

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-1-104-110
УДК 351/354(045)

Концептуальная модель оптимизации системы территориального управления с применением программных методов в Российской Федерации

Е.С. Конищев

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу слабых сторон системы территориального управления в Российской Федерации с применением программных методов. Представлена авторская модель их нивелирования посредством модернизации системы межведомственного взаимодействия, оптимизации инструментов и методов работы с информацией в органах государственной власти, интеграции цифровых технологий в управленческие процессы и расширения каналов коммуникации между властью и обществом. В процессе анализа и разработки концептуальной модели автор использовал методы системного и институционального анализа. Несмотря на труднодоступность определенной информации, касающейся внутренних механизмов функционирования системы территориального управления, в работе выявлены ключевые слабые стороны, ограничивающие эффективность деятельности органов государственной власти, а также определены перспективные пути модернизации с учетом существующих трендов общественного развития. На основе полученных данных разработана концептуальная модель оптимизации системы территориального управления с применением программных методов.

Ключевые слова: территориальное управление; программные методы; цифровизация; регион; стратегическое планирование; информационно-аналитические системы; социальные сети

Для цитирования: Конищев Е.С. Концептуальная модель оптимизации системы территориального управления с применением программных методов в Российской Федерации. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2023;13(1):104-110. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-1-104-110

ORIGINAL PAPER

The Conceptual Model for Optimizing the System of Territorial Administration Using the Programming Methods in the Russian Federation

E.S. Konishchev

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of the weaknesses of the territorial administration system using programming methods in the Russian Federation and the presentation of author's models for leveling them, by modernizing the system of interdepartmental interaction, optimizing tools and methods for working with information in public authorities, integrating digital technologies into management processes and expanding communication channels between the government and the society. In the process of the analysis and development of conceptual models, the author used the methods of systemic and institutional analysis. Despite the inaccessibility of certain information regarding the internal mechanisms of the functioning of the territorial administration system, the author identified key weaknesses that limit the effectiveness of the activities of public authorities, and he also identified the promising ways of modernization, considering existing trends in social development. Based on the data obtained, the author developed conceptual models for optimizing the system of territorial administration using programming methods.

Keywords: territorial management; programming methods; digitalization; region; strategic planning; information and analytical systems; social networks

For citation: Konishchev E.S. The conceptual model for optimizing the system of territorial administration using the programming methods in the Russian Federation. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2023;13(1):104-110. DOI: 10.26794/2226-7867-2023-13-1-104-110

ВВЕДЕНИЕ

Одним из трендов последнего десятилетия является активная цифровизация политического пространства. Этот процесс уже проявляется во всех сферах политической, социальной и экономической жизни [1]. Цифровизация в перспективе позволит оптимизировать работу органов местного управления, наладить взаимосвязь между отдельными ведомствами, расширить возможности контроля, мониторинга и аналитики [2].

Цифровизация программных методов — главная тема настоящей статьи, поскольку именно в этом направлении намечается наиболее значительный качественный сдвиг в модернизации всей системы управления в целом.

РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Активное внедрение цифровых инструментов имеет значительный потенциал в рамках оптимизации программных методов, а также всей системы территориального управления [3]. Локальные инициативы региональных и местных властей подтверждают тренд на более активную цифровизацию сферы управления на разных уровнях. Одной из наиболее распространенных платформ в данном случае являются социальные сети [4]. Главное их преимущество заключается в возможности использования уже готового сервиса, позволяющего размещать информацию, и в формате комментария или прямого ответа в виде личного сообщения поддерживать связь с населением. При этом данный сервис уже доступен населению, и оно им активно пользуется, что создает ощущение нахождения властей и пользователей в едином пространстве. Важно отметить, что социальные сети — не единственный вариант взаимодействия, и часто — это инициатива региональных или местных властей, а не общепринятая практика.

