадим должное: пожалуй, только знаток пушкинской прозы и поэзии мог сравнить Ельцина с Пугачевым.

Пушкин в новелле «Радищев» обозначил характер бездны: противоборство радикальных реформаторов с государством. ВВС как политолог смог обозначить масштаб раскрывающейся бездны: противоборство реформаторов с государством чреватое и для государства, и для самих оппозиционеров.

Характеристика в монографии Б.Н. Ельцина, «вождя», совмещившего черты Радищева и Пугачева, интересна, прежде всего, оценкой интеллектуального потенциала будущего первого президента – «нелюбовь к интеллектуальной работе, к длительному умственному напряжению была характерна для Ельцина». ВВС приводит слова ГБ о человеке, ставшем лидером российской демократической оппозиции: «...Ельцин, когда вникал в задачи, требующие чрезвычайного мыслительного напряжения, то погружался, работал. Но очень скоро от этого уставал. Это, наверное, навык мобилизационной системы управления, навык четких простых решений» (с. 543). А ведь речь, заметим, о характеристике одного из лучших первых секретарей обкомов и горкомов партии.

Ельцинский внешне привлекательный «навык четких про-

стых решений» ВВС расшифрует, как «пренебрежительное отношение к вопросам теории, к продумыванию стратегии, которую заменяет генеральная линия – совокупность тактических приемов движения к цели» (с. 543).

По мысли ВВС, ГБ стал своеобразным мостиком между Ельциным и интеллектуальной и культурной элитой страны, без которой будущий президент «не смог бы переродиться, для такого обновления ему не доставало интеллектуального, культурного и личного потенциала» (с. 407). Собственно говоря, это неоднократно подтверждал и сам Ельцин (с. 467).

Органика отчужденности

Союз интеллектуала ГБ и авторитарного лидера, недавнего «первого коммуниста Москвы», в конце 1980-х казался идеальным: в борьбе за «углубление перестройки» два мужественных и энергичных человека из Свердловска хорошо дополняли друг друга. Монография ВВС обстоятельно описывает путь демократического движения в СССР во второй половине 1980-х годов, указывая на риски неизведанной дороги.

Победы на выборах народных депутатов СССР в 1989 году привели к появлению парламентской оппозиции союзному центру – Межрегиональной депутатской группы (МДГ). Как проблеск надежды звучат слова автора книги: «возникновение парламентской оппозиции означало, что политики, в первую очередь оппозиционные, взяли на себя обязательство действовать в пределах норм конституции и законодательства, избегать радикальных действий революционного толка. В определенном смысле это было поддержкой Горбачева, который призывал не раскачивать лодку, в которой плывут все» (с. 412-413).

Горький сарказм всех последующих лет, включая наши дни,

Борьба с аппаратом союзного государства привела к возрождению основ региональной и местной жизни

состоит из трех слов: «надежды юношей питают». Ельцину, как лидеру демократической оппозиции, оказался «органически чужд ... конструктивный диалог власти и оппозиции» (с. 542). Конечно, дело было не только в Ельцине. Та «упрощенная черно-белая картина прошлого и настоящего», отмеченная в начале монографии, означала, что к реформам приступили люди, не знавшие ни собственной, ни зарубежной истории; у которых понимание современной экономики ограничивалось в лучшем случае практикой одного завода или строительного треста.

Если первоначально «МДГ была продуктом перестройки, то есть такого освобождения мышления интеллектуальной элиты страны, которое имело вполне отчетливые границы – социализм, человек, демократия» (с. 413), то под влиянием Ельцина и близких к нему радикально настроенных политиков МДГ переключилась не на «ра-

боту над законопроектами, а над тем, как быстрее убрать Горбачева. Межрегиональная группа твердо верила, что главное – убрать Горбачева» (с. 415).

Концентрация усилий демократической оппозиции на борьбе с аппаратом союзного государства действительно привела к ослаблению управленческих рычагов. Наступало время децентрализации, возрождения основ региональной и местной жизни, констатирует ВВС (с. 422). Вместе с тем, в книге верно отмечено парадоксальное на первый взгляд явление – расширение демократических институтов в союзных республиках породило процессы противоположного характера: рост сепаратизма и национализм; утрату связи между управляющим центром и периферией (с. 422). Но парадокс был только внешним: хрупкая конструкция СССР (как союза государств) не была приспособлена к радикальным переменам. К сожалению, тема сохранения централи-

