

ФОРУМ

II ВСЕРОССИЙСКИЙ

Трансформация и цифровизация экономики
и социальной сферы регионов и
муниципалитетов и подготовка
управленческих команд



ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИЙ

г. Москва, 18 ноября 2022 года

Секция 1.

**Цифровая трансформация экономики и социальной сферы
регионов и муниципалитетов**

Стр. 3

Секция 2.

**Технологический суверенитет и опережающая экономика в реалиях
глобальной конкуренции**

Стр. 14

Секция 3.

**Экосистема непрерывного образования и научно-методического
консалтинга в регионах и муниципалитетах**

Стр. 21

Секция 4.

**Финансовое обеспечение и бюджетирование развития
регионов и муниципалитетов**

Стр. 28

СЕКЦИЯ 1

«Цифровая трансформация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов»

г. Москва, 18 ноября 2022 года

РЕКОМЕНДАЦИИ

Основные инструменты достижения масштабных целей социально-экономического развития Российской Федерации определены Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

В развитие данных Указов Правительство Российской Федерации распоряжением от 1 октября 2021 г. № 2765-р утвердило Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (далее – Единый план), который определяет пять целей развития:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- цифровая трансформация.

Очевидно, что достижение всех этих целей напрямую зависит, среди прочего, и от результатов цифровизации страны.

Согласно пункту 5.1 Единого плана ключевые отрасли экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранение и образование, а также государственное управление должны достигнуть к 2030 году «цифровой зрелости» (*по состоянию на 2022 год выполнено на 45%*). Продукция и услуги в этих сферах должны производиться преимущественно с использованием цифровых решений, а услуги предоставляться, в том числе, дистанционно. Примеров этому в настоящий момент уже много: переход на электронный документооборот при взаимодействии граждан, государства и организаций; электронные базы данных в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество; телемедицина; электронный дневник школьника и т.п.

В рамках национальной цели «Цифровая трансформация» определены

следующие целевые показатели:

- достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;

- увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%;

- рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», до 97%;

- увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года.

При проведении цифровой трансформации стоит учитывать, что она представляет собой новый вид социально-экономических отношений власти всех уровней, ведомств, населения и бизнес-структур.

Основная цель внедрения цифровых механизмов в государственное и муниципальное управление заключается в повышении качества предоставления услуг основному потребителю – населению и бизнесу. Ведь высокий уровень цифровизации региона и муниципалитета позволит более точно и точно проводить различные мероприятия по улучшению региональной и муниципальной социально-экономической ситуации.

1 сентября 2021 года в средствах массовой информации были опубликованы стратегии цифровой трансформации 84 регионов России (кроме Москвы), в которых заложены показатели цифровизации до 2024 года по шести обязательным направлениям: здравоохранение, образование и наука, транспорт и логистика, развитие городской среды, государственное управление и социальная сфера. В среднем каждый регион выбрал по 10 сфер для цифровой трансформации. Помимо обязательных направлений, регионы выбирали и дополнительные виды экономической деятельности, – наиболее популярны оказались промышленность, экология, сельское хозяйство, строительство, энергетика, туризм.

Одним из важнейших показателей цифрового развития регионов является индекс цифровизации городского хозяйства «IQ городов». В современной России развитие городов происходит за счет агломераций и крупных городов – административных и промышленных центров. На территории России насчитывается около 1 117 городов, из них: 795 малых городов, в которых проживают 15,5% населения, 150 средних (10%), 95 больших городов (14%), 63 крупных города (27,5%), 15 городов-миллионеров (33%).

Приказом Минстроя России от 25 декабря 2020 г. № 866/пр утверждена

концепция проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город». Согласно указанной концепции, «умные города» используют цифровые инструменты для повышения уровня жизни, качества услуг и эффективности управления при обязательном удовлетворении потребностей настоящего и будущих поколений во всех актуальных аспектах жизни. При этом «Умный город» характеризуют функционирующие высокоинтеллектуальные интегрированные системы по следующим направлениям: городская среда, безопасный город, цифровое городское управление, инвестиционный климат, благосостояние людей.

Ведомственный проект «Умный город» реализуется с 2018 года во исполнение паспорта национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Умный город – это город, стремящийся стать «умнее» (более эффективным, устойчивым, справедливым и пригодным для жизни), применяющий интеллектуальные вычислительные технологии для критических компонентов инфраструктуры и услуг города, которые включают в себя городское управление, образование, здравоохранение, общественную безопасность, недвижимость, транспорт и ЖКХ, более интеллектуальные и эффективные, сочетающие технологии ИКТ и Web 2.0 с другими организационными, проектными и плановыми усилиями по дематериализации и ускорению бюрократических процессов и оказанию помощи в выявлении новых инновационных решений для управления городским хозяйством.

Умный город контролирует и интегрирует условия всех своих критических инфраструктур, включая дороги, мосты, туннели, рельсы, метро, аэропорты, морские порты, коммуникации, воду, электроэнергию, крупные здания, он способен оптимизировать свои ресурсы, планировать свою деятельность по профилактическому обслуживанию, контролю безопасности, максимизируя услуги для своих граждан.

Оценка цифрового развития региональных столиц по методике, разработанной Минстроем России в рамках проекта «Умный город», выявила значительную неравномерность. Так, Белгород отличался высоким стартовым уровнем цифрового развития, в то время как Воронеж попал в группу лидеров благодаря достигнутому за короткий период качественному прорыву. Региональные стратегии цифровой трансформации Воронежской и Белгородской областей отражают имеющиеся достижения, являются сбалансированными с точки зрения избранных направлений, количества планируемых проектов и использования федеральных и собственных решений.