В настоящее время эффективность решений касательно общих цифровых практик может быть низкой, что обусловлено рядом проблем, связанных с подходом к цифровизации территориального управления (рис. 1).

Важно отметить, что цифровые инструменты, задействованные в системе территориального управления, зачастую никак не взаимосвязаны между собой, поэтому на различных

уровнях власти существует набор разрозненных инструментов без какой-либо интеграции в единую цифровую среду [5]. Кроме того, в подобных условиях и при отсутствии общих стандартов возникают проблемы с качеством функционирования или информационной безопасностью, а также остается нерешенным общий для всех уровней системы территориального управления вопрос открытости власти и растущих запросов населения на участие при принятии решений [6].

Для этого и необходимы официальные цифровые площадки органов исполнительной власти (официальные сайты, порталы и т. д.) и социальные сети [7].

Риски, связанные с информационной безопасностью и сохранностью данных, принадлежащих гражданам, становятся особенно актуальны в условиях текущей геополитической напряженности. В последние месяцы участились случаи кибератак на различные информационные ресурсы Российской Федерации.

Цифровые площадки представляют собой более формальный и официальный способ коммуникации с населением, а социальные сети — неформальный и персонализированный (особенно, если речь идет о личных страницах представителей власти в соцмедиа). Их эффективность обусловлена в первую очередь доступностью для поиска (применительно к официальным сайтам, порталам и т. д.), а также популярностью среди граждан (применительно к социальным сетям). Благодаря этому обеспечивается широкий охват целевых групп без использования значительных человеческих и других ресурсов. Однако даже в этом случае остается проблема отсутствия единой цифровой системы, способствующей оптимизации деятельности представителей органов исполнительной власти.

При этом риски, связанные с информационной безопасностью и сохранностью данных, принадлежащих гражданам, становятся осо-

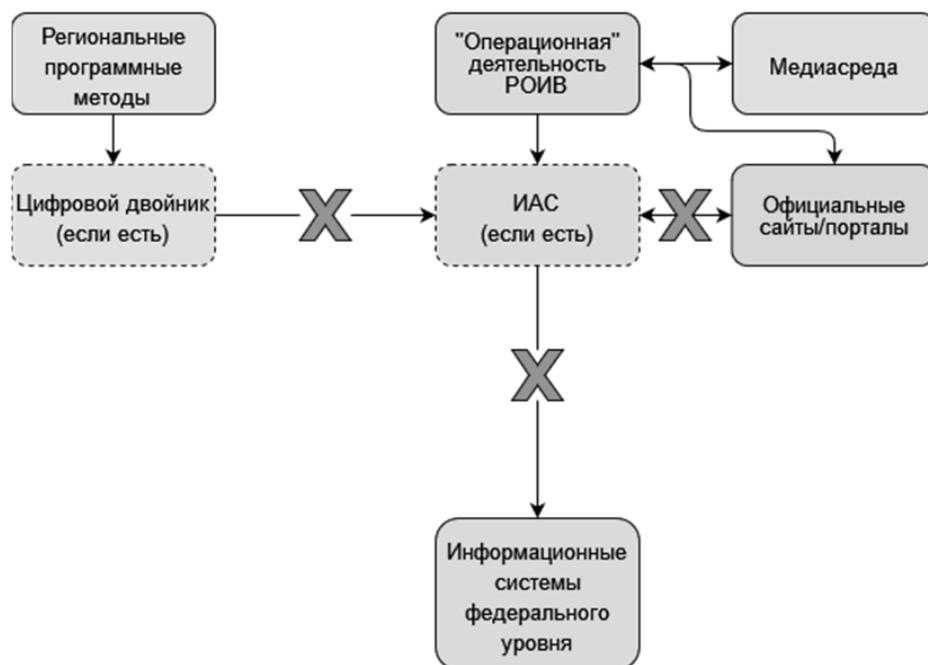


Рис. 1 / Fig. 1. Визуализация связей между цифровыми инструментами в системе территориального управления с применением программных методов / Visualization of the links between digital tools in the system of territorial administration using the programming methods

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

Примечание / Note: РОИВ – региональные органы исполнительной власти; ИАС – информационно-аналитическая система.

бенно актуальны в условиях текущей геополитической напряженности [8]. В последние месяцы участились случаи кибератак на различные информационные ресурсы Российской Федерации. Например, хакеры получили доступ к персональным данным жителей Бурятии посредством использования уязвимости информационного сервиса на базе «Единой региональной интеграционной платформы аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»»¹. Данное происшествие подтверждает тот факт, что даже распространенные цифровые решения в отдельных регионах могут быть реализованы недостаточно качественно. В свою очередь, для инициативных решений такие риски могут быть выше в силу того, что внедряемая цифровая практика является пилотной для российской системы управления.

Формирование единого вектора развития на федеральном уровне с учетом существующих инструментов и практик позволит: 1) нивелировать минусы уже действующих инициатив

посредством введения стандартов и единых подходов; 2) создать унифицированный набор эффективных цифровых инструментов, готовых для внедрения на различных уровнях власти.

С учетом всего вышесказанного автором была разработана модель цифрового развития системы территориального управления с применением программных методов (рис. 2).

Важно отметить, что несмотря на то, что акцент делается именно на территориальном управлении, автор считает в данном случае наиболее рациональным оперирование понятиями «регион», «региональное управление» и «региональные власти», поскольку разработанное комплексное решение продемонстрирует свою эффективность именно на региональном уровне. Однако оно также остается применимым на муниципальном уровне или уровне макрорегионов, — при этом изменится количество элементов, включаемых в модель.

Рассмотрим кейс с макрорегионом. Так как макрорегион не является административно-территориальной единицей, блоки операционной деятельности РОИВ, ИАС, а также «медиа среда» и «официальные сайты/порталы»

¹ В руки хакеров попали личные данные практически всех жителей Республики Бурятия. URL: <https://www.securitylab.ru/news/530787.php>

