

Научная статья
УДК 352
<https://doi.org/10.24158/pep.2022.3.4>

Муниципальное образование как базис системы управления территорией в условиях цифровизации

Евгений Николаевич Щёголев

Балтийский государственный технический университет «ВОЕНМЕХ» имени Д.Ф. Устинова,
Санкт-Петербург, Россия, shchegolev_en@voenmeh.ru

Аннотация. В статье исследуются место и роль муниципальных образований в политической системе, а также фактор цифровизации, который существенно влияет на всю конфигурацию политического взаимодействия. Несмотря на определенные риски ее некорректного применения, цифровизация может быть использована как инструмент широкого вовлечения различных групп граждан в обсуждение альтернатив принимаемых политических управленческих решений и повышения качества государственного управления как результата успешного взаимодействия власти с гражданским обществом. Повышение качества жизни населения является важнейшим индикатором при оценке качества управления территориями. Если данный индикатор будет использоваться не только декларативно, но и в ежедневной совместной работе администрации и граждан, то это может стать мотивирующим фактором для участия в диалоге с властью, для восстановления взаимного доверия, которое в настоящее время утрачено. И на муниципальное образование возлагается миссия выступить ядром, базисом, первичным звеном в этой работе.

Ключевые слова: цифровизация, муниципальное образование, территориальное развитие, качество жизни, самоуправление, доверие, партисипативная демократия, политическая система

Для цитирования: Щёголев Е.Н. Муниципальное образование как базис системы управления территорией в условиях цифровизации // Общество: политика, экономика, право. 2022. № 3. С. 31–35. <https://doi.org/10.24158/pep.2022.3.4>.

Original article

Municipality as the basis of the territorial management system in conditions of digitalization

Eugeny N. Shchegolev

Baltic State Technical University “Voenmeh” named after D.F. Ustinov,
Saint-Petersburg, Russia, shchegolev_en@voenmeh.ru

Abstract. The article deals with the place and role of municipalities in the political system, as well as the digitalization factor, which significantly affects the entire configuration of political interaction. Despite certain risks of its incorrect application, digitalization can be used as a tool for broad involvement of various groups of citizens in discussing alternatives to political management decisions and improving the quality of public administration as a result of successful interaction between the authorities and civil society. Improving the quality of life of the population is the most important indicator in assessing the quality of territorial management. If this indicator is used not only declaratively, but also in the daily joint work of the administration and citizens, it can become a motivating factor for participating in a dialogue with the authorities, to restore mutual trust, which is currently lost. And municipalities are entrusted with the mission to act as the core, the basis, the primary link in this work.

Keywords: digitalization, municipality, territorial development, quality of life, self-government, trust, participatory democracy, political system

For citation: Shchegolev, E.N. (2022) Municipality as the basis of the territorial management system in conditions of digitalization. *Society: Politics, Economics, Law.* (3), 31–35. Available from: [doi:10.24158/pep.2022.3.4](https://doi.org/10.24158/pep.2022.3.4) (In Russian).

Социально-экономическое развитие муниципальных образований регламентировано соответствующей региональной программой, а также встроено в более широкий контекст стратегии социально-экономического развития России в целом. Положительная динамика в социально-экономической сфере тесно связана с политическими приоритетами. В России наблюдается все больший запрос общества на развитие общественно-государственных политических институтов, обеспечивающих взаимосвязь государства как непосредственного субъекта структурного управления и гражданского общества, являющегося бесструктурным элементом государственности, которое выкристаллизовывает совместно с государством политические институты, участвует в политических процессах.

Цифровизация, базирующаяся на замене аналоговых (физических) систем сбора и обработки данных новыми технологическими системами, предполагает радикальную трансформацию взаимодействия людей во всех сферах общественной жизни (Щёголев, 2021). Несмотря на существенные риски некорректного использования и/или злоупотреблений (Миловзорова, Щёголев, 2018), цифровизация при условии профилирования ее негативных последствий может быть использована как инструмент широкого вовлечения различных групп граждан в обсуждение альтернатив принимаемых политических управленческих решений. Кроме того, при успешном взаимодействии власти с гражданским обществом она способна стать источником повышения качества государственного управления.

Большое значение для нашего исследования имеют выводы американского политолога Карла Дойча в представленной им информационно-кибернетической модели политической системы. В книге «Нервы управления. Модель политической коммуникации и контроля» он определил политическую систему как сеть коммуникаций и информационных потоков. В данной модели представлены четыре фазы распределения информационно-коммуникативных потоков:

- 1) получение и отбор информации на «входе» системы через внешние и внутренние «рецепторы» (информационные службы, центры изучения общественного мнения, правительственные приемные, агентурная сеть и др.);
- 2) фильтрация и оценка информации (с учетом ценностей, норм и стереотипов, господствующих в конкретной политической системе);
- 3) принятие решений;
- 4) реализация принятых решений и получение обратной связи от «выхода» политической системы к «входу» (Deutsch, 1963).

Цифровизация придает новый импульс ускорению процессов информационного взаимодействия элементов политической системы. 24 декабря 2018 г. по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В нее были включены шесть федеральных проектов, внедрение которых в полном объеме планируется осуществить к 2024 году: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление»¹. Практически все контакты человека с государственными структурами и не только переводятся на цифровую платформу: государственное регулирование; государственное управление; информационная инфраструктура; информационная безопасность; исследования и разработки; кадры и образование; умный город; цифровое здравоохранение.

Важнейшим элементом политической системы, имеющим прямые и непосредственные контакты с населением и поэтому способным и предназначенным к моментальному реагированию на все его сигналы, является *муниципальное образование*. Такие территории оказались вовлеченными в процесс цифровизации, перед которыми были поставлены задачи создания *цифрового муниципалитета*. А именно:

- формирование физической инфраструктуры (сетей, центров обработки данных и проч.), инфраструктуры пространственных данных (сетей геостанций, геосенсоров и проч.);
- построение системы управления жизненным циклом данных;
- выстраивание комплекса управления безопасностью и рисками. Цифровой муниципалитет внедряется как локально в каждом отдельном муниципальном образовании, так и регионально. Локальные данные регулярно выгружаются в базу данных на более высокий уровень иерархии. Цифровой муниципалитет рассматривают в качестве базы создания умного города, где население использует информацию, полученную посредством цифровых технологий, для принятия оптимальных решений в целях достижения высокого качества жизни.

Высокотехнологичная цифровая платформа государственного и муниципального управления способна отчасти решить проблему коррупции, поскольку минимизирует влияние человеческого фактора, автоматизирует процессы сбора статистической, налоговой, иных видов отчетности. В рамках цифрового муниципалитета оказание услуг предполагается на технологической базе единой облачной платформы. Граждане получают техническую возможность активно участвовать в процессе принятия решений по развитию территории своего проживания, что означает возможность внедрения в каждом муниципальном образовании модели «совещательной демократии» (или «партисипативного управления»). Политолог О. Хёффе предположил, что «партисипативная демократия представляет собой не альтернативу репрезентативной демократии, но

¹ Цифровая экономика Российской Федерации: национальная программа, утв. 24 декабря 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/> (дата обращения: 19.01.2020).

скорее ее развитие» (Хёффе, 2015), и сегодня есть все предпосылки к тому, чтобы его прогноз осуществился при условии осознанного и регулярного профилактирования нежелательных эффектов цифровизации.

Электронные услуги называют инструментом повышения качества взаимодействия власти, бизнеса и общества: «цифровая услуга – это автоматизированная онлайн деятельность, которую одна из сторон может предложить другой стороне посредством цифровой сделки для улучшения качества жизни общества при минимальном вмешательстве человека» (Нестеренко, 2019). В России под электронными услугами в большей степени подразумеваются государственные услуги, оказанные на основе современных информационно-коммуникационных технологий, которые позволяют реорганизовать работу органов власти для реализации задач повышения надежности и результативности принимаемых решений, для оперативного информирования населения (Нестеренко, 2019). К числу таких услуг относятся:

– государственные электронные услуги (многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, Единый портал государственных услуг и функций (www.gosuslugi.ru), цифровые услуги электронной записи через Интернет, мобильные приложения для записи в учреждения и др.);

– информационные услуги (информационные сервисы, информационные порталы, порталы с каталогами доступных сервисов и/или услуг для населения, приложения и рассылки с оповещениями и др.);

– услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства (оплата онлайн; личные кабинеты и др.)

Для оценки перспектив внедрения инструмента цифровизации в территориальное управление имеет смысл обратиться к классическим теориям местного самоуправления. *Теория свободной общины (теория естественных прав общины)* возникла в первой половине XIX в. Ее положения разрабатывались в трудах К.-Ф. Гербера, Г. Аренса, О. Лабанда Э. Мейера и др. Теория утверждает естественное и неотчуждаемое право общин на самоуправление, обосновывает ограничения вмешательства государства в дела общины, а избираемость органов местного самоуправления только членами общины является ее ключевой характеристикой. Однако эта идея оказалась практически несостоятельной – абсолютная автономность общин невозможна (Горбатюк, 2015).

В связи с этим во второй половине XIX в. стала разрабатываться *общественная теория самоуправления* (Р. Моль, О. Ресслер, О. Гирке), предполагающая разграничение общественных и государственных дел. Основой местного самоуправления рассматривались воля и интересы низовых сообществ, высокая гражданская активность населения. Компетенция самоуправления должна была включать все дела местной администрации. Обосновывалась необходимость формирования подразделения, контролирующего законность действий самоуправления (Горбатюк, 2015).

Государственная теория управления (Л. Штейн, Р. Гнейст) возникла на основе взглядов, критически оценивающих общественную теорию понимания вопросов местного самоуправления. Самоуправление – одна из форм организации государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством и имеют источником государственную власть. Благополучие жителей всех территорий рассматривалось как общий интерес государства (Горбатюк, 2015).

Общественная теория самоуправления де юре была выбрана моделью территориального управления в современной России. Это отражено в Конституции РФ: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12)¹.

Местному самоуправлению в Российской Федерации посвящена глава 8 Конституции РФ. В ней устанавливается, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131). Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130). Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130). Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132).

Кроме того, местное самоуправление в целом призвано играть *стабилизирующую* роль в развитии государства, осуществляя решение вопросов жизнеобеспечения и являясь фактором,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения: 09.09.2020).

снимающим социальное напряжение в обществе. Зрелое, стабильное местное самоуправление, таким образом, является признаком сильного государства.

Муниципальные образования называют оптимальным объектом управления пространственным развитием, поскольку именно эти территории в большей степени однородны по своим социальным, культурным, экономическим и природно-географическим факторам, что позволяет эффективно управлять ими, привлекая современные технологии (Сиротенко, 2016).

Муниципальное образование формируется прежде всего населением. Согласно Конституции РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3). Местная власть считается наиболее близкой к потребностям населения, поэтому стратегия органов государственной власти в период преодоления кризиса должна базироваться на расширении прав местного самоуправления в социально-экономической сфере (Гайдук, 2013).

Муниципальной политикой считают множество целей, интересов населения и органов власти муниципальных образований, а также множество способов достижения этих целей и реализации интересов. К функциям муниципальной политики можно отнести:

- создание инфраструктуры социально-экономического развития муниципального образования;
- повышение благосостояния населения;
- поддержание здоровья населения;
- обеспечение населения жильем;
- поддержание общественной безопасности;
- социальную поддержку населения;
- сохранение биосферы;
- обеспечение условий для получения образования и др.

Все эти функции будут реализованы более эффективно, если муниципальное образование в своей деятельности найдет поддержку у органов *территориального общественного самоуправления (ТОС)* на местах. Векторами целеполагания данной общественной организации является добровольная самоорганизация граждан по месту их жительства на конкретной территории для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения; совместное решение различных социальных проблем, в том числе организация воспитательных, образовательных, досуговых и иных мероприятий, направленных на развитие духовного, творческого и культурного уровня населения (Щёголев, 2021). Территориальное общественное самоуправление несовместимо с инертностью, приспособленчеством, отсутствием гражданской сознательности, низким уровнем гражданской ответственности и политической культуры.

Очевидно, повышение качества жизни населения является важнейшим индикатором при оценке качества управления территориями. Если данный индикатор будет использоваться не только декларативно, но и в ежедневной совместной работе администрации и граждан, то это может стать мотивирующим фактором для участия народа в диалоге с властью, для восстановления взаимного доверия, которое в настоящее время утрачено. И именно муниципальные образования можно рассматривать как базис, первичное звено в этой работе.

Фактор цифровизации существенно влияет на всю конфигурацию политического взаимодействия. К тому же предъявляются новые требования к оперативности принятия решений. В связи с этим цифровизация представляется весьма эффективным катализатором в деле вовлечения институтов гражданского общества в процессы принятия совместных с государством управленческих решений и повышения их эффективности.

Список источников:

- Гайдук Е. А., Ковалева Г. Д. Муниципальное образование в системе программного управления / под ред. В. Е. Селиверстова. Новосибирск, 2013. С. 28, 30.
- Горбатюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ. Сер. 6. Политология и международные отношения. 2015. Вып. 1. С. 21–27.
- Миловзорова М. Н., Щёголев Е. Н. Риски устойчивого развития цифрового общества // Международный электронный журнал. Устойчивое развитие: теория и практика: электронное научное издание. 2018. Вып. 1 (20). С. 12–19. URL: http://www.yrazvitie.ru/wp-content/uploads/2018/06/02-Milovzorova_Schegolev.pdf (дата обращения: 05.03.2022).
- Нестеренко Е. С. Цифровая услуга: понятие, виды, особенности // Теоретическая экономика. 2019. № 7. С. 77.
- Сиротенко М. В. Концептуальные аспекты обеспечения социально-экономической устойчивости территорий // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2016. № 3. С. 56.
- Хёффе О. Есть ли будущее у демократии? О современной политике / пер. с нем., под ред. В. С. Малахова. М., 2015. 328 с.
- Щёголев Е. Н. Территориальное общественное самоуправление как элемент политической инфраструктуры безопасного развития муниципальных образований в условиях цифровизации // Управленческое консультирование. 2021. № 11 (155). С. 156–163. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-11-156-163/>.
- Deutsch Karl W. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. N.-Y., 1963.

References:

- Deutsch, Karl W. (1963) *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York. (In English)
- Gayduk, Ye. A. & Kovaleva, G. D. (2013) Munitsipal'noye obrazovaniye v sisteme programmogo upravleniya [Municipal entity in the system of program management]. V. E. Seliverstov (ed.). Novosibirsk, IEOPP SO RAN, 28, 30. (In Russian)
- Gorbatyuk, E. S. (2015) The basic theories of local government: analytical review. *Vestnik sankt-peterburgskogo universiteta. Seriya 6. Political science. International relationships*. 1, 21–27. (In Russian)
- Hoffe, O. (2015) Yes' li budushcheye u demokratii? O sovremennoy politike [Ist die Demokratie zukunftsfähig? Ueber moderne Politik]. Translated from German & under edition of Malahov, V. S. Moscow, Izdatel'skiy dom "Delo" RANKhiGS, 328. (In Russian)
- Milovzorova, Maria Nikolaevna & Schegolev, Eugene Nikolaevich (2018) Risks of sustainable development of digital society. *Sustainable development: Science and Practice. International electronic journal*. 1 (20), 12–19. Available from: http://www.yrazvitiye.ru/wp-content/uploads/2018/06/02_Milovzorova_Schegolev.pdf [Accessed 5th March 2022]. (In Russian)
- Nesterenko, Evgeniya Sergeevna (2019) Digital service: concept, types, special aspects. *Teoreticheskaya ekonomika*. 7, 77. (In Russian)
- Shchegolev, E. N. (2021) Territorial public self-government as an element of political infrastructure for secure development of municipal sections in the conditions of digitalization. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*. 11 (155), 156–163. Available from: doi 10.22394/1726-1139-2021-11-156-163. (In Russian)
- Sirotenko, M. V. (2016) Conceptual aspects providing of territory social and economic stability. *Fundamental'nyye i prikladnyye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki*. 3, 56. (In Russian)

Информация об авторе

Е. Н. Щёголев – старший преподаватель кафедры менеджмента организации, Балтийский государственный технический университет «ВОЕНМЕХ» имени Д.Ф. Устинова.
https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=860711.

Information about the author

E.N. Shchegolev – Senior Lecturer, Department of Organization Management, Baltic State Technical University «Voenmeh» named after D.F. Ustinov, Saint-Petersburg, Russia
https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=860711.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 18.01.2022;
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 09.02.2022;
Принята к публикации / Accepted for publication 22.03.2022.