Стоит отметить, что при наращивании темпов цифровизации одной из важных ценностей «умного» города становится широкое вовлечение в

процесс принятия решений граждан и организаций, это необходимое и обязательное условие современного государственного и муниципального управления, включая механизмы обратной связи и открытость общественно-значимой информации.

По предложению Совета по развитию цифровой экономики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется разработка нового федерального проекта «Цифровой регион», направленного на обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике, социальной сфере, сфере государственного и муниципального управления в субъектах Российской Федерации.

Проект «Цифровой Регион» – это проект по организации сбора, анализа, презентации и тиражирования на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления лучших цифровых практик, технологий и решений, уже действующих в Российской Федерации или готовящихся к внедрению в сфере образования, здравоохранения, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, промышленности, строительства, взаимодействия с государственными структурами, а также ранжирования этих технологий по показателям эффективности и удовлетворенности ими социальными группами.

«Цифровой регион» нацелен на создание новых горизонтальных связей и интенсификацию сотрудничества государственных органов власти, прежде всего в субъектах Российской Федерации, а также органов местного самоуправления с некоммерческими неправительственными организациями, научно-технологическими организациями и IT-бизнесом в целях увеличения доли высокотехнологичной цифровой экономики, усиления её влияния на традиционные сегменты экономики, и более глубокого проникновения передовых цифровых технологий в жизнь жителей регионов России.

Проблема разработки универсальной концепции развития умных регионов и городов во многом состоит в том, что регионы, и города в особенности, представляют собой не только экономическую систему, но и сложный социальный организм, требующий формирования собственного подхода к цифровой трансформации с учетом местной специфики.

Пандемия коронавируса COVID-19 наглядно продемонстрировала, что цифровизация, электронная трансформация являются магистральным направлением развития не только в экономике, но и в системах управления как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях власти.

В Российской Федерации цифровизация внедряется в значительной части муниципальных образований. Самые распространенные шаги заключаются в том, что во многих муниципальных образованиях уже осуществлён переход

на электронный документооборот и активно внедряются комплексные программные решения типа «электронного муниципалитета», позволяющие решать ряд управленческих задач. Не менее распространено и предоставление не только государственных, но и муниципальных услуг, предусматривающих дистанционное взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти через систему МФЦ «Мои документы».

Вторым важным моментом цифровизации является организация электронной формы взаимодействия муниципальных властей с местными жителями, реализация не только системы обратной связи муниципальных органов с населением, использующей электронные каналы, но и мониторинг чатов электронных мессенджеров, в которых самостоятельно организованные группы населения обсуждают злободневные вопросы. Система автоматизированного анализа контента таких чатов, применение искусственного интеллекта позволят органам местного самоуправления принимать оперативные и компетентные профессиональные решения по наиболее остро стоящим вопросам. В данном направлении следует отметить работу Центров управления регионов и муниципальных центров управления, создание которых осуществляется во исполнение поручений по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 года (пункт 3 Перечня поручений от 1 марта 2020 г. № Пр-354).

Интерес представляет практика применения в некоторых регионах (Башкортостан, Татарстан, Алтайский край, Приморский край, Московская область и др.) сервиса «Инцидент-Менеджмент», рассчитанного на мониторинг социальных сетей с целью выявления негативной реакции пользователей на недостатки в различных сферах инфраструктуры. При определенных преимуществах данной системы к недостаткам сервиса можно отнести заданный поиск информации, позволяющих группировать в так называемые «инциденты» лишь определенные проблемы, которые вызвали отрицательную реакцию пользователей в социальных сетях.

Третий аспект – цифровая экономика муниципальных образований, – к сожалению, наименее реализован – создание платформ управления муниципальными топливно-энергетическими, водными и транспортными ресурсами позволило бы вести оперативный и достоверный учет ресурсов, повысить надежность генерации и доставки топливно-энергетических ресурсов потребителям путем применения цифровых технологий мониторинга, диагностики и управления, повысить эффективность управления транспортными потоками и использования муниципальной транспортной инфраструктуры.

Такие решения хорошо выглядят на бумаге, однако мало учитывают

специфику функционирования органов местного самоуправления подавляющего большинства муниципальных образований. Более 90% муниципалитетов России вынуждены работать в сфере цифровизации в условиях отсутствия соответствующего законодательного регулирования и необходимой финансовой обеспеченности местных бюджетов. Дефицит местного бюджета приводит к недостаточности средств и кадров, обладающих необходимым опытом и квалификацией, для решения вопросов, связанных с цифровизацией их деятельности. Кроме того, существует множество проблем, связанных со спецификой и специализацией муниципальных образований: перед сельскими поселениями стоят одни задачи, производственные кластеры решают совершенно иные проблемы. Таким образом, любые преобразования должны опираться на анализ организационных, экономических и иных особенностей муниципальных образований. Необходим анализ и обобщение результатов требований самих муниципальных образований в части приоритетов задач:

- по созданию и развитию информационных систем и ресурсов, обеспечивающих эффективное и прозрачное для контроля взаимодействие органов местного самоуправления с населением;

- по предоставлению массовых социально значимых не только государственных, но и муниципальных услуг, иных сервисов в цифровом виде, в том числе в сфере образования, здравоохранения и жилищно-коммунальных услуг;

- по разработке и внедрению платформ ресурсного управления муниципалитетов.

В этой связи необходим анализ и обобщение результатов опросов фактического состояния муниципалитетов и их запросов/требований с точки зрения ресурсного обеспечения – от вопросов кадрового обеспечения и методической поддержки до IT-инфраструктуры и доступа/подключения к широкополосным каналам связи.