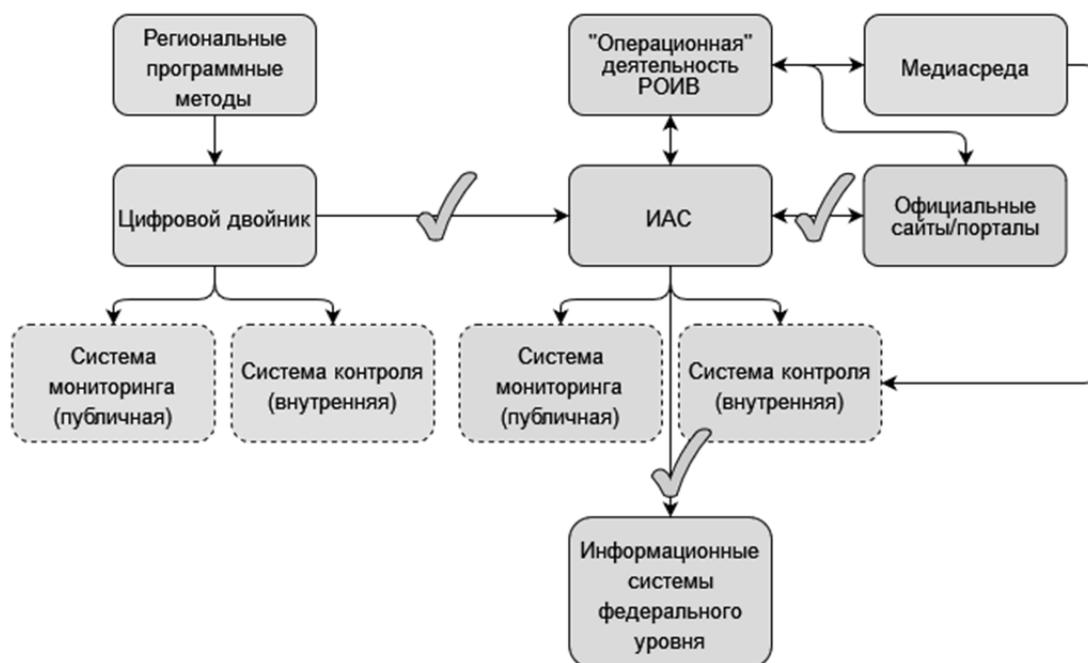


Рис. 2 / Fig. 2. Концептуальная модель развития цифровых инструментов системы территориального управления с применением программных методов / Conceptual model for the development of digital tools for the territorial management system using programming methods

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

будут неактуальны. Соответственно, финальная модель для макрорегиона будет включать программные методы и связанные с ними цифровые двойники, а также их интеграцию в информационные системы федерального уровня, так как изменился и порядок связей между блоками.

Ключевыми особенностями предлагаемой модели является обязательное наличие цифровых двойников при реализации программных методов, а информационно-аналитической системы — систем региональных органов исполнительной власти. Важно уточнить, что в настоящее время цифровые двойники все чаще фигурируют в технических заданиях на разработку стратегических документов в рамках государственного задания, однако их характеристики и функции регламентируются индивидуально заказчиком. Кроме того, наличие у региональной администрации публичной ИАС во многих случаях является инициативой представителей власти, поскольку нормативные документы, регламентирующие ее характеристики и функциональные возможности, отсутствуют. Как уже отмечалось выше, данные обстоятельства приводят к тому, что внедряемые представителями органов исполнительной власти цифровые инструменты часто никак

не соотносятся между собой, не могут быть интегрированы в единую систему (так как такой функционал не был заложен в техническом задании) и способствуют выполнению узкого набора задач. В ряде случаев цифровые двойники и ИАС создаются исключительно для внутреннего использования и не предполагают наличия публичной версии, доступной гражданам, что также ограничивает потенциальную полезность данных инструментов.

С учетом отмеченных выше факторов представляется целесообразным обеспечить также обязательное наличие двух составляющих как для цифровых двойников, так и для ИАС: системы мониторинга и системы контроля. Система мониторинга функционирует публично или имеет публичную версию (с ограниченным набором возможностей) и включает в себя данные по ключевым показателям программного метода (для цифрового двойника) и по деятельности органов исполнительной власти (для информационно-аналитической системы). В свою очередь, система контроля — внутренний элемент, более интегрированный в процессы управления. Ее особенностью является внедрение функциональных возможностей управления и межведомственного взаимодействия для представителей органов исполни-

тельной власти, а также расширенная статистика и аналитика. Иными словами, система контроля может быть охарактеризована как CRM-система с учетом специфики и особенностей политического управления. При этом, как система контроля, так и система мониторинга программных методов, должны быть внедрены в региональную ИАС с целью создания единого удобного интерфейса и сетевой структуры для представителей власти, отвечающих за большое количество процессов.

Применение программных методов получило широкое распространение в системе территориального управления Российской Федерации.

Для их комплексной и полной реализации необходим механизм оперативного учета изменений в экономической и политической сферах. Стоит заметить, что игнорирование изменившихся условий работы может привести к существенным проблемам в процессе реализации, и тогда будет невозможно достичь целевых показателей.

Кроме того, целесообразно предусмотреть возможности интеграции ИАС с официальными сайтами и порталами региона посредством виджетов, на которых будет отображаться актуальная и значимая для граждан статистика и аналитика. Также в систему контроля региональной ИАС должна поступать информация касательно медиасреды региона, включая основные информационные поводы (в СМИ и соцмедиа), масштаб распространения, характер упоминаний ключевых объектов и/или представителей власти, активность пользователей, тональность обсуждений и т. д. Внедрение подобного функционала позволит внутри платформы отслеживать реакцию граждан на действия (или бездействие) властей, а также выявлять потенциальные проблемы в регионе

на ранних этапах. Данное функциональное решение может быть реализовано совместно с Центром управления региона (ЦУР), что поможет сократить затраты ресурсов и повысить стабильность работы (поскольку, по сути, данные в ИАС будут поступать напрямую из системы мониторинга информационной среды, используемой в ЦУР).

Говоря об особенностях реализации рассмотренной выше комплексной модели, важно отметить, что, помимо всего прочего, в текущей геополитической обстановке акцент должен быть сделан на использование российского программного обеспечения (ПО) и современных технологий и алгоритмов защиты данных. Необходимость передовых технологий по защите данных обусловлена взаимосвязанностью элементов: в случае компрометации одного из них может возникнуть риск для всей системы. Кроме того, вводимые экспортные ограничения (особенно в сферах высоких и телекоммуникационных технологий) способны оказать негативное влияние на срок реализации, однако горизонт по созданию такой системы в 3–5 лет может быть вполне достижимым. Дополнительная зона риска для некоторых регионов — нехватка высококвалифицированных IT-специалистов, при этом принимаемые меры поддержки сектора должны нивелировать этот риск и повысить популярность отрасли среди молодых людей [9].

Также в рамках развития тренда на активное использование цифровых технологий в процессах территориального управления представляется целесообразным задействовать институт муниципальных депутатов, обеспечив их интеграцию в информационную среду соответствующего муниципалитета. В последние годы эксперты отмечают определенный кризис представительных органов власти местного уровня в вопросах взаимодействия с населением: фиксируется тенденция к сокращению обращений граждан к муниципальным депутатам и использованию иных каналов коммуникации с представителями власти [10]. Так, включение муниципальных депутатов в процессы цифровой коммуникации и информационное пространство позволит частично нивелировать данную проблему и, вместе с тем, обеспечить большую прозрачность их работы, контроль над выполнением запросов и, в итоге, потенциально повысить

уровень доверия граждан к местным органам власти [11].

В настоящее время концепция активной цифровизации уже реализуется на федеральном уровне [12]. Об этом свидетельствует и появление центров управления регионом, и повышенное внимание к официальным страницам и сайтам представителей власти, и разработка инициативных цифровых решений регионами. Кроме того, 17 мая 2022 г. Государственная Дума в первом чтении приняла законопроект, обязывающий органы власти вести аккаунты в соцсетях. Данное решение служит дополнительным подтверждением повышенного внимания к цифровой трансформации в системе территориального управления среди федеральных властей. Однако, как уже отмечалось выше, единственного решения для всех существующих проблем нет, — оно должно быть комплексным и преследовать цель преобразовать и оптимизировать деятельность многих институтов системы территориального управления,

а также процессы разработки и реализации стратегических документов и программных методов [13].

ВЫВОДЫ

Применение программных методов получило широкое распространение в системе территориального управления Российской Федерации. Для их комплексной и полной реализации необходим механизм оперативного учета изменений в экономической и политической сферах. Стоит заметить, что игнорирование изменившихся условий работы может привести к существенным проблемам в процессе реализации, и тогда будет невозможно достичь целевых показателей.

Также стоит отметить, что активная цифровизация системы территориального управления, в том числе с применением программных методов, — относительно новый тренд в российской политической системе, открывающий большой потенциал для внедрения новых методов и технологий.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Манюшиц А.Ю. Территориальное управление. Проблемы реформирования. *Финансы: теория и практика*. 2016;20(5):14–25.
2. Райченко А.В. Декомпозиция социальных проблем цифровизации управления. *Управление*. 2019;7(2):124–132.
3. Плотников В.А., Маслюк А.В. Перспективы цифровизации процессов государственного управления. *Управленческое консультирование*. 2022;(3):87–94.
4. Парфенчик А.А. Использование социальных сетей в государственном управлении. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017;(2):186–200.
5. Лихтин А.А. Трансформация государственного управления в условиях цифровизации. *Управленческое консультирование*. 2021;(4):18–26.
6. Сапрыка В.А., Пастюк А.В., Кулакова Н.И. Цифровизация публичного управления в странах ЕАЭС. *Цифровая социология*. 2021;(3):27–35.
7. Рыбакова М.В., Иванова Н.А. Цифровизация управления как фактор эффективного взаимодействия государства и общества. *Социология*. 2021;(5):157–164.
8. Щербакова М.П. Цифровизация социального управления. *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2020;1(49):207–209.
9. Рюмшин С.А. Теоретические аспекты цифровизации в социальном управлении. *Коммуникология*. 2021;(4):53–64.
10. Зотов В.В., Василенко Л.А. Влияние цифровизации на трансформацию методологии публичного управления. *Управленческое консультирование*. 2021;(5):98–109.
11. Губанов А.В., Зотов В.В. Социальные сети как новый инструмент государственного и муниципального управления в Российской Федерации. *Коммуникология*. 2017;(4):83–92.
12. Берман С.С. Анализ цифровизации государственного управления: региональный контекст. *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2021;(7):104–111.
13. Шинкарецкая Г.Г., Берман А.М. Цифровизация государственного управления (сравнительно-правовой анализ). *Образование и право*. 2020;(8):216–223.

REFERENCES

1. Manyushis A. Yu. Territorial administration. Problems of reform. *Finance: theory and practice*. 2016;20(5):14–25. (In Russ.).
2. Raychenko A. V. Decomposition of social problems of management digitalization. *Control*. 2019;7(2):124–132. (In Russ.).
3. Plotnikov V. A., Maslyuk A. V. Prospects for the digitalization of public administration processes. *Management consulting*. 2022;(3):87–94. (In Russ.).
4. Parfenchik A. A. The use of social networks in public administration. *Issues of state and municipal management*. 2017;(2):186–200. (In Russ.).
5. Likhtin A. A. Transformation of public administration in the context of digitalization. *Management consulting*. 2021;(4):18–26. (In Russ.).
6. Sapryka V. A., Pastyuk A. V., Kulakova N. I. Digitalization of public administration in the EAEU (Eurasian Economic Union) countries. *Digital sociology*. 2021;(3):27–35. (In Russ.).
7. Rybakova M. V., Ivanova N. A. Digitization of management as a factor in effective interaction between the state and the society. *Sociology*. 2021;(5):157–164. (In Russ.).
8. Shcherbakova M. P. Digitalization of social management. *Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;1(49):207–209. (In Russ.).
9. Ryumshin S. A. Theoretical aspects of digitalization in social management. *Communicology*. 2021;(4):53–64. (In Russ.).
10. Zotov V. V., Vasilenko L. A. The impact of digitalization on the transformation of public administration methodology. *Management consulting*. 2021;(5):98–109. (In Russ.).
11. Gubanov A. V., Zotov V. V. Social networks as a new instrument of state and municipal government in the Russian Federation. *Communicology*. 2017;(4):83–92. (In Russ.).
12. Berman S. S. Analysis of digitalization of public administration: regional context. *Regional problems of economic transformation*. 2021;(7):104–111. (In Russ.).
13. Shinkaretskaya G. G., Berman A. M. Digitalization of public administration (comparative legal analysis). *Education and law*. 2020;(8):216–223. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Евгений Сергеевич Конищев — младший научный сотрудник Института региональной экономики и межбюджетных отношений, Финансовый университет, Москва, Россия

Evgeniy S. Konishchev — Junior Research Associate of the Institute of Regional Economics and Inter-budgetary Relations, Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0001-9733-4821>

starinatarrick@gmail.com

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 20.10.2022; принята к публикации 15.12.2022.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 20.10.2022; and accepted for publication on 15.12.2022.

The author read and approved the final version of the manuscript.