

Муниципальной информатизации в Сибири и на Дальнем Востоке 25 лет. Итоги и перспективы

*Председатель Совета директоров
«Фонда развития информационных
технологий муниципалитетов» ОКМО,
Почетный член правления секции СДГ
«Информатизация органов местного самоуправления»
А.Ю. Губов*

В августе 2019 года исполнилось 25 лет с момента создания секции информатизации органов местного самоуправления (ОМСУ) Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов. Эту дату по праву можно считать отправной точкой в истории становления движения муниципальной информатизации в России неотрывно связанной с Ассоциацией Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), вокруг которой на первоначальном этапе объединились и продолжают, по сей день аккумулироваться наиболее квалифицированные и заинтересованные специалисты муниципалитетов. А секция информатизации АСДГ является признанным авторитетом и экспертом в вопросах применения информационных технологий ОМСУ.

1. ИСТОКИ

Становление органов местного самоуправления (ОМСУ) современной России в начале 90-х годов прошлого века проходило в непростых условиях ограниченной правовой и организационной преемственности, от их советских предшественников. Одновременно, в указанный период, в стране происходил и повсеместный переход всех направлений производства и управления от использования больших электронно-вычислительных машин, сконцентрированных в информационно-вычислительных центрах, к массовому применению персональных компьютеров (ПЭВМ) с постепенным объединением их в сети.

Все это не могло не накладывать жесткие ограничения на деятельность в сфере муниципальной информатизации энтузиастов руководителей и специалистов, пришедших в ОМСУ из различных отраслей народного хозяйства в эпоху перестройки. Как следствие, все начинается с создания бесчисленного количества разрозненных АРМ (автоматизированных рабочих мест) не только безо всякой системы и типизации, но и без учета опыта соседей. При этом создание АРМ по тому или иному направлению работы ОМСУ зачастую определялось в первую очередь наличием заинтересованности конкретного руководителя и личным опытом и квалификацией исполнителя. Тем не менее, уже к 1994 году в ряде крупных и промышленно-развитых городов создаются локальные вычислительные сети (ЛВС), объединяющие ПЭВМ ОМСУ и начинается, в том числе с привлечением организаций разработчиков, создание автоматизированных информационных систем (АИС) по наиболее приоритетным направлениям:

управление финансами, формирование регистра населения, недвижимость, ЖКХ, соцзащита и др.

Уже на этом начальном этапе проявились последствия заложенного в Конституции РФ положения о том, что ОМСУ не входят в состав органов государственной власти (ОГВ). Как следствие во всем: начиная от управления финансовой деятельностью и до информатизации, ОМСУ вынуждены были полагаться только на самих себя и вариться в «собственном соку». Учитывая проблемы нормативно-правового творчества и налаживания работы, недавно сформировавшихся органов местного самоуправления, практически по всем направлениям их деятельности, потребность в обмене, изучении и применении положительного опыта была колоссальной. Определяющую роль в этих вопросах играли создаваемые в Российской Федерации ассоциации и союзы ОМСУ, и среди них старейшая и по сей день активно действующая Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), созданная в 1986 году и объединявшая к 1994 году свыше 40 городов на огромной территории от Урала до Дальнего Востока.

Гигантские расстояния, а также технические средства коммуникаций и практика их применения ставили АСДГ и ее членов в крайне трудное положение: электронной почты, в ее нынешнем виде, а тем более Интернета не было, относительно устойчивым был обмен информацией только по телефонной и почтовой связи. Между городами начинали налаживаться сеансы электронной почты по коммутируемым каналам междугородней связи с применением различных, в основном не совершенных, модемов и программ. В этих условиях, информационный обмен между членами ассоциации и дирекцией АСДГ сводился к телефонным переговорам - консультациям, отправке по почте текстов нормативно-правовых документов и другой информации, а так же ежеквартальной рассылке дирекцией упорядоченных списков полученных от городов материалов. Ситуация усугублялась тем, что в большинстве городов АСДГ, как впрочем и остальных городах России, отсутствовали подразделения или специалисты, ответственные за информатизацию.

С учетом все возрастающей потребности руководства администраций городов к получению информации и документов из других городов, а также того, что эффективная деятельность АСДГ и администраций городов в современных условиях не может быть реализована без систематического обмена информацией о положении в городах, разрабатываемых администрациями актов, одной из основных задач Ассоциации становится организация такого информационного обмена. Совет АСДГ в сентябре 1994 года принимает решения о создании секции информатизации, а так же о развертывании функционирования информационной сети (ИС АСДГ) и начале формирования электронных банков данных на базе исполнительной дирекции ассоциации.

В течение 1995 года группа специалистов, сформированная из состава сотрудников отделов информатизации администраций городов-разработчиков и пользователей передовых информационных технологий,

объединенная в секцию информатизации АСДГ, возглавляемая И.Л. Борисовым и А.Ю. Губовым, разработала Концепцию развития информационного пространства Сибири и Дальнего Востока на уровне администраций городов, принятую в начале 1996 года Собранием АСДГ. В то же время исполнительной дирекцией АСДГ и секцией информатизации последовательно проводилась работа по организации вовлечения в постоянный систематический информационный обмен в рамках ИС АСДГ администраций городов членов Ассоциации. Совершенствовалась технология передачи и получения информации: была разработана и внедрена почтовая технология поставки баз, осуществлено подключение ИС АСДГ к электронной почте ГАС “Выборы”, что позволило без увеличения количества сотрудников и финансовых затрат существенно расширить количество пользователей информационной сети, тем самым создав условия для информационного взаимодействия всех ОМСУ России до настоящего времени.

Все это создало условия для организации работы Ассоциации на качественно новом, современном уровне и включения АСДГ в качестве основного исполнителя Федеральной программы поддержки местного самоуправления в части информатизации. А информационные технологии стали не только обязательным средством информационного взаимодействия муниципалитетов, но и неотъемлемым инструментом повышения эффективности работы по всем направлениям деятельности ОМСУ.

Время показало, что история становления муниципальной информатизации в России неотрывно связана с Ассоциацией Сибирских и Дальневосточных городов, вокруг которой на первоначальном этапе объединились и продолжают, по сей день аккумулироваться наиболее квалифицированные и заинтересованные специалисты муниципалитетов. А секция информатизации АСДГ является признанным авторитетом и экспертом в вопросах применения информационных технологий ОМСУ.

2. СОСТОЯНИЕ

С середины 90-х годов прошлого века до нынешних дней муниципальная информатизация стремительно прошла огромный путь, что позволяет ей сегодня уверенно находиться на передовых рубежах применения информационных технологий в жизни общества:

1. Технические средства ОМСУ претерпели изменения от разрозненных АРМ и ЛВС до корпоративных информационно-вычислительных сетей и центров обработки данных, специализированных программно-технических комплексов и графических станций, широко использующих Интернет и Интранет, Клиент-серверные и облачные технологии. Повсеместное распространение получили мобильные устройства и инфоматы, беспроводная и корпоративная связь. Дальнейшее развитие технических средств ОМСУ осуществляется неразрывно и одновременно с прогрессом в этой отрасли.

2. С учетом возможностей, предоставляемых техническими средствами созданы и успешно эксплуатируются АИС по всем наиболее приоритетным направлениям деятельности ОМСУ: начиная от управления финансами, формирования регистра населения, недвижимость, ЖКХ, соцзащита и других актуальных для отдельных городов систем. В работе муниципалитетов применяются геоинформационные системы и средства электронной цифровой подписи. Количество таких АИС давно превысило сотню и продолжает неуклонно расти, по мере изменения законодательства и возникновения новых задач в сфере местного самоуправления. Информация о многих из указанных АИС имеется в банке данных АСДГ.

3. Основным условием создания информационного общества и обеспечения функционирования электронного правительства и электронного муниципалитета является наличие полноценно сформированных и качественно актуализируемых информационных ресурсов в электронном виде. Создание, совершенствование и актуализация информационных ресурсов непрерывно осуществляется по всем существующим и вновь возникающим направлениям деятельности ОМСУ. Суммарный объем информационных ресурсов органов местного самоуправления на сегодняшний день составляет основание пирамиды таких ресурсов в общегосударственном масштабе.

4. В большинстве городов созданы и успешно действуют специализированные подразделения решающие вопросы информатизации.

5. Сформировалось целое направление в деятельности организаций-разработчиков, ориентированное на создание АИС в интересах ОМСУ.

6. Обобщением и анализом опыта ОМСУ в сфере информатизации постоянно занимается ряд организаций:

- АСДГ на базе, которой постоянно действует с 1994 года секция информатизации и не менее одного раза в год проводятся мероприятия, посвященные актуальным вопросам муниципальной информатизации на базе городов (Красноярск, Новосибирск, Иркутск, Омск и др.). На базе информационной сети АСДГ с 1996 года по настоящее время обеспечивается сбор, анализ и доступ к положительному опыту ОМСУ России;

- Ассоциацией городов Урала, с 2003 года ежегодно проводится конференция на тему «Электронный муниципалитет» и конкурс на лучшие решения в сфере муниципальной информатизации;

- информатизации ОМСУ уделяется внимание различными центрами компетенции, фондами и другими государственными организациями, такими как «Экспертный центр электронного государства» и ряд других.

Начиная с 1996 года по инициативе АСДГ с начала на базе «Союза российских городов», а с 2000 года под эгидой «Конгресса муниципальных образований Российской Федерации» (КоМО РФ) проводилась работа созданию и обеспечению эффективного функционирования комиссии информатизации деятельности муниципалитетов на общероссийском уровне. Были проведены ряд конференций и семинаров, создан фонд «Развития информационных технологий муниципалитетов». В 2010 году в составе

Совета главных конструкторов региональной информатизации России при Минкомсвязи РФ была создана секция муниципальной информатизации. Однако в связи с отсутствием единого государственного подхода, должного развития эти инициативы не получили.

3. ПРОБЛЕМЫ

Основные проблемы и трудности муниципальной информатизации, к сожалению, уходят к истокам формирования местного самоуправления в его нынешнем виде и со временем тенденция их преодоления не только не прогрессирует, но и появляются все новые факторы осложняющие и без того не простую работу ОМСУ в данном направлении (<http://d-russia.ru/ob-itogah-informatizatsii-v-munitsipalnyh-obrazovaniyah-sibiri-i-dalnego-vostoka-v-2018-godu.html>):

1. Финансирование - Развитие и применение информационных технологий, формирование и актуализация информационных ресурсов для целей управления муниципалитетов, не входят в состав определенных ФЗ №131 «О местном самоуправлении» направлений деятельности и зон ответственности ОМСУ. Более 90% или более 20000 муниципалитетов России вынуждены работать в сфере информатизации по остаточному принципу, так как являются дотационными.

До настоящего времени, по крайней мере, в сфере информатизации не сформированы механизмы и не отработана практика финансирования мероприятий в интересах муниципалитетов из государственного или региональных бюджетов, в том числе и при условии долевого участия. Хочется надеяться, что только этим и объясняется практически полное отсутствие муниципалитетов среди участников федеральных целевых программ и других мероприятий, проводимых на государственном уровне.

2. Неравномерное развитие каналов широкополосной связи, оставляет большинство электронных сервисов недоступными для сельских поселений особенно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока.

3. Обеспечение кадрами - Для значительной части муниципалитетов, не только на уровне поселений, но и для многих районов проведение работ по информатизации проблематично – нет специалистов, обладающих необходимым опытом и квалификацией.

4. Информационное взаимодействие муниципалитетов с органами государственной власти и государственными информационными системами (ГИС) - При межведомственном информационном взаимодействии в электронном виде муниципалитеты предоставляя предусмотренную законодательством информацию органам власти различных уровней не получают взамен почти ничего, что необходимо для исполнения своих полномочий. При этом, отсутствие в РФ единой системы нормативно-справочной информации (НСИ) порождает несовместимость, дублирование и разобщенность информационных ресурсов, а привлечение ОМСУ к работе ГИС является переключением на них части функций государственной власти, не подкрепленным

необходимым финансированием. (Основные черты, характеризующие создание, внедрение и дальнейшее развитие ГИС в отношении к ОМСУ, представлены в <https://asdg.ru/sections/info2/dvadtsatiletie/stati/stGAU-2018.php>.)

5. **Организационно-методическое обеспечение** - Практически полное отсутствие методических и типовых проектных решений для информатизации органов местного самоуправления, во многом связанное с тем, что заказчиками всех успешных муниципальных информационных систем являются крупные города, которые финансово не заинтересованы в доведении их до типового уровня. Решения, которые до настоящего времени создавались по инициативе государственных структур как типовые, не в полной мере учитывают интересы и специфику работы ОМСУ и больше ориентированы на обеспечение информацией муниципального уровня соответствующих ГИС. Отсутствие методической поддержки ОМСУ в сфере информатизации со стороны органов государственной власти не в состоянии заменить общественная деятельность АСДГ и других организаций.

К сожалению, это далеко не весь перечень проблем.

Таким образом, приходится констатировать, что все достижения муниципальной информатизации, описанные выше, относятся в основном на долю крупных городов «доноров». При этом разрыв в сфере информатизации между ними и прочими дотационными муниципалитетами и в первую очередь небольшими сельскими поселениями как минимум не возрастает.

В таких условиях, и сегодня успешность развития муниципальной информатизации в том или ином населенном пункте продолжает во многом определяться в первую очередь наличием заинтересованности конкретного руководителя и личным опытом и квалификацией исполнителя. Однако и тут на пути муниципальной информатизации встают барьеры в виде ротации: до боли знакома ситуация, когда после выборов происходит замена руководства муниципалитета, в том числе и руководителя подразделения информатизации. Из опыта АСДГ, за минувшие 25 лет только единицы из руководителей служб информатизации проработали в своей должности более 5 лет! Естественно, что при этом нет долгосрочной преемственной технической политики в муниципальной информатизации со всеми вытекающими и всем известными последствиями ...

4. ПЕРСПЕКТИВЫ

Как видно из описанного выше, за четверть века муниципальная информатизация в России прошла большой и сложный путь.

Все это происходило в очень непростых организационных условиях. Политика государства в развитии информационных технологий за минувшие четверть века была весьма непоследовательной. Постоянно менялись приоритеты: «электронное государство, правительство и муниципалитет»; электронная цифровая подпись и «доверенная третья сторона»; «информационное общество»; оказание государственных и муниципальных

услуг в электронном виде и «межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде» – да все и не упомнишь. Что их объединяло, так это то, что все мероприятия предусматривали участие органов местного самоуправления на добровольно-принудительной основе. Более того 90% муниципалитетов в силу дефицитности бюджета не имеют для решения столь грандиозных задач ни средств, ни специалистов (<https://asdg.ru/sections/info2/dvadtsatiletie/experts/st3-2018GAU.pdf>).

Похожая ситуация наблюдается пока и с Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», которая помимо унаследованных у своих предшественников и не полностью реализованных на предыдущих этапах направлений включает еще и создание необходимой нормативно-правовой базы, а также подготовку кадров для цифровой экономики.

К сожалению правительство России до настоящего времени так и не определилось с задачами и приоритетами проектов не только муниципального, но и регионального уровня. Соглашения с регионами по проектам цифровой экономики, которые должны быть заключены июле 2019 года, включают весьма укрупненные и отвлеченные показатели (<http://d-russia.ru/soglasheniya-s-regionami-po-proektam-tsifrovoj-ekonomiki-dolzhen-byt-zaklyucheny-do-15-iyulya-minkomsvyaz.html>). Ожидается, что к концу 2019 года уточниться чего ждать и как оценивать, когда на конкурсной основе затратив 15 млн. рублей будет определен индекс развития цифровой экономики (<http://d-russia.ru/minkomsvyaz-gotova-otdat-15-mln-rub-za-indeks-razvitiya-tsifrovoj-ekonomiki-goszakupka.html>), а за треть миллиарда и вовсе подготовлен анализ эффективности цифровой экономики России (<http://d-russia.ru/minkomsvyaz-obyavila-konkurs-stoimostyu-335-mln-rub-za-analiz-effektivnosti-tsifrovoj-ekonomiki-rossii.html>).

В связи с этим прежде чем, принимать решения о путях развития ОМСУ в условиях НП «Цифровая экономика» нужно понять, что же это такое. По определению цифровая трансформация (цифровизация, диджитализация) – это изменение формы деятельности в условиях цифровой реальности на основе данных. Цифровая трансформация прежде всего, означает новые бизнес-процессы, организационные структуры, положения, регламенты, новую ответственность за данные, новые ролевые модели. Ключевой процесс цифровой трансформации – стратегическое управление данными.

Многие считают, что если в офисе стоят компьютеры и подключен интернет, то организация может называться цифровой. Однако компьютеры и интернет — лишь инструменты. И простого переименования всего подряд в работу и достижения по цифровой трансформации недостаточно!

Цифровизация – это не богом данная панацея от всех недостатков во всех видах управления и организации труда и жизни общества, а одна из форм и этапов практической реализации науки об управлении КИБЕРНЕТИКИ, подразумевающая прежде всего системный подход к

использованию цифровых ресурсов, внедрение автоматизированных систем управления (АСУ) для повышения производительности труда и конкурентоспособности, обеспечения ускоренного экономического развития в целом (<https://www.it-world.ru/cionews/want/141368.html>).

Лозунг - «Цифровизация — не в нацпроектах, а в головах», сегодня как нельзя актуален. Через 25 лет после начала процесса муниципальной информатизации, приходит время очередной революции в мышлении и переходе от ставших уже привычными АИС к научно обоснованному автоматизированному управлению с применением искусственного интеллекта.

Учитывая накопленный за четверть века опыт, требования времени и состояние информационных технологий в рамках цифровой трансформации перед ОМСУ стоят следующие основные задачи:

1. В сфере оптимизации управления муниципальным хозяйством и повышения эффективности деятельности ОМСУ руководители и муниципальные служащие должны:

- На основе проведенного анализа управленческих задач и выявления потерь, происходящих в объектах управления инициировать постановку задач АСУ, решение которых с применением оптимизационных методов и ИИ позволяет обеспечивать высокую эффективность. Примером таких интеграционных задач и является «Умный город».

- Для трансформации экономики и социальной сферы до 2024 года обеспечить увеличение финансирования ускоренного внедрения цифровых технологий не менее чем в три раза, как этого требует премьер министр Дмитрий Медведев (<http://d-russia.ru/dmitrij-medvedev-dlya-transformatsii-ekonomiki-i-sotsialnoj-sfery-nuzhno-obespechit-uskorennoe-vnedrenie-tsifrovyyh-tehnologij.html>).

- Принять безотлагательные и действенные меры по обеспечению муниципалитетов кадрами для цифровой экономики.

2. В рамках дальнейшего развития «Электронного муниципалитета» в ходе цифровизации служб информатизации ОМСУ предстоит обеспечить:

- При создании новых АСУ и модернизации существующих систем максимально реализовать интеграцию и централизацию обработки информации и принятия управленческих решений на основе единого информационного центра.

- Применение и создание НСИ при формировании и поддержании в актуальном состоянии муниципальных информационных ресурсов.

- Переход ОМСУ на практическое применение современных «облачных» технологий (<https://asdg.ru/sections/info2/dvadsatiletie/stati/GAU-2018-2.pdf>), а именно миграции с существующей программно-технической инфраструктуры с проприетарным ПО на виртуальную среду на базе программного обеспечения российского производства или ПО с открытым кодом, распространяемого свободно. Главная цель при этом — оптимизация расходов. В частном секторе экономия на облаках уже доказана и измерена: в среднем она составляет около 30%, но в отдельных проектах может

достигать и 90% (<http://d-russia.ru/migratsiya-veb-prilozhenij-gosstruktur-v-oblako-knut-i-pryaniki.html>).

3. АСДГ как современная развивающаяся ассоциация также не должна стоять в стороне от цифровой трансформации. Пришло время переосмыслить организацию работы на основе новой версии информационной системы, отвечающей требованиям времени и соответствующей стандартам цифровой экономики.

Очевидно, что работа по муниципальной информатизации не может и не должна проводиться в отрыве от развития информационных технологий Российского общества.

Поздравляя всех с 25-летием создания секции информатизации АСДГ, выражая благодарность тем, кто неоценимо много сделал для муниципальной информатизации Сибири и Дальнего Востока (всех разом не перечислить, для этого есть сайт):

- Сухинина Ольга, участница организационного заседания секции АСДГ и поныне активно работающую на благо г. Омска и всей ассоциации;
- Поздерин Евгений, почетный член правления секции;
- Уханов Сергей, Катунин Игорь, Делюкин Евгений, и др. руководители служб информатизации городов;
- Зайцев Михаил, без активной поддержки, возглавляемой им дирекции АСДГ работа секции была бы невозможна...
- Валинуров Данил и конечно Сливкина Юлиана – бессменный секретарь секции!

Хочется пожелать всем дальнейшей плодотворной работы и выразить надежду что, хотя-бы для развития «ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ» все-таки удастся выработать механизмы, обеспечивающие действиям муниципалитетов и их ассоциаций необходимый постоянный тесный контакт с федеральными и региональными органами государственной власти на официально регламентированной основе.