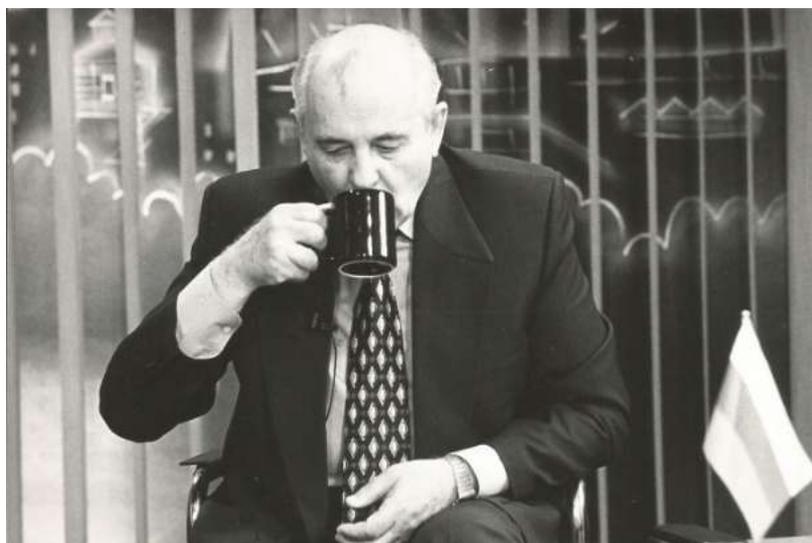
зованного государства как необходимой оболочки проведения последовательных демократических реформ оказалась вне поля внимания ГБ и его сторонников.

Автор монографии только фиксирует выход Ельцина и ГБ из рядов КПСС (с. 458). Но это был не менее значимый ошибочный шаг: уход из многомиллионной партии сузил поле поддержки преобразований, чем воспользовались организаторы путча в августе 1991 года. Выход демократической части КПСС из правящей партии ускорил распад единого государства.

В монографии не указана ответная реакция аппарата (точнее, «его министерской» части) на реформирование страны. Между тем, в недрах ведомств началась тайная подготовка Закона о приватизации – главного документа периода трансформации. Видимая картина демократизации политической жизни – и невидимый, но куда более весомый процесс грядущей бюрократическо-криминальной приватизации предприятий, обозначили два противоположных пути, составлявших основу жизни советской страны на рубеже 1980-1990-х годов.

Путь разведчика

Говоря о том, что «встреча с Ельциным стала для ГБ роковой», ВВС пытается смягчить смысл произнесенного: «роковой – значит, отдавшей его в руки Судьбы, судьбоносной...» (с. 388). И вот с этим трудно согласиться: все последующие оценки Ельцина и его действий в монографии носят вполне определенный характер. Чего стоят такие, например, строки, адресованные Ельцину: «внеморальность политического поведения, преступание нравственных принципов, мгновенный разрыв отношений, еще вчера казавшихся прочными и надежными, – характерные приметы вождя-параноика, те, что обусловлены не его психологи-



Под влиянием Ельцина Межрегиональная депутатская группа переключилась не на работу над законопроектами, а целью стало – быстрее убрать Горбачева.

ческой конституцией, но способом властвования» (с. 541).

ВВС, справедливо и точно показывая рост организаторского мастерства ГБ, его умение находить талантливые кадры, разрабатывать предвыборную стратегию, упускает серьезную деталь – чем выше была ступенька сотрудничества ГБ с Ельциным, тем глубже шло погружение в противоборство с аппаратом союзного государства. Став разведчиком пути демократических преобразований в СССР, ГБ (вместе с Ельциным) утратил провозглашенные в 1987 году политические ориентиры: борьба за власть стала приоритетом, а улучшение материально-бытового положения советских людей – ради чего и затевалась перестройка – превратилась в трехступенную задачу.

В монографии раскрывается рост управленческих характеристик ГБ в первые месяцы постсоветской жизни. Так, по свидетельству Ельцина, ГБ «был не только фактическим руководителем..., он был лидером этого правительства, обладая моральным авторитетом и политическим влиянием. Авторитет Бурбулиса для гайдаровской команды был в то время абсолютно непререкаемым. Все вопро-



Для авторитарного лидера, каким был Ельцин, разведчики любого ранга в команде «вождя» должны были стать (и стали) простой пехотой.

сы с президентом министры решали через Геннадия Эдуардовича» (с. 468). Такое признание первого президента дорогого стоит! Если бы не личные воспоминания десятков миллионов граждан России о том, чем стал для них 1992 год: безденежье, безработица, разгул бандитизма...

В монографии фиксируется та удивительная легкость, с которой в конце 1980-х годов лидеры движения за углубление социализма обратились к антикоммунизму. ВВС сдержанно замечает, что «такая политическая установка фактически исключала возможность каких-либо конструктивных взаимодействий с правительством и вела к отрицанию эволюционно-реформистского пути, стратегии выращивания институтов демократии» (с. 458).

Логика действий вела Ельцина к следующему шагу: «о возможности выхода России из состава СССР он открыто заявил на митинге в Свердловске годом ранее – 25 февраля 1990 года, накануне выборов народных депутатов РСФСР» (с. 497). Оценка автора монографии такого шага однозначна: «с определенного времени проект суверенной России стал для Ельцина инструментом борьбы с союзным центром, с Горбачевым за личную власть. В жертву этой борьбе он принес идею обновления Союза» (с. 496).

Попытка ВВС отделить ГБ от сепаратистских действия Ельцина (с. 497) лично мне представляется не вполне убедительной: прямую и открытую борьбу руководства РСФСР против союзного центра ВВС образно сравнивает с «инсценировкой фрейдовского сценария ритуального убийства стареющего отца повзрослевшими сыновьями» (с. 498). Для авторитарного же лидера, каким, по сути, и был Ельцин, разведчики любого ранга в команде «вождя» должны были стать (и стали) простой пехотой.

Петля автократии

В монографии верно отмечается роль партийно-советской номенклатуры союзных республик в распаде СССР. Вчерашние партийные лидеры быстро сомкнулись с националистами и представителями теневого эконоки на основе национально-расовой идеи с ее принципами «единства крови» и «родной земли» (с. 501). Но свой и немалый вклад в оформление распада государства внесли и Ельцин, и его команда.

Примечательны слова ВВС: «вот в такой атмосфере, когда разум молчал, когда господствовали эмоции, обжигающий накал которых перекрывался надеждой и верой в чудо, гарантом которого выступал Вождь, принимались основополагающие решения, определившие судьбу страны на многие десятилетия вперед» (с. 510). Сон разума в решающий момент истории страны! Личное мужество, высокие стремления, умение логически выстраивать предложения, умение найти свое время и место – могут сделать философа Человеком Истории. Да уж больно высоки и безжалостны требования самой Истории.

И тогда оказавшиеся у руля «не замечают» позитивного опыта Польши (добавлю – и Словении) в проведении приватизации предприятий (с. 501); ближайшей целью реформ становится создание условий для ускоренного формирования класса собственников, в первую очередь крупных и средних. Инструментом ее осуществления становятся сомнительные с точки зрения морали залоговые аукционы, пришедшие на смену скоротечной ваучерной (чековой) приватизации (с. 545).

Вот только строки монографии – «создавая новый класс (высший его слой – «олигархи», средний – «новые русские»), Ельцин ... конструировал социальную структуру как некий сервопривод, облегчавший задачу

ГБ стоял у истоков создания первой по-настоящему демократической системы подготовки госслужащих

управления социальным и политическим поведением масс» (с. 545-46) – следует дополнить: Президент и его команда только узаконили то, что тайно, с конца 1980-х годов создавали представители чиновничества и криминального мира. В такой ситуации политические лидеры страны действительно «забывали» разъяснить гражданам, что происходило в стране в те запредельно тяжелые 1992–1993 годы (с. 524).

И вот уже звучит вывод ВВС: «авторитаризм в России запускает механизмы классообразования, производства резких социальных различий, раскалывающих общество по вертикали и горизонтали и погружающих в состояние латентной, вялотекущей «войны всех против всех». Это состояние – глубинная социальная основа института личной власти, который становится более важным элементом политического устройства, его стабильности и легитимности, чем государство с его традиционными ветвями власти (правительство, парламент, суды) (с. 545). Найдите разницу с целями перестройки!

Щемлящее чувство вины

Автор монографии неоднократно отмечает интеллектуальное и политическое мужество героя книги – Г.Э. Бурбулиса. И это действительно проявилось в создании правительства новой России и его программы действий, в событиях путча в августе 1991 г., в рождении в ноябре того же года по инициативе ГБ семи кадровых центров (включая нынешний Уральский институт управления – филиал РАНХиГС) – звеньев первой по-настоящему демократической системы подготовки государственных служащих (с. 514).

Но в российском государстве, где в начале 1990-х годов восторжествовал «сон разума», во властных структурах нужны были дельцы, а не интеллектуалы. «ГБ с его стратегией поэтапного развертывания демократи-

ческих процессов оказывался третьим лишним в компании с Гайдаром и Ельциным. А доставшаяся ему функция посредника между командой Гайдара и различными политическими силами обрекала не только на заведомую непопулярность, но и на неудачи, в которых не было его вины» (с. 537).

Печальной будет эта песня? Книга В.В. Скоробогатского дает иной ответ – а вы, любезный читатель, попробуйте прожить такую же жизнь, где «сплошные переломы», посвятив ее высокой цели. Времена не выбирают... Монография «Бурбулис и другие. Портрет героя на фоне времени» стала яркой картиной жизни поколения и страны на протяжении действительно революционных десятилетий. На изломе времени, на самой линии огня

оказался друг. «Он вчера не вернулся из боя...» Знаете, пожалуй, в этом и есть бесспорная заслуга книги: осталась память о курсе; о родном факультете; о государстве, основы которого были заложены с участием Г.Э. Бурбулиса. Остался вуз, филиал РАНХиГС в Екатеринбурге, ставший для автора книги второй альма-матер... Для вдумчивого читателя эта монография-воспоминание станет поводом для отказа от легковесных и тем самым вполне несправедливых оценок тех, кто несгибаемо верил в лучшее и добровольно попал в силки идеализма, кто стоически мыслил стратегиями гуманизма, но на жестоком суде истории оказался лишь на скамье свидетелей, успев – так вышло – пропустить вперед более расторопных акторов.



Автор монографии неоднократно отмечает интеллектуальное и политическое мужество героя книги – Геннадия Эдуардовича Бурбулиса.