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации реализуются региональные программы и проекты в сфере цифровой экономики. Большинство региональных проектов осуществляется по направлениям, аналогичным направлениям, по которым осуществляются федеральные проекты национальной программы. В связи с корректировкой паспортов федеральных проектов национальной программы требуется внесение соответствующих изменений и в региональные проекты, а также утверждение новых показателей и методик их расчетов.

В этой связи можно обозначить наиболее значимые проблемы реализации Стратегий цифрового развития, на которые указывают регионы. Эти проблемы, условно можно разделить на четыре группы:

- целеполагание на всех уровнях управления;
- взаимодействие всех уровней власти и коммуникация между ними;
- кадры для цифровых технологий и их компетенции;
- риски цифровых технологий.

Решение этих проблем станет толчком для дальнейшей цифровизации.

Стоит отметить, что уже сформировались условия для масштабной системной цифровой трансформации отраслей и секторов экономики в Российской Федерации. В период пандемии новой коронавирусной инфекции активизировались процессы цифровизации, в том числе, в связи с необходимостью проведения мероприятий в дистанционном режиме, осуществления дистанционного обучения и трудовой деятельности, усилилась поддержка развития цифровых технологий, цифровой трансформации компаний, государственного и муниципального управления, образования, медицины, возросла социальная функция цифровых технологий и сервисов.

Вместе с тем принятые меры по сдерживанию распространения новой коронавирусной инфекции выявили нерешенную проблему цифрового неравенства, необходимость обеспечения повсеместного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и подключения к ней не только социально значимых объектов, но и рядовых граждан страны.

Актуальность приобрела и задача разработки и поддержки отечественного программного обеспечения, включая мессенджеры и корпоративные платформы для обучения и работы. Кроме того, в условиях востребованности онлайн-сервисов повысились требования к уровню защиты информации, содержащейся в государственных информационных системах, в том числе персональных данных.

В рамках национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» муниципалитетам предстоит реализация системных мер по цифровой трансформации муниципального управления. Органам местного самоуправления необходимо решить задачи по предоставлению приоритетных массовых социально значимых государственных (муниципальных) услуг, государственных и иных сервисов в цифровом виде, в том числе в сфере образования и здравоохранения, создания и развития информационных систем и ресурсов, обеспечивающих эффективное взаимодействие органов местного самоуправления с населением.

К числу основных задач цифровизации системы муниципального управления в настоящее время можно отнести:

1) создание правовых, экономических, технологических и социальных условий доступности актуальной и необходимой информации всем участникам хозяйственных процессов для принятия управленческих решений;

2) разработку и реализацию организационно-методических основ и программ последовательного, целенаправленного и эффективного внедрения цифровых технологий в муниципальное управление;

3) совершенствование формирования информационных ресурсов и механизма доступа к ним в условиях цифровой трансформации;

4) разработку сбалансированных подходов к осуществлению перехода от формирования информационных ресурсов к формированию наборов данных и обеспечения доступа к ним.

Организационно-управленческая деятельность любого муниципального руководителя в значительной степени носит информационный характер, поскольку включает получение сведений для принятия управленческих решений и данных для мониторинга и контроля уже принятых решений. В результате развития хозяйственных связей сложность принятия управленческих решений в процессе управления муниципальным образованием неуклонно возрастает. Информационный поток при этом увеличивается пропорционально уровню социально-экономического развития муниципального развития. Поэтому от уровня организации сбора, обработки и передачи информации зависит эффективность системы управления муниципальным образованием.

Это особо остро ставит вопрос о внедрении информационных технологий в систему муниципального управления. Информационные технологии – это совокупность методов и средств для решения задач управления при помощи сбора, регистрации, передачи, накопления, поиска, обработки и защиты информации на базе применения программного обеспечения и средств вычислительной и телекоммуникационной техники.

В целом процесс участия органов местного самоуправления в реализации всех национальных проектов, в том числе, национального проекта «Цифровая экономика», а также федеральных и региональных проектов, в том числе, в сфере цифровизации экономики, затрудняют решение общих типичных проблем, характерных для реализации всех национальных программ, федеральных и региональных проектов.

Отсутствие необходимой законодательной базы, в том числе регулирующей отношения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями, возникающие в ходе реализации национальных проектов, вызывает необходимость, среди прочего, поиска эффективных способов взаимодействия.

Например, между федеральным и региональным уровнями взаимодействие осуществляется через заключение соглашений о взаимодействии по реализации национальных проектов, в которых определены обязательства сторон, цели и задачи, конечные результаты.

На уровне взаимодействия «субъект Российской Федерации – муниципальное образование» процесс участия местных органов публичной власти в реализации национальных проектов нормативно не регламентирован. В свою очередь, субъекты Российской Федерации нередко просто рекомендуют в своих нормативных правовых документах перечень мероприятий, которые должны в рамках национальных проектов осуществить муниципальные образования, в том числе и за счет собственных доходов.

При этом, как правило, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не обременяют себя какими-либо обязательствами перед муниципальными образованиями – ни финансовыми, ни материально-техническими, ни кадровыми. Такое положение дел становится возможным в связи с отсутствием собственной законодательной базы национальных проектов и высокой финансовой и иной зависимости местных органов публичной власти от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с изложенным, предлагается:

- проработать вопрос о создании региональных центров компетенций по координации ведомственных программ цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации;
- рассмотреть целесообразность разработки единой системы управления цифровой трансформацией в субъектах Российской Федерации;
- оценить потребность в разработке стратегии развития сетей связи сроком на 10 лет, определив объемы использования компонентов сетей связи, включая оптическое волокно отечественного производства;
- рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на выполнение работ по внедрению федеральных информационных систем, включая работы по интеграции федеральных и региональных информационных систем, а также на обучение специалистов по работе с федеральными информационными системами;
- разработать четкие механизмы контроля за эффективным расходованием бюджетных средств, выделенных на реализацию программы цифровизации;
- проработать вопрос о включении в национальную программу целевого показателя «доля использования продукции отечественного производства»;
- продолжить работу по обеспечению защиты персональных данных при получении государственных и муниципальных услуг онлайн;
- предусматривать при создании федеральных информационных систем возможность их интеграции с региональными информационными системами;
- рассмотреть вопрос о размещении на доступных для органов публичной власти всех уровней информационных ресурсах необходимой статистической

информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по направлениям реализации соответствующих национальных проектов, федеральных и региональных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований;

- рассмотреть вопрос о разработке методических рекомендаций, определяющих возможные механизмы участия органов местного самоуправления в реализации соответствующих национальных проектов, в том числе в части согласования приоритетов, задач и мероприятий, реализуемых на территориях соответствующих муниципальных образований, а также механизмы их инициирования;

- рассмотреть вопрос о внесении в составы методических материалов по реализации соответствующих национальных проектов в субъектах Российской Федерации рекомендации по включению руководителей и/или уполномоченных представителей советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в составы участников региональных проектных офисов;

- обобщать и размещать на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию о лучших практиках участия органов местного самоуправления в реализации соответствующих национальных проектов;

- создавать муниципальные проектные офисы в целях реализации национальных проектов на соответствующих территориях;

- организовывать общественный контроль за реализацией национальных проектов на региональном и местном уровнях через механизм региональных и муниципальных общественных палат;

- внедрять в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах следующие передовые практики повышения квалификации управленческих кадров: сетевое взаимодействие образовательных организаций с организациями реального сектора экономики и социальной сферы, некоммерческими организациями; практики командообразования и эффективного взаимодействия представителей межотраслевых, межрегиональных и межмуниципальных команд; технологии формирования регионального и муниципального лидерства; программы по управлению проектами на региональном и муниципальном уровнях; технологии формирования цифровых компетенций и цифровой зрелости государственных и муниципальных служащих;

- расширять возможности целевого обучения по образовательным профессиональным программам в 2022 – 2024 годах и дополнительного образования управленческих команд органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе по

новым и востребованным на рынке труда цифровым компетенциям;

- создавать правовые и организационные возможности для активного заинтересованного участия граждан в реализации национальных проектов на местном уровне посредством применения широкого спектра форм участия, в том числе онлайн-участия, граждан в местном самоуправлении и общественном контроле (включая территориальное общественное самоуправление, институт старост сельских населенных пунктов, публичное и общественное обсуждение, опрос граждан и т.д.);

- выделять из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам средств в виде субсидий и грантов для оборудования автоматизированного рабочего места в сельской местности, для достижения показателя цифровой зрелости в направлении роста оказанных услуг населению в электронном виде;

- активно использовать институт инициативного бюджетирования при участии в реализации национальных проектов.

* * * * *

СЕКЦИЯ 2

«Технологический суверенитет и опережающая экономика в реалиях глобальной конкуренции»

РЕКОМЕНДАЦИИ

В настоящий момент в мире происходит четвертая промышленная революция, в которой отчетливо проявляются три блока мегатрендов: физический блок (беспилотные транспортные средства, 3D-печать, передовая робототехника, новые материалы), цифровой блок (взаимодействие между «благами» и людьми на базе цифровых технологий) и биологический блок (синтетическая биология, биоинженерия). Страны (компании), которые смогут наиболее эффективно реализовать свой потенциал в данных нишах, безусловно смогут осуществить технологический прорыв и занять ведущие позиции в мировой экономике. Данное обстоятельство особенно актуально в текущем историческом моменте развития Российской Федерации. В условиях беспрецедентного санкционного давления, введённых ограничений и запретов в технологической сфере – обеспечение технологического суверенитета страны является главной цивилизационной целью, от достижения которой будет зависеть не только успешное развитие страны, но и национальная безопасность.

Технологический суверенитет страны выражается, прежде всего, в создании условий, при которых весь цикл и все формы оборота информационно-телекоммуникационной инфраструктуры – ее производство, техническое обслуживание, ремонт, – проходят на базе отечественных производственных мощностей, с привлечением российских специалистов.

В Российской Федерации принят ряд нормативно правовых актов, направленных на усиление и развитие технологического суверенитета страны.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 14 апреля 2022 г. № 203 была создана Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры. Среди ее главных функций указана оценка уровня технологической независимости объектов критической информационной

инфраструктуры от иностранных технологий в области создания и производства отечественной продукции, выработка предложений и рекомендаций федеральным органам исполнительной власти по импортозамещению в данной области и развитию критической информационной инфраструктуры.

В числе важнейших поручений Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации указано принятие мер, направленных на актуализацию действующих и утверждение новых стратегических направлений в области цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы, стимулирования спроса на отечественные технологические решения, созданные с применением сквозных технологий, а также обеспечение технологической независимости от используемого в настоящее время иностранного программного обеспечения, на актуализацию ключевых показателей и «дорожных карт» реализации соглашений с учетом необходимости достижения национального технологического суверенитета и технологического лидерства в среднесрочной перспективе (Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам от 1 сентября 2022 г. № Пр-1553).

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 12 апреля 2021 г. № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности», основными направлениями реализации государственной политики в области международной информационной безопасности по созданию условий для обеспечения технологического суверенитета государств в области информационно-коммуникационных технологий и преодоления информационного неравенства между развитыми и развивающимися странами являются:

а) создание условий для противодействия использованию отдельными государствами технологического доминирования и монополизации ими различных сегментов рынка информационно-коммуникационных технологий, включая основные информационные ресурсы, критическую информационную инфраструктуру, ключевые технологии, продукты и услуги;

б) содействие обеспечению безопасного и стабильного функционирования и развития информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на основе равноправного участия государств - членов мирового сообщества в управлении данной сетью и повышению роли Международного союза электросвязи в таком

управлении;

в) содействие обеспечению равного доступа государств к новейшим информационно-коммуникационным технологиям и предотвращению технологической зависимости в сфере информатизации и информационного неравенства;

г) содействие разработке и реализации на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях международных программ, направленных на преодоление информационного неравенства между развитыми и развивающимися государствами;

д) содействие развитию национальных информационных инфраструктур и равноправному участию государств в создании и использовании современных глобальных информационных сетей и систем, в том числе на основе реформирования протоколов функционирования глобальной сети связи;

е) содействие обеспечению равных прав национальных коммерческих организаций - производителей товаров и услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий и информационной безопасности;

ж) повышение эффективности государственно-частного партнерства в сфере информационной безопасности, содействие участию национальных коммерческих организаций - производителей товаров и услуг в указанной сфере в международном сотрудничестве в интересах укрепления информационной безопасности Российской Федерации и формирования системы обеспечения международной информационной безопасности.

Со стороны Правительства Российской Федерации были озвучены конкретные финансовые меры по поддержке технологических организаций, в числе которых выдача кредитов на покупку площадок, обеспеченных инфраструктурой, на срок до семи лет по льготной ставке 5% годовых, а для инновационных технологических компаний 3%. При этом предлагается верхней планкой льготного кредита установить в 500 млн. рублей.

Пандемия коронавируса COVID-19 наглядно продемонстрировала, что цифровизация, электронная трансформация являются магистральным направлением развития не только в экономике, но и в системах управления как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях власти.

Вместе с тем, принятые меры по сдерживанию распространения новой коронавирусной инфекции выявили нерешенную проблему цифрового

неравенства, необходимость обеспечения повсеместного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и подключения к ней не только социально значимых объектов, но и рядовых граждан страны.

Актуальность приобрела и задача разработки и поддержки отечественного программного обеспечения, включая мессенджеры и корпоративные платформы для обучения и работы.

Особенно важным ведущими учеными отмечается необходимость государственной поддержки следующих технологий и процессов:

- иммерсивных технологий и симуляционных центров в целях реализации гуманитарных проектов в области обучения студентов и развития кадров проведение исследования, изучение кейсов компаний и платформ;

- развитие систем и механизмов использования больших данных при управлении социальными организациями, включая уровень высшего образования, формирование общих протоколов взаимодействия, организация сетевых проектов в области больших данных;

- расширение моделей использования гибридного обучения в университетах для обеспечения студенческой субъектности, популяризация использования различных моделей гибридного обучения, проведение социологического исследования по практикам гибридного обучения в вузах;

- развитие цифровых компетенций учителей, работников социальной сферы, в том числе: разработка моделей цифровых компетенций, измерительных материалов, систем кадрового развития и программ повышения квалификации сокращение разрыва между цифровыми компетенциями и практикой;

- развитие проекта «цифровые кафедры» для обеспечения региональной экономики необходимыми кадрами привлечение студентов, разработка актуальных и востребованных программ;

- развитие технологичных сфер студенческого стартапинга на базе университетов в области образования (EdTech), городского развития (UrbanTech), гуманитарной сферы (HumTech) развитие студенческого предпринимательства в гуманитарных вузах.

Необходимость усиления технологического сотрудничества со странами БРИКС, ЕАЭС и иных стран, являющимися дружественными (нейтральными) по отношению к Российской Федерации, выступает важным элементом в развитии отечественных технологий, позволяя внедрять успешные практики различных

стран в свои производственные процессы.

Немаловажным является и усиление гуманитарного суверенитета, представляющего собой способность государства, граждан и институтов солидарного общества сохранять и умножать собственное историческое и культурное наследие. Одним из главных условий его обеспечения выступает создание и обустройство публичной инфраструктуры национального информационно-цифрового пространства в качестве единой некоммерческой среды и инструмента: интеллектуального, культурного, нравственного развития личности и общества; осуществления прав и свобод человека и гражданина; развития институтов гражданского общества. Гуманитарный суверенитет является неделимым, его слагаемыми выступают взаимосвязанные аспекты государственного, культурного, научно-технологического и информационного суверенитета.

В рамках подготовки к настоящему Форуму были направлены запросы в адрес органов публичной власти с целью фиксации имеющихся проблем, тормозящих усиление технологического суверенитета и предложений, идей, которые могут ускорить реализацию заявленной цели.

Анализ представленных материалов позволяет указать, что основной проблемой в достижении поставленной цели является недостаточность финансового обеспечения технологических процессов, малочисленный резерв квалифицированной рабочей силы и ее перманентный отток в сторону крупных агломераций, а также ряд иных недостатков.

Проблема обеспечения технологического суверенитета страны особенно остро стоит перед страной, как верно и точно отметил Президент Российской Федерации В.В.Путин: «В современном мире чрезвычайно важен технологический суверенитет и, конечно, общественный суверенитет. Что я имею в виду? Это способность общества консолидироваться для решения общенациональных задач, это уважение к своей истории, к своей культуре, к своему языку, к народам, которые проживают на единой территории. Вот эта консолидация общества является одним из ключевых, базовых условий развития. Нет этой консолидации – и все будет рассыпаться».

В этой связи предлагается:

- тиражирование, продвижение, в том числе через региональные исполнительные органы, маркетинговой площадки Russoft.ru от Минцифры России для повышения уровня информированности российских предприятий о наличии отечественных IT-решений, включенных в Единый реестр российского ПО и стимулирование разработчиков отечественного программного обеспечения

на включение в Единый реестр российского ПО;

- дальнейшая разработка и поддержка на государственном уровне программы равного доступа сельского населения к интернету;

- для более успешной реализации проекта «Умный город» – создать единую Экосистему – единый стандарт взаимодействия продуктов и сервисов, технологий, интегрированности устройств с возможностью масштабирования решений;

- разработать единую федеральную цифровую систему, которая явилась бы агрегатором всех существующих систем федерального уровня, с законодательным закреплением обязательной работы в этой системе для всех субъектов Российской Федерации. Например, в сфере ЖКХ «Цифровой двойник» с прорисовкой всех объектов и сетей должен быть результатом всех созданных цифровых платформ в данной сфере;

- закрепить федеральным законом мотивационный подход на основе экономического стимулирования органов местного самоуправления по внедрению цифровых технологий и управленческих подходов на их основе в систему жизнедеятельности органов местного самоуправления (разработка индикаторов цифровизации органов местного самоуправления, достижение которых напрямую должно быть увязано с гарантированным финансовым обеспечением на развитие органов местного самоуправления (целевые субсидии, гранты);

- создать сеть государственных и муниципальных креативных пространств и коворкингов с целью предоставления возможности использования необходимого оборудования на коммерческой основе, организовывать на базе креативных кластеров и пространств образовательные программы и технологические проекты;

- разработать меры, направленные на развитие и поддержку технологического предпринимательства, в том числе «сквозные» меры поддержки технологических компаний;

- предоставить субъекту Российской Федерации право участвовать в согласовании претендентов на получение грантовой поддержки в сфере «сквозных» цифровых технологий, расположенных на территории данного субъекта Российской Федерации;

- распространить существующие меры поддержки IT-компаний также на

государственные (муниципальные) казенные, бюджетные и автономные учреждения, осуществляющие свою деятельность в сфере информационно-телекоммуникационных технологий без извлечения дохода;

- разработать новые критерии аккредитации IT-компаний, дающие право получения существующих мер поддержки в IT-отрасли организациям, осуществляющим создание и эксплуатацию центров обработки данных (ЦОД) и производителям компьютерной техники, имеющим собственное производство на территории Российской Федерации и собственную радиоэлектронную продукцию, включенную в Реестр радиоэлектронной продукции, произведенной на территории Российской Федерации;

- обеспечить доступ к сети «Интернет» на всей территории общеобразовательных организаций на основе использования технологии Wi-Fi. Реализация данного решения потребует софинансирования за счет бюджетов всех уровней;

- усилить технологическое сотрудничество со странами БРИКС, ЕАЭС и другими дружественными странами, и нарастить экспорт высокотехнологичной продукции, в том числе в данные страны путем, среди прочего, развития инфраструктуры и формирования новых логистических коридоров;

- развивать технологический суверенитет страны в той мере, в какой это помогает обеспечить безопасность личности и общества, сохранить приверженность принципам достоинства, свободы и прав человека, сохранять и приумножать культурное и историческое наследие страны.

* * * * *

СЕКЦИЯ 3

«Экосистема непрерывного образования и научно-методического консалтинга в регионах и муниципалитетах»

РЕКОМЕНДАЦИИ

В условиях цифровой и функциональной трансформации экономики и социальной сферы регионов, формирования нового технологического уклада усиливается роль университетов как одного из ключевых акторов прорывного развития территорий.

Формирование экосистемы непрерывного образования вокруг университетских центров в регионах – это одно из направлений интеграции органов власти, бизнеса, банковской сферы, институтов развития, научного, образовательного и экспертного сообществ в достижении национальных целей развития на региональном и местном уровнях.

Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов находится в тесной зависимости от развития в них аналитической и методической работы и непрерывного образования, в том числе дополнительного профессионального образования. Уровень решения этой проблемы отражается в стратегиях, целевых программах и показателях развития субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Субъекты Российской Федерации и муниципалитеты в работе по подготовке управленческих кадров в системе непрерывного образования в качестве базовых ориентиров выделяют:

- подготовку региональных и муниципальных управленческих команд на основе стратегии социально-экономического развития территорий и приоритетов регионального и отраслевого развития, комплексной оценки социально-экономических эффектов;

- обучение эффективному государственному и муниципальному управлению, совершенствование навыков эффективной коммуникации, в том числе с обществом и СМИ;

- подготовку управленческих кадров в сфере привлечения инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства на местах;

- внедрение новых форм профессионального совершенствования государственных гражданских служащих, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных технологий.

Следует отметить, что, к сожалению, не в полном объеме удовлетворены

потребности органов власти регионов и муниципалитетов в подготовке управленческих кадров в сфере дополнительного профессионального образования по направлениям цифровой экономики, в том числе:

- изучение возможности оптимального использования IT-систем и ресурсов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и подведомственных учреждений;

- определение направлений, принципов и технологий внедрения искусственного интеллекта в системе регионального и муниципального управления, принятие решений на основе анализа данных;

- содействие координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общества и бизнеса в решении комплексных задач цифровой трансформации;

- изучение возможности внедрения новых форм оказания социальных услуг населению на основе цифровых платформ и принципов проактивности, клиентоцентричности, внедрения института социального казначейства.

Заслуживают одобрения и поддержки передовые региональные и муниципальные практики по подготовке и взаимодействию управленческих команд, включающие в себя командообразование и подготовку лидеров, проектное управление, формирование навыков эффективной коммуникации и решения конфликтных ситуаций, цифровых компетенций.

Мощным инструментом развития регионов и муниципалитетов в современных условиях становится экосистема непрерывного образования, позволяющая им использовать новейшие достижения системы образования и науки для развития человеческого капитала территорий, комплексного решения задач социально-экономического развития, объединять усилия образовательных организаций, организаций и предприятий реального сектора, органов публичной власти для стимулирования экономического роста и повышения конкурентоспособности региональных и местных экономик. В данной экосистеме университеты выступают проводниками целей научно-технологического и инновационного развития.

Одним из трендов дополнительного профессионального образования крупных университетов стала подготовка управленческих команд органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Ее востребованность обусловлена объективным запросом регионов в профессиональном развитии государственных и муниципальных служащих путем освоения технологий проектного обучения и командообразования.

Как показывает практика, усилия университетов в развитии непрерывного образования регионов становятся более эффективными при использовании

ресурсов сетевого взаимодействия вузов в совместной реализации дополнительных профессиональных программ, в том числе при подготовке управленческих команд.

Пандемия коронавируса COVID-19 наглядно продемонстрировала, что цифровизация, электронная трансформация являются магистральным направлением развития не только в экономике и в системах управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти, но и в обучении и командообразовании.

Так, например, в Томской области в целях согласования действий органов местного самоуправления и органов государственной власти по каждому региональному проекту сформированы ведомственные проектные команды, кураторами проектов организовано сетевое межведомственное взаимодействие. Между Правительством Томской области и Советом муниципальных образований Томской области заключено соглашение, содержащее План совместных действий органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления Томской области, в котором отражаются ключевые вопросы и задачи для совместного решения. Во исполнение указанного Плана паспортами региональных проектов установлены муниципальные образования – непосредственные участники проектов.

Органы местного самоуправления в свою очередь формируют муниципальные планы по достижению показателей и результатов регионального проекта на территории муниципального образования, которые проходят публичную защиту и утверждение. Советом муниципальных образований Томской области организуются соответствующие межведомственные встречи, на которых обсуждается ход реализации региональных проектов, включая проблемные вопросы.

По аналогии с региональными проектными офисами в большинстве субъектов Российской Федерации созданы проектные офисы на уровне муниципальных образований.

Действенным механизмом вовлечения органов местного самоуправления в эффективную работу по реализации национальных (региональных) проектов является организация целенаправленного обучения муниципальных служащих основам проектной деятельности. В этой связи можно отметить опыт Республики Татарстан, Красноярского края, Нижегородской и Самарской областей по обучению членов рабочих групп (проектных команд). При этом используется широкий спектр форм и методов организации обучения: от реализации программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки, до современных инструментов организации совместной обучающей деятельности в формате деловых игр.

Должностные лица органов местного самоуправления, непосредственно задействованные в реализации проектных мероприятий, активно используют в работе цифровые коммуникационные сервисы.

Одной из задач муниципальной цифровой экономики является обеспечение муниципального управления. Перед органами местного самоуправления стоит задача формирования института цифрового муниципалитета. Цифровой муниципалитет – это предоставление муниципальных услуг населению в условиях дистанционного взаимодействия с органами местного самоуправления в реальном времени и по экстерриториальному принципу; электронный документооборот; внедрение интегрированных цифровых платформ управления муниципальными топливно-энергетическими, водными и транспортными ресурсами; активное вовлечение жителей в управление развитием муниципалитета.

И для реализации этой задачи необходимо подготовить высокопрофессиональные управленческие кадры. В связи с этим необходимо проработать вопрос о преобразовании Федерального портала государственной службы и управленческих кадров в Единую информационную систему управления кадровым составом государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации в целях создания единой системы управления кадровым составом на всех уровнях (федеральный-региональный-местный). Целесообразно, чтобы информация о кадровом составе муниципальной службы поступала в систему непосредственно с мест, а не через органы власти субъектов Российской Федерации.

С внедрением единой системы управленческих кадров на всех уровнях повысится мотивация муниципальных служащих, которые в полной мере смогут ощущать себя частью общей системы управления и реально оценивать свои шансы на карьерный рост.

С учетом изложенного предлагается рекомендовать Государственной Думе проработать вопросы:

- внесения изменений в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в части положений о «профессиональном развитии муниципальных служащих». Новый подход (по аналогии с государственными гражданскими служащими) расширит возможности и круг мероприятий по профессиональному развитию: семинары, тренинги, мастер-классы и другие (внутреннее обучение, деловые игры, аналитические сессии, коммуникационные мероприятия и т.д.), мероприятия по обмену опытом (конференции, круглые столы и служебные стажировки), адаптационные мероприятия;

- дополнительных мер по обеспечению непрерывного образования

управленческих кадров для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусмотрев в них подготовку соответствующих управленческих команд.

Кроме того, предлагается рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления проработать вопросы и принять меры, направленные на:

- планирование и реализацию мер по совершенствованию системы непрерывного образования в комплексе мероприятий по развитию регионов и муниципалитетов в разделе кадрового обеспечения;

- разработку, утверждение и внедрение целостного кадрового цикла, включающего в себя следующие процессы: кадровое планирование; привлечение и подбор, адаптация кадров; управление эффективностью; управление мотивацией и льготами; управление карьерой; увольнение и работа с бывшими сотрудниками; оценка личностно-профессиональных, в том числе управленческих качеств; обучение и развитие; управление талантами и работа с резервами управленческих кадров; управление организационной культурой; организация труда; кадровое делопроизводство и охрана труда;

- разработку и внедрение стратегического «конструктора компетенций» – связывает набор возможных требований к личностно-профессиональным качествам лиц, занимающих должности в муниципальных органах, со стратегией (целями) органа и задачами конкретной должности по реализации этих целей и отвечает на вопрос, какие личностно-профессиональные качества (компетенции) и с какой мерой выраженности должны присутствовать в управленческой команде и у конкретных сотрудников, чтобы эффективно реализовывалась стратегия и достигались стратегические цели муниципального органа;

- внедрение в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах следующих передовых практик повышения квалификации управленческих кадров: сетевое взаимодействие образовательных организаций с организациями реального сектора экономики и социальной сферы, некоммерческими организациями; практики командообразования и эффективного взаимодействия представителей межотраслевых, межрегиональных и межмуниципальных команд; технологии формирования регионального и муниципального лидерства; программы по управлению проектами на региональном и муниципальном уровнях; технологии формирования цифровых компетенций и цифровой зрелости государственных и муниципальных служащих;

- повышение возможности целевого обучения по образовательным профессиональным программам управленческих команд органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного

самоуправления;

- повышение мотивации муниципальных служащих, что является одним из перспективных путей решения ключевых кадровых проблем в сфере муниципальной службы: ориентация на личность, развитие системы стимулирования и, собственно, мотивации кадров, которые должны быть приоритетными в кадровой политике;

- создание региональных/межрегиональных ресурсных центров, проектных офисов, отвечающих за информирование, консультирование и обучение (совместно с профильными государственными образовательными организациями) муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности;

- оказание содействия органам местного самоуправления в обучении и организации повышения квалификации специалистов органов местного самоуправления, принимающих участие в выполнении мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными проектами в рамках реализации задач национальных проектов;

- развитие дистанционного обучения, прохождения электронных курсов, использование муниципальными служащими образовательных баз субъектов Российской Федерации, обязательная установка в муниципальных образованиях правовых баз с постоянным обновлением баз данных – все это значительно повысит профессиональный уровень муниципальных служащих.

Кроме того, рекомендовать образовательным организациям высшего образования и другим организациям непрерывного образования:

- изучить потребности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в разработке дополнительных профессиональных программ по подготовке и переподготовке управленческих кадров, в том числе с учетом необходимости внедрения и использования цифровых технологий в системе государственного и муниципального управления, разработать и предложить их субъектам Российской Федерации для реализации в период с 2023 по 2025 годы;

- в проблематике предлагаемых к реализации в регионах и муниципалитетах дополнительных профессиональных программ акцентировать внимание на подготовке управленческих команд, развитии проектного управления, компетенций цифровой экономики, современных рыночных методов развития локальных экономик и инфраструктуры, социального развития;

- перевести в электронный вид наиболее массовые образовательные программы (противодействие коррупции, компьютерная грамотность, деловое письмо и т.п.), создать электронные курсы для использования всеми

государственными гражданскими и муниципальными служащими, создать электронный образовательный портал государственной гражданской и муниципальной службы.

Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации обобщать и доводить информацию другим вузам о ходе реализации инновационного образовательного проекта в рамках Федеральной инновационной площадки Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на тему: «Сетевой университет как форма организационно-методического взаимодействия вузов в развитии дополнительного профессионального образования».

* * * * *

СЕКЦИЯ 4

«Финансовое обеспечение и бюджетирование развития регионов и муниципалитетов»

РЕКОМЕНДАЦИИ

Введение в 2022 году в отношении Российской Федерации международных экономических санкций, распространения коронавирусной инфекции и необходимости ликвидации ее последствий, оказало и будет оказывать непосредственное влияние на социально-экономическое положение Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также на состояние и развитие различных отраслей экономики и социальной сферы. Необходимо учитывать, что в данных условиях динамика и уровень финансовой и долговой устойчивости конкретных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований могут существенно изменяться в краткосрочной перспективе и иметь нестабильное состояние не только в 2022, но и в 2023 году.

Сохраняется значительная дифференциация субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и по уровню финансовой стабильности, что также является фактором для выделения значительных средств из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Распределение налоговых доходов по видам муниципальных образований характеризуется следующими показателями: в бюджетах городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также муниципальных округов) аккумулируется 68,3% (1 072,0 млрд рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 23,3% (366,4 млрд рублей), в бюджетах городских поселений – 4,1% (63,8 млрд рублей), в бюджетах сельских поселений – 4,3% (67,6 млрд рублей).

В связи с этим полагаем, что решение проблемы по сокращению дифференциации уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должно стать приоритетом в развитии межбюджетных отношений.

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) отмечает, что в 2017 – 2020 годах больше половины расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляют первоочередные

расходы, доля которых за анализируемый период составила 64%. Превышение в данный период доли первоочередных расходов над общероссийским показателем в изучаемой группе субъектов Российской Федерации сложилось примерно у половины регионов: Алтайского и Забайкальского краев, Еврейской автономной области, Курганской области, республик Бурятия, Калмыкия, Кабардино-Балкарской и Северная Осетия – Алания.

При этом к первоочередным расходам в соответствии с информацией Министерства финансов Российской Федерации (письмо Минфина России от 6 июля 2021 г. № 06-02-09/53460) относятся: расходы по оплате труда с начислениями; расходы на осуществление социальных выплат населению; расходы по содержанию учреждений; расходы по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения.

При таких высоких показателях по первоочередным расходам направление расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на цели регионального развития практически не осуществляется. В данном случае также отсутствует возможность гибкого управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: невозможно произвести сокращение таких расходов, например, для погашения и (или) обслуживания государственного долга.

Таким образом, в настоящее время финансовое положение большинства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий и принятия управленческих решений, а от финансовых возможностей бюджетов вышестоящего уровня, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящего уровня бюджетной системы, а также эффективности и обоснованности механизмов их распределения между региональными бюджетами и между бюджетами муниципальных образований.

Все вышеуказанное подводит к выводу о необходимости смены фискальной налогово-бюджетной политики в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на политику, обеспечивающую стимулирование органов государственной власти и органов местного самоуправления к устойчивому и гармоничному социально-экономическому развитию соответствующих территорий.

В связи с изложенным, по мнению участников секции, в целях создания стимулов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по развитию налогового потенциала, расширению их финансовой самостