

Диджитализация муниципального управления в крупном городе: инструменты, барьеры и стратегии

Куценко Д. О.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; dkutsenko-17-01@edu.ru

РЕФЕРАТ

Цель данной статьи — выявление барьеров на пути к осуществлению диджитализации муниципального управления в крупном городе на основе анализа инструментов и стратегий диджитализации. Для ответа на данный вопрос был проведен анализ основ электронного правительства и диджитализации муниципального управления, в частности. Теоретическую базу исследования составили теория диффузии инноваций и концепции электронного правительства (e-governance и local e-governance). Эмпирическую базу исследования составили зарубежные и отечественные платформы, применяемые в муниципальном управлении: «Fix My Street», «Creative Citizens», «coUrbanize», «Urban Interactive Studio», «CityPlanner», «Commonplace», «Sticky World», «Crowdgaugе», «Твой бюджет», «Наш Санкт-Петербург». В качестве метода использовался качественный анализ цифровых и текстовых данных. Также был проанализирован опыт имплементации инструментов диджитализации на местном уровне власти в различных странах. Выводы, сделанные в данной работе, применимы к крупным городам и преимущественно ориентированы на Российскую Федерацию. Применение принципов e-governance включает в себя три составляющие: передачу информации в цифровом пространстве, совершение в нем транзакций и общение в нем. При правильном и постепенном внедрении в муниципальное управление диджитализация способна повысить вовлеченность граждан и доверие к власти. Тем не менее, нельзя недооценивать характеристики муниципального управления до применения цифровых технологий. Во многих крупных городах до перехода на цифровые технологии должна быть реализована налаженная система местного самоуправления. При разработке стратегии внедрения цифровых технологий важно понимать, какова модель привычного поведения жителей данного муниципального образования, ведь универсальный подход не всегда дает положительные результаты. К основным барьерам диджитализации относятся: необходимость постоянного совершенствования систем безопасности и способов хранения и обработки данных граждан с применением облачных технологий, в том числе разработка соответствующих стратегий и государственных программ; необходимость адаптировать различные инструменты диджитализации к требованиям и возможностям местного сообщества; сложность в проведении оценки спроса граждан на определенные электронные ресурсы; необходимость в сопутствующих мероприятиях по обучению как граждан, так и самих муниципальных служащих; необходимость привлечения независимых экспертов из разных сфер для обеспечения актуальности и эффективности электронных порталов и платформ муниципалитетов.

Ключевые слова: местное самоуправление в России, цифровые технологии муниципального управления, электронное правительство, барьеры диджитализации

Для цитирования: Куценко Д. О. Диджитализация муниципального управления в крупном городе: инструменты, барьеры и стратегии // Управленческое консультирование. 2020. № 6. С. 158–171.

Digitalization of Local Government in a Big City: Tools, Barriers and Strategies

Dariya O. Kutsenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; dkutsenko-17-01@edu.ru

ABSTRACT

The purpose of this article is to identify barriers to the implementation of digitalization of local (municipal) government in a large city through an analysis of digitalization tools and strategies. In order to answer this question, an analysis of the e-government and digitalization of municipal governance frameworks in particular was conducted. The theory of diffusion of innovation and the concept of e-government (e-governance and local e-governance) formed the theoretical basis of the study. The empirical base of the research was formed by foreign and Russian platforms used in municipal governance: «Fix My Street», «Creative Citizens», «coUrbanize», «Urban Interactive Studio», «CityPlanner», «Commonplace», «Sticky World», «Crowdgaugе», «Твой бюджет», «Наш Санкт-Петербург». Qualitative analysis of digital and text data was used as a method. The experience of implementation of digitization tools at local level of power in different countries was also analyzed. The conclusions made in this work are applicable to large cities and are mainly focused on the Russian Federation. The application of e-governance principles has three components: information transfer in the digital space, transactions and communication in it. If implemented correctly and gradually in a municipal administration, digitalization can increase citizen involvement and trust in government. Nevertheless, the characteristics of municipal government should not be underestimated before digital technologies are used. In many large cities, an established system of local government should be implemented before digitalization. When developing a strategy for implementation of digital technologies, it is important to understand the model of habitual behavior of residents of a given municipal entity, because a universal approach does not always yield positive results. The main barriers to digitalization include: the need for continuous improvement of security systems and methods of storage and processing of citizens' data using cloud technologies, including the development of appropriate strategies and government programs, the need to adapt the various tools of digitalization to the requirements and capabilities of the local community, the difficulty in assessing citizens' demand for certain electronic resources, the need for related training activities for both citizens and municipal employees themselves; the need to engage independent experts from different fields to ensure the relevance and effectiveness of municipalities' electronic portals and platforms.

Keywords: local government in Russia, digital technologies of municipal management, e-government, barriers to digitalization

For citing: Kutsenko D. O. Digitalization of Local Government in a Big City: Tools, Barriers and Strategies // Administrative consulting. 2020. N 6. P. 158–171.

Введение

В XXI в. цифровые технологии активно применяются практически во всех сферах жизни общества. Изначально многие инновационные технологии разрабатывались для частного сектора экономики с целью максимизировать прибыль, усовершенствовать текущие производственные процессы, оптимизировать систему управления. С течением времени цифровые технологии нашли применение и за рамками производств и частных компаний. Так, согласно одному из важнейших международных документов в данной сфере «Окинавской Хартии», информационно-коммуникационные технологии сегодня служат важнейшим инструментом, способствующим налаживанию взаимодействия между гражданским обществом и правительством¹.

¹ Окинавская хартия Глобального информационного общества // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 21.03.2020).

В 1990-е гг. была сформулирована концепция электронного правительства (E-governance), которая заключается во внедрении передовых цифровых и компьютерных технологий в практику государственного управления. Диджитализация государственного управления преимущественно направлена на повышение эффективности и совершенствование качества предоставляемых услуг. В государственном секторе цифровые технологии начали применяться относительно недавно. Тем не менее за двадцать с лишним лет во многих развитых странах система публичного управления на основе цифровых стала неотъемлемой составляющей эффективной работы органов власти.

Принципы концепции электронного правительства внедряются на всех уровнях власти и в том числе на местном. Вопрос диджитализации муниципального управления приобретает сегодня все большую актуальность, так как именно данный уровень власти наиболее приближен к гражданам [15]. Наряду с этим эффективность системы местного самоуправления отражается не только на каждодневных процессах предоставления услуг гражданам, но и на их вовлеченности в управленческий процесс и даже на уровне доверия к власти [29, с. 205]. Безусловно, процесс диджитализации муниципального управления в разных государствах может в значительной степени отличаться. На него влияет множество факторов: финансовые ресурсы, уровень компьютеризации государства в целом, компьютерная грамотность населения и другие. В связи с этим интерес представляет изучение особенностей процесса диджитализации муниципального управления в различных странах, особенно в крупных городах, где скорость обмена информацией и требования к качеству услуг являются наиболее высокими.

Согласно докладам, которые публикует Всемирный банк, сегодня перед правительствами большинства стран мира стоит дилемма. С одной стороны, граждане становятся все более требовательными к качеству государственных услуг, скорости их предоставления и их доступности¹. С другой стороны, правительства всегда должны руководствоваться принципами поиска оптимальных с финансовой и экономической точки зрения решений различных государственных вопросов. Таким образом, вопрос диджитализации государственного и муниципального управления в XXI в. приобрел крайне высокую значимость. В особенности это применимо к местному уровню власти, так как именно он наиболее приближен к повседневной жизни граждан, и, соответственно, включает в себя широкий спектр предоставляемых услуг.

Ключевым исследовательским вопросом данной работы является выявление барьеров на пути к осуществлению диджитализации муниципального управления в крупном городе. Для ответа на данный вопрос был проведен анализ основ электронного правительства и диджитализации муниципального управления, в частности. Эмпирическую базу исследования составили различные зарубежные и отечественные платформы, применяемые в муниципальном управлении: «Fix My Street», «Creative Citizens», «coUrbanize», «Urban Interactive Studio», «CityPlanner», «Commonplace», «Sticky World», «Crowdgaugе», «Твой бюджет», «Наш Санкт-Петербург». В качестве метода использовался качественный анализ цифровых и текстовых данных. Также был проанализирован опыт имплементации инструментов диджитализации на местном уровне власти в различных странах. Выводы, сделанные в данной работе, применимы к разным крупным городам и преимущественно ориентированы на Российскую Федерацию.

Теоретический обзор

Внедрение цифровых технологий в любую сферу экономики представляет собой пример инновационного развития. Важнейшей теорией, связанной с распростра-

¹ Доклад «Цифровое правительство 2020. Перспективы для России». Всемирный банк. М., 2016.

нением инноваций, является теория диффузии инноваций американского социолога Э. Роджерса. Данная теория была разработана задолго до того, как появились цифровые технологии, однако она способна объяснить те тенденции, которые существуют в их распространении. Так, согласно теории диффузии инноваций, на их распространение влияет множество факторов, однако ключевыми вопросами являются следующие: кем было инициировано внедрение инноваций и было ли это решение добровольным и свободным [24; 30]. Применимо к муниципальному управлению эти факторы особенно актуальны, так как успешность работы данного уровня власти напрямую зависит от инициативности местного сообщества. Именно поэтому теория диффузии инноваций дает ответ на вопросы, касающиеся неравномерного распространения процесса диджитализации муниципального управления даже в пределах одной страны или региона. При этом сам термин «диджитализация» (от англ. «digitalization») впервые упоминается в работах американского ученого Вачалла [7, с. 259]. Дословно данный термин можно перевести как «перевод в цифровой формат». Уже в середине XX в. учеными велись дискуссии о потенциальных опасностях данного процесса при условии низкого контроля со стороны государства.

Помимо теории диффузии инноваций для понимания современных изменений в муниципальном управлении важна управленческая концепция «E-governance», которая позднее включила в себя понятие «local e-governance». На русский язык она, как правило, переводится как концепция электронного правительства. Существуют различные определения понятия электронного правительства. Согласно одному из них, ключевой целью электронного правительства является повышение эффективности и подотчетности публичной власти. По этой логике электронное правительство направлено на налаживание коммуникаций между гражданами и государством путем сокращения дистанций и снижения административных барьеров [34, с. 14]. Вместе с тем существует и иное определение электронного правительства, согласно которому оно представляет собой систему публичного управления, основанную на применении электронных средств обмена необходимой информацией [34, с. 15]. Концепция «E-governance» начала изучаться исследователями в 1990-е гг. (рис. 1), а чуть позднее интерес начали представлять и особенности диджитализации местного самоуправления (рис. 2).

Сегодня принято выделять четыре ключевых этапа развития диджитализации на местном уровне [26, с. 430]:

- 1) установление безопасного и скооперированного взаимодействия между муниципальными органами;
- 2) введение интернет-сервисов предоставления услуг гражданам;
- 3) применение инструментов цифровой экономики для повышения эффективности транзакций муниципальных органов власти;
- 4) формирование цифровой демократии.

Российские исследователи также занимались проблематикой местного самоуправления в городах. Так, в работах Б. Б. Веселовского уже в начале XX в. отмечалось, что муниципальное управление играет ключевую роль в развитии городской экономики, а также во взаимодействии между его жителями и властью [3, с. 9]. Наряду с этим, концепция «local self-governance», принципы которой постепенно внедряются и в городах России, вместе с процессом диджитализации способна дать синергетический эффект. Это объясняется тем, что в концепции «local self-governance» ключевую роль играет именно гражданин, а digital-сервисы поддерживают ориентированность на человека и местное сообщество [3, с. 11].

Таким образом, концепция электронного правительства сегодня является актуальным объектом для исследований, в особенности ее адаптация на местном уровне. Важно также понимать, что теория диффузии инноваций также подтверж-

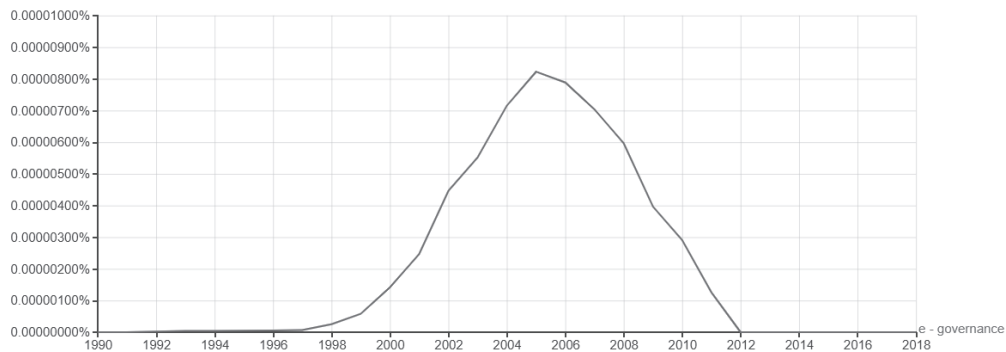


Рис. 1. Цитируемость термина e-governance в англоязычной литературе
 Fig. 1. The citation of the term e-government in English-language literature

Источник: Google Books Ngram Viewer.



Рис. 2. Цитируемость термина local e-governanment в англоязычной литературе
 Fig. 2. The citation of the term local e-government in English-language literature

Источник: Google Books Ngram Viewer.

дает необходимость анализа опыта государств с различными социально-экономическими и политическими условиями, для более полного понимания процесса диджитализации муниципального управления.

Анализ инструментов диджитализации муниципального управления

Первым этапом диджитализации муниципального управления в любом крупном городе является создание информационной веб-страницы, однако сегодня функционал цифровых технологий гораздо шире. Внедрение приложений и платформ Web 2.0 послужило началом для качественных изменений в возможностях гражд-

дан [24, с. 335]. Так, функции муниципальных сервисов зачастую проходят эволюционный процесс от информирования граждан до взаимодействия с ними для разработки новых решений, способных повысить качество жизни и усовершенствовать территории (рис. 3).

Помимо этого, диджитализация на высоких этапах развития должна налаживать взаимодействие между разными типами акторов. Так, многие страны сумели также разработать многоступенчатую систему digital-технологий в муниципальном управлении. Например, в Испании существует три типа платформ: для локальных коммуникаций между муниципальными служащими, для оказания услуг гражданам и для взаимодействия между муниципалитетами [22, с. 476].

В крупных городах особенно актуальны вопросы инфраструктурной обеспеченности. В связи с этим в практике муниципального управления сегодня активно применяются цифровые платформы, с помощью которых граждане могут сообщить о необходимости ремонта или реконструкции элементов инфраструктуры их улицы и района. Существует также единая платформа данного предназначения, которая называется «Fix My Street» (с англ. «Почините мою улицу») [17, с. 9]. Она уже используется в муниципалитетах крупных городов Франции, Канады, Нидерландов, Греции, Грузии, Германии и Южной Кореи. Аналогичные программы разработаны в Румынии, Словакии и ряде стран Восточной Европы.

Помимо этого во многих странах на муниципальном уровне применяются платформы по партисипаторному бюджетированию. Они являются крайне значимыми по ряду причин. Во-первых, практика партисипаторного бюджетирования является характеристикой демократического устройства государства [17, с. 16]. Во-вторых, возможность участвовать в управлении территорией повышает доверие к местным властям. Вместе с тем, принимая решение сообща, местное сообщество становится более сплоченным, что встречается не так часто в крупных мегаполисах.

Существуют также сервисы, которые напрямую направлены на выстраивание коммуникации между муниципальными служащими и местным сообществом и, как следствие, совершенствование управленческой практики [17, с. 10]. Зачастую это платформы или адаптированные страницы в социальных сетях, где граждане могут оставлять обратную связь, делиться рекомендациями и сообщениями по поводу вопросов местного значения. Подобные сервисы существуют практически во всех крупных городах стран Евросоюза, однако вопрос об их эффективности даже сегодня является для экспертов спорным. Согласно исследованиям, проведенным в крупных городах пятнадцати европейских стран, уровень вовлеченности муниципальных управленцев в процесс взаимодействия с применением цифровых платформ и страниц в социальных сетях остается довольно низким [21, с. 130]. Зачастую это связывают с отсутствием сопутствующих мероприятий на первых этапах имплементации технологий [21, с. 130]. В крупных городах Северной Америки и Европы также применяется множество других платформ, например: Creative Citizens, coUrbanize, Urban Interactive Studio, CityPlanner, Commonplace, Sticky World, Crowdgaugе и другие [23, с. 18]. Данные платформы предназначены

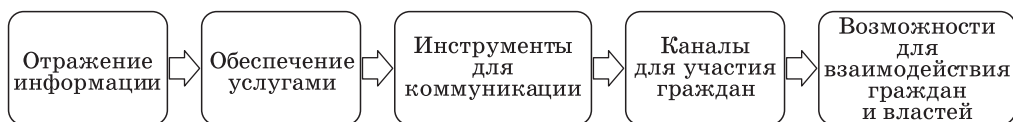


Рис. 3. Эволюция функций digital-сервисов на муниципальном уровне

Fig. 3. Evolution of digital services functions at the municipal level

Источник: [31].

для повышения вовлеченности гражданского сообщества в развитие городских территорий и в процесс принятия решений на местном уровне. Благодаря подобным платформам жители городских муниципалитетов имеют возможность голосовать за наиболее важные для местности проекты, вносить свои предложения по поводу предложенных альтернатив, участвовать в опросах. Платформы также предоставляют услуги интерактивных карт на базе «Google», а некоторые из них применяют 3D-технологии для моделирования различных городских проектов. Подобные технологии позволяют городским жителям наглядно представить результаты общественно значимых проектов, и, соответственно, лучше оценить их достоинства и недостатки.

Безусловно, поддержание даже самых простых муниципальных сервисов, мониторинг их работы и эффективности представляет собой сложный процесс. Тем не менее, и этап адаптации digital-сервисов имеет важное значение не только для граждан, но и для муниципальных служащих. Даже в крупных городах далеко не все чиновники одинаково воспринимают инновационные методы управления и готовы с ними работать. От того, как инновации воспринимаются управленцами, во многом зависит и успешность их работы в дальнейшем. В связи с этим в европейских городах проводятся исследования, которые призваны выявить факторы, влияющие на восприятие инноваций муниципальными служащими [20, с. 268]. На основе подобных исследований могут быть разработаны меры по адаптации цифровых сервисов для различных категорий управленцев. Помимо этого, важным фактором, способствующим диджитализации муниципального управления в крупном городе, является разработка мер по первичному ознакомлению потенциальных пользователей с доступными услугами. В XXI в. сложно представить крупный город, в котором не развиты цифровые технологии, однако в развивающихся странах подобные прецеденты имеют место [19, с. 129]. Именно в таких странах важно проводить работу с местными сообществами на ранних стадиях имплементации технологий в муниципальное управление. В частности, необходимо разрабатывать платформы с доступным дизайном, а также сопутствующими сервисами по поддержке.

Диджитализацию процессов управления невозможно представить без применения «облачных технологий». У этих инструментов существуют неоспоримые достоинства: удобство в использовании, скорость работы, возможность хранить существенные объемы данных [16, с. 16]. Один из этих факторов потенциально может стать уязвимой стороной процесса диджитализации — это безопасность личных данных пользователей. Например, Австралия является одним из лидеров по диджитализации муниципального управления. Современные цифровые технологии при этом применяются не только в муниципальных образованиях крупных городов. В связи с этим в стране была разработана стратегия, которая направлена на повышение безопасности данных в муниципальных органах власти [16, с. 2]. Стратегия согласуется со всеми международными принципами по обеспечению безопасности данных граждан, однако экспертами и в ней был выявлен ряд серьезных пробелов, которые способны привести к утечке данных. Дополнительные сложности при работе с законодательной стороной процесса диджитализации управления заключаются в том, что способы по нарушению конфиденциальности данных совершенствуются с высокой скоростью.

Кроме принятия мер, связанных с обеспечением безопасности персональных данных, государственные управленцы всех уровней также принимают во внимание проблему неравномерного распространения цифровых технологий. Сегодня можно наблюдать дисбаланс в развитии и применении digital-сервисов даже в муниципалитетах крупных европейских городов. Наличие диспропорций преимущественно связано с тем, что на первых этапах внедрения новых технологий управленцами

не был качественно оценен спрос на предоставление услуг в подобной форме [28, с. 13]. Безусловно, инновации никогда не воспринимаются всеми гражданами одинаково, однако для долгосрочного результата необходимо понимать особенности территории и местного сообщества. В противном случае эффективность будет только снижаться ввиду смещения в предложении государственных услуг. Как и во многих других странах Европейского союза в муниципальных органах власти Италии хорошо развиты цифровые технологии [18, с. 178.]. Однако даже в успешных странах можно наблюдать неравенство в доступе к государственным услугам. Так, на основе ряда статистических исследований было выявлено, что в городских муниципалитетах качество аналогичных услуг в среднем на порядок выше, чем за чертой города [18, с. 186]. Экспертами отмечается, что для повышения эффективности муниципального управления и сотрудничества крайне важно соблюдать принцип связности электронных услуг. В противном случае появится риск повышения неравенства. А как установлено в «Окинавской Хартии», применение цифровых технологий должно способствовать снижению неравенства в развитии городов и стран¹.

Все вышеназванные критерии и особенности развития диджитализации учитываются экспертами ООН в Рейтинге уровня развития электронного правительства. Согласно ему, в Российской Федерации с 2003 г. наблюдается положительная тенденция по данному показателю (рис. 4).

В 2002 г. начала реализовываться Федеральная целевая программа «Электронная Россия», которая оказала значительное влияние на развитие диджитализации в том числе на муниципальном уровне управления [2, с. 158]. Тем не менее, и у данной программы существует ряд недостатков, среди которых отсутствие электронных процедур по аттестации муниципальных чиновников. На примере трехступенчатой системы диджитализации в Испании можно сделать вывод о том, насколько важно не только взаимодействие между гражданами и управленцами, но и между самими органами власти. Несмотря на активное внедрение порталов государственных и муниципальных услуг в крупных городах Российской Федерации, значительная доля населения не пользуется ими. Прежде всего это связано с отсутствием у старшего поколения навыков по работе с компьютером и Интернетом. В меньшей степени — негативным отношением к новым технологиям как к таковым. Это говорит о том, что, подготовив базу для внедрения цифровых технологий на муниципальном уровне, управленцы смогут повысить эффективность их работы [1, с. 110]. Во многих российских городах процесс диджитализации муниципального управления проходит довольно успешно, однако отмечается единая проблема, а именно — низкий уровень взаимодействия между органами местного самоуправления по части обмена опытом [5, с. 187].

Наиболее активно процесс диджитализации муниципального управления проходит в Москве, Санкт-Петербурге, Казани и ряде крупных городов. Санкт-Петербург на протяжении долгого времени является одним из лидеров России в сфере инновационного развития и потенциала. Будучи мегаполисом, Петербург также активно внедряет цифровые технологии в систему муниципального управления. Важнейшим этапом диджитализации, безусловно, стал Портал государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга, запущенный в 2007 г. Помимо этого, в 2013 г. государственные и муниципальные услуги стали доступными и в виде мобильного приложения. Успех Санкт-Петербурга в данной области обусловлен рядом факторов: высоким уровнем образования жителей, высокой компьютерной грамотностью и стрем-

¹ Окинавская хартия Глобального информационного общества // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 21.03.2020).

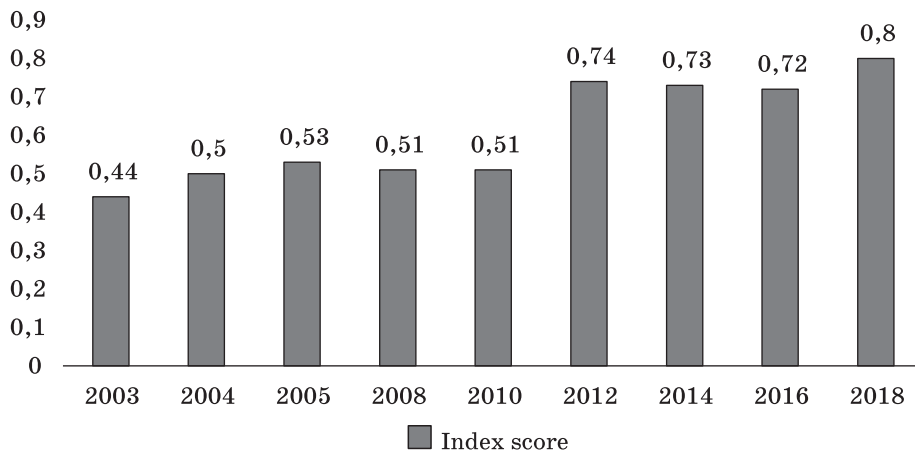


Рис. 4. Динамика индекса РФ в Рейтинге уровня развития электронного правительства ООН (E-Government Development Index)

Fig. 4. Dynamics of the Russian Federation index in the E-Government Development Index

Источник: Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1078588/egdi-e-government-development-index-russia/>

лением к экономии ресурсов и времени. Тем не менее, Петербург является городом с высокой долей старшего поколения, что являлось дополнительной задачей на пути к имплементации digital-технологий в муниципальном управлении. Так, внедрение Портала проходило постепенно, с учетом особенностей в восприятии инноваций разными группами населения, а также с соответствующим консультационным сопровождением [4, с. 178]. Помимо этого в Санкт-Петербурге работает портал «Твой бюджет», который позволяет жителям города вносить предложения и проекты. Портал направлен на совершенствование различных сфер жизни города: от социального обеспечения до благоустройства парков и улиц¹. Данный проект включает в себя не только вопросы муниципального значения, однако он играет значительную роль в их решении. Как отмечалось ранее, подобные порталы представляют собой наиболее развитый тип digital-платформ, позволяющих местному сообществу больше взаимодействовать с властями на благо как муниципальных образований, так и города в целом. Еще один важный для петербуржцев портал, который позволяет усовершенствовать систему муниципального управления — это «Наш Санкт-Петербург». Благодаря ему жители могут сообщить о проблемах в сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства района, объектов социальной инфраструктуры и так далее². Важным элементом портала с точки зрения повышения качества муниципальных услуг является опция по оценке работы специалистов. Согласно приведенной выше классификации этапов развития диджитализации местного самоуправления, Санкт-Петербург достиг наивысшего уровня — наличия инструментов электронной демократии. Тем не менее, при внедрении любого инновационного механизма по взаимодействию с гражданами, необходимо проводить оценку субъективного восприятия, а не только ориентироваться на количественные показатели и индикаторы.

¹ О проекте // «Твой Бюджет» [Электронный ресурс]. URL: <https://tvoybudget.spb.ru/> (дата обращения: 21.03.2020).

² О проекте // «Наш Санкт-Петербург» [Электронный ресурс]. URL: <https://gorod.gov.spb.ru/about/> (дата обращения: 23.03.2020).

Обсуждение

Согласно докладу, опубликованному Правительством Великобритании, применение цифровых технологий в государственном управлении способно снизить расходы по оказанию государственных услуг в 50 раз¹. Безусловно, финансовые выгоды не являются единственным критерием для общественного сектора, однако экономия государственного бюджета всегда является значительным фактором в пользу диджитализации управления [10, с. 224]. Помимо множества очевидных достоинств диджитализации: повышения скорости обмена информацией, экономии времени граждан и чиновников, и, как следствие, повышения эффективности работы, также стоит учитывать и отсутствие привязки к географическим границам. Так, процесс диджитализации муниципального управления также способствует инклюзивности, т. е. вовлечению в процесс тех категорий граждан, которые раньше могли быть лишены подобной возможности. Тем не менее, существует множество факторов, препятствующих внедрению цифровых технологий.

Сегодня большинство муниципалитетов крупных городов применяют в своей работе облачные технологии обработки и хранения данных. Безусловно, это повышает эффективность управленческого процесса, однако риски безопасности для персональных данных жителей по-прежнему остаются высокими [27, с. 16]. В связи с этим управленцы как муниципального, так и более высоких уровней обязаны детально разрабатывать программы и стратегии, направленные на совершенствование систем безопасности. Так, в данном случае важно взаимодействие различных уровней власти, так как не всегда у муниципалитетов хватает ресурсов и полномочий для привлечения экспертного сообщества. Примером может служить опыт крупных городов Австралии, где в 2019 г. проходило преобразование стратегий, направленных на повышение безопасности систем муниципалитетов, применяющих облачные технологии [27, с. 17].

Стоит отметить, что в городах России, как и в странах Европейского союза наблюдается дисбаланс относительно применения цифровых средств управления на местном уровне. Зачастую муниципалитеты ограничиваются информационными сайтами, однако порой и их контент-анализ демонстрирует наличие неактуальных данных. Нормативно-правовое обеспечение диджитализации муниципального управления также определяется экспертами как недостаточно эффективное [8, с. 234]. Это связано с тем, что ввиду небольшой практики в данной области на муниципальном и региональном уровне зачастую копируют федеральные нормы без предварительной адаптации к особенностям города, территории и нужд гражданского общества [6, с. 21]. Анализ опыта муниципальных интернет-платформ в крупнейших российских городах экспертами демонстрирует, что наиболее успешны те, к разработке и мониторингу которых привлекаются специалисты из сферы IT, маркетинга, социологии и т. д. [12, с. 99]. Это гарантирует более высокий уровень адаптированности платформ к нуждам и требованиям местного сообщества.

Таким образом, на основе проведенного анализа можно выделить следующие барьеры на пути к развитию диджитализации в муниципальном управлении. Во-первых, это необходимость постоянного совершенствования систем безопасности и способов хранения и обработки данных граждан с применением облачных технологий, в том числе разработка соответствующих стратегий и государственных программ. Во-вторых, это необходимость адаптировать различные инструменты диджитализации к требованиям и возможностям местного сообщества. В-третьих, это сложность в проведении оценки спроса граждан на определенные электронные ресурсы. Опыт Италии демонстрирует важность данного этапа. Это также соот-

¹ Digital Efficiency Report // GOV.UK [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/digital-efficiency-report> (дата обращения: 21.03.2020).

носится с теорией диффузии инноваций, когда низкий уровень участия в инициировании внедрения новых технологий со стороны жителей может привести к невысоким темпам их распространения.

Четвертым барьером выступает необходимость в сопутствующих мероприятиях по обучению как граждан, так и самих муниципальных служащих. Сложность также заключается в том, что причины, из-за которых граждане или чиновники с трудностью воспринимают новые технологии, могут быть разными. Соответственно, задачей управленцев является применение оптимальных способов обучения. Наконец, пятый выделенный нами барьер, это необходимость привлечения независимых экспертов из разных сфер для обеспечения актуальности и эффективности digital-порталов и платформ муниципалитетов. Данная практика хоть и не раз подтверждала свою обоснованность, однако она не всегда реализуема ввиду ресурсных затрат, а также особенностей работы с персональными данными граждан.

Применение принципов e-governance включает в себя три составляющие: передачу информации в цифровом пространстве, совершение в нем трансакций и общение в нем [25, с. 57]. Безусловно, диджитализация при правильном и постепенном внедрении в муниципальное управление способна повысить вовлеченность граждан и доверие с их стороны [25, с. 59]. Тем не менее, нельзя недооценивать характеристики муниципального управления до применения цифровых технологий. Во многих крупных городах до перехода на цифровые технологии могла существовать налаженная система местного самоуправления. Иначе говоря, при разработке стратегии внедрения цифровых технологий важно понимать, какова модель привычного поведения жителей данного муниципального образования, ведь универсальный подход не всегда дает положительные результаты.

Стратегически же сегодня большинство стран руководствуется одними принципами при диджитализации муниципального управления: повышение прозрачности, доступность, совершенствование уровня защиты персональных данных. Поскольку муниципальный уровень власти в наибольшей степени приближен к гражданам, следовательно, способен агрегировать их интересы и требования. Именно поэтому диджитализация муниципального управления представляет собой наиболее эффективный элемент для развития демократии [9, с. 65]. При этом ряд ученых, напротив, полагают, что диджитализация местного самоуправления не должна рассматриваться как главный рычаг демократизации государства [11, с. 26]. Цифровые технологии должны быть органической частью существующей в стране системы государственных институтов.

Литература

1. Барбаков Г. О., Устинова О. В. К проблеме внедрения «Электронного Правительства» // Вестник ЧелГУ. 2015. № 26 (381). С. 109–113.
2. Баринова Н. И., Кривокожа Ю. Н. Современные информационные технологии как способ совершенствования муниципального управления // Kant. 2017. № 4 (25). С. 155–158.
3. Безвиконная Е. В. Становление синергетичной концепции местного самоуправления (local self-governance) в контексте governance-парадигмы // Наука и современность. 2011. № 8–2. С. 8–12.
4. Видясова Л. А., Чугунов А. В. Востребованность порталов государственных и муниципальных услуг (на примере Санкт-Петербурга) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 165–185.
5. Григорьев С. И., Гусева М. Н. Информационные технологии в муниципальном управлении: опыт применения в масштабах городского округа // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2018. № 10. С. 167–174.
6. Калинина А. Э., Шевандрин А. В. Формирование элементов электронного правительства в органах местного самоуправления муниципальных образований // Власть. 2012. № 12. С. 17–21.
7. Куприна К. А., Хазанова Д. Л. Диджитализация: понятие, предпосылки возникновения и сферы применения // Вестник научных конференций. 2016. № 5–5. С. 255–259.

8. *Логвинов К. В.* Повышение эффективности государственного управления в России на основе внедрения Концепции «электронного правительства» // Вестник Брянского государственного технического университета. 2016. № 5 (53). С. 230–237.
9. *Маньков В. С.* Демократизация местного самоуправления и электронное правительство // Вестник Московского университета. Экономика. 2012. № 6. С. 58–66.
10. *Моисеева А. А.* Условия и последствия диджитализации современного общества: социально-экономический анализ // Вестн. Том. гос. ун-та. Философия. Социология. Политология. 2017. № 39. С. 216–226.
11. *Савичев А. А.* Местное самоуправление в России: от избирательных цензов к электронной демократии // Мониторинг правоприменения. 2015. № 4 (17). С. 23–27.
12. *Сидорова А. А.* Электронное правительство: повышение общественного участия в управлении государством // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 62. С. 87–103.
13. *Симбагаев С., Липатова Л. Н.* Региональный опыт организации работы электронного правительства // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. № 14–2. С. 573–575.
14. *Смотряцкая И. И., Черных С. И.* Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 5. С. 22–36.
15. *Шамахов В. А., Балашов А. И.* Новая общественно-политическая нормальность и уроки модернизации постсоветской системы управления // Управленческое консультирование. 2016. № 12. С. 6–15.
16. *Ali O., Shrestha A., Chatfield A., Murray P.* Assessing information security risks in the cloud: A case study of Australian local government authorities. *Government Information Quarterly*. Vol. 37. Is. 1. 2020. P. 1–20.
17. *Ardigó I. A. et al.* Local government accountability mechanisms. *Transparency International*, 2019.
18. *Arduini D. et al.* The role of technology, organization and contextual factors in the development of e-Government services: An empirical analysis on Italian Local Public Administrations. *Structural Change and Economic Dynamics*. Vol. 27. 2013, P. 177–189.
19. *Basu S.* E-government and developing countries: An overview. *International review of Law, Computers & Technology*. Vol. 18. 2004. P. 109–132.
20. *Berger J. B., Morten H., Schreiber T.* Does local government staff perceive digital communication with citizens as improved service? *Government Information Quarterly* Vol. 33. Is. 2. 2016. P. 258–269.
21. *Bonsón E., Torres L., Royo S., Flores F.* Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*. Vol. 29 (2). 2012. P. 123–132.
22. *Cegarra-Navarro J., Pachónb J. R., Cegarra J. L.* E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities. *International Journal of Information Management*. Vol. 32. 2012. P. 469–478.
23. *Falco E., Kleinhans R.* Beyond technology: Identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement. *International Journal of Information Management*. Vol. 40. 2018. P. 17–20.
24. *Mallan K.* Gateways to digital participation: The rhetorical function of local government websites. In Foth M., Mallan K., Hughes H., Dezuanni M. (Eds.) *Digital participation through social living labs: Valuing local knowledge, enhancing engagement*. Chandos Publishing, United Kingdom. 2018. P. 333–349.
25. *Manoharan A. P., Ingrams A.* Conceptualizing E-Government from Local Government Perspectives. *State and Local Government Review*. Vol. 50. N 1. 2018. P. 56–66.
26. *Moon M. J.* The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*. Vol. 62 (4). 2002. P. 424–433.
27. *Omar A., Osmanaj A.* The role of government regulations in the adoption of cloud computing: A case study of local government. *The International Journal of Technology Law and Practice*. Vol. 7. 2020. P. 1–20.
28. *Pérez-Morotea R., Pontones-Rosaa C., Núñez-Chicharro M.* The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries. *Technological Forecasting & Social Change*. Vol. 154. 2020. P. 1–14.
29. *Porumbescu G. A.* Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? *State and Local Government Review*. Vol. 47 (3). 2015. P. 205–213.
30. *Rogers E.* *Diffusion of Innovations*. 4th ed. Simon and Schuster, 2010.

31. Sandoval-Almazan R., Gil-Garcia J. R. Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*. Vol. 29. 2012.
32. Streib G. D., Willoughby K. G. Local governments as e-governments: meeting the implementation challenge. *Public Administration Quarterly*. Vol. 29. N 1–2. 2005. P. 77–109.
33. Wirtz B. W. et al. E-government portal information performance and the role of local community interest. Empirical support for a model of citizen perceptions. *Public Administration Quarterly*. Vol. 40. N 1. 2016. P. 48–83.
34. *World Bank*. The e-government handbook for developing countries: The e-government handbook for developing countries: a project of InfoDev and the Center for Democracy and Technology (English). InfoDev. Washington, DC : World Bank. 2002.

Об авторе:

Кущенко Дарья Олеговна, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); dkutsenko-17-01@edu.ru

References

1. Barbakov G. O., Ustinova O. V. To the problem of introduction of “Electronic Government” // *Journal of ChelSU [Vestnik ChelGU]*. 2015. N 26 (381). P. 109–113. (In rus)
2. Barinova N. I., Krivokora Yu. N. Modern information technologies as a way to improve municipal management // *Kant*. 2017. N 4 (25). P. 155–158. (In rus)
3. Bezikonnaya E. V. Becoming a synergistic concept of local self-government in the context of government-paradigm // *Science and modernity [Nauka i sovremennost']*. 2011. N 8-2. P. 8–12. (In rus)
4. Vidyasova L. A., Chuzhunov A. V. Demand for portals of state and municipal services (on the example of St. Petersburg) // *Issues of state and municipal administration [Voprosy gosudarstvennogo i munitipal'nogo upravleniya]*. 2017. N 2. P. 165–185. (In rus)
5. Grigoryev S. I., Guseva M. N. Information Technologies in Municipal Administration: Experience of Application on the Scale of the City District // *Scientists Notes of the Tambov Branch of ROSMU [Uchenye zapiski Tambovskogo otdeleniya RoSMU]*. 2018. N 10. P. 167–174. (In rus)
6. Kalinina A. E., Shevandrin A. V. Formation of electronic government elements in local self-government bodies of municipalities // *Power [Vlast']*. 2012. N 12. P. 17–21. (In rus)
7. Kuprina K. A., Hazanova D. L. Digitisation: concept, prerequisites of occurrence and scope of application // *Journal of scientific conferences [Vestnik nauchnykh konferentsii]*. 2016. N 5-5. P. 255–259. (In rus)
8. Logvinov K. V. Improving the Efficiency of Public Administration in Russia Based on the Introduction of the Concept of “Electronic Government” // *Journal of the Bryansk State Technical University [Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta]*. 2016. N 5 (53). P. 230–237. (In rus)
9. Mankov V. S. Democratization of Local Self-Government and Electronic Government // *Journal of Moscow University. Economy [Vestnik Moskovskogo universiteta. Ekonomika]*. 2012. N 6. P. 58–66. (In rus)
10. Moiseeva A. A. Conditions and consequences of the digitisation of modern society: socio-economic analysis // *Messenger of the Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science [Vestn. Tom. gos. un-ta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya]*. 2017. N 39. P. 216–226. (In rus)
11. Savichev A. A. Local self-government in Russia: from electoral censorship to electronic democracy // *Monitoring enforcement [Monitoring pravoprimereniya]*. 2015. N 4 (17). P. 23–27. (In rus)
12. Sidorov A. A. Electronic Government: Increasing Public Participation in State Administration // *Public Administration. Electronic bulletin [Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik]*. 2017. N 62. P. 87–103. (In rus)
13. Simbagaev S., Lipatova L. N. Regional experience of e-government organization // *Russia: trends and prospects of development [Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya]*. 2019. N 14-2. P. 573–575. (In rus)
14. Smotritskaya I. I., Tchernykh S. I. Modern Trends of Digital Transformation of State Administration // *Journal of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences [Vestnik Instituta ekonomiki RAN]*. 2018. N 5. P. 22–36. (In rus)

15. Shamakhov V.A., Balashov A.I. New social and political normality and lessons of modernization of the post-Soviet management system // *Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]*. 2016. N 12. P. 6–15. (In rus)
16. Ali O., Shrestha A., Chatfield A., Murray P. Assessing information security risks in the cloud: A case study of Australian local government authorities. *Government Information Quarterly*. Vol. 37. Is. 1. 2020. P. 1–20.
17. Ardigó I.A. et al. Local government accountability mechanisms. *Transparency International*, 2019.
18. Arduini D. et al. The role of technology, organization and contextual factors in the development of e-Government services: An empirical analysis on Italian Local Public Administrations. *Structural Change and Economic Dynamics*. Vol. 27. 2013, P. 177–189.
19. Basu S. E-government and developing countries: An overview. *International review of Law, Computers & Technology*. Vol. 18. 2004. P. 109–132.
20. Berger J.B., Morten H., Schreiber T. Does local government staff perceive digital communication with citizens as improved service? *Government Information Quarterly* Vol. 33. Is. 2. 2016. P. 258–269.
21. Bonsón E., Torres L., Royo S., Flores F. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*. Vol. 29 (2). 2012. P. 123–132.
22. Cegarra-Navarro J., Pachónb J.R., Cegarra J. L. E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities. *International Journal of Information Management*. Vol. 32. 2012. P. 469–478.
23. Falco E., Kleinhans R. Beyond technology: Identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement. *International Journal of Information Management*. Vol. 40. 2018. P. 17–20.
24. Mallan K. Gateways to digital participation: The rhetorical function of local government websites. In Foth M., Mallan K., Hughes H., Dezuanni M. (Eds.) *Digital participation through social living labs: Valuing local knowledge, enhancing engagement*. Chandos Publishing, United Kingdom. 2018. P. 333–349.
25. Manoharan A.P., Ingrams A. Conceptualizing E-Government from Local Government Perspectives. *State and Local Government Review*. Vol. 50. N 1. 2018. P. 56–66.
26. Moon M.J. The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*. Vol. 62 (4). 2002. P. 424–433.
27. Omar A., Osmanaj A. The role of government regulations in the adoption of cloud computing: A case study of local government. *The International Journal of Technology Law and Practice*. Vol. 7. 2020. P. 1–20.
28. Pérez-Morotea R., Pontones-Rosaa C., Núñez-Chicharro M. The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries. *Technological Forecasting & Social Change*. Vol. 154. 2020. P. 1–14.
29. Porumbescu G.A. Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? *State and Local Government Review*. Vol. 47 (3). 2015. P. 205–213.
30. Rogers E. *Diffusion of Innovations*. 4th ed. Simon and Schuster, 2010.
31. Sandoval-Almazan R., Gil-Garcia J.R. Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*. Vol. 29. 2012.
32. Streib G.D., Willoughby K.G. Local governments as e-governments: meeting the implementation challenge. *Public Administration Quarterly*. Vol. 29. N 1–2. 2005. P. 77–109.
33. Wirtz B.W. et al. E-government portal information performance and the role of local community interest. Empirical support for a model of citizen perceptions. *Public Administration Quarterly*. Vol. 40. N 1. 2016. P. 48–83.
34. World Bank. *The e-government handbook for developing countries: The e-government handbook for developing countries: a project of InfoDev and the Center for Democracy and Technology (English)*. InfoDev. Washington, DC : World Bank. 2002.

About the author:

Dariya O. Kutsenko, Graduate Student the Chair of State and Municipal administration of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); dkutsenko-17-01@edu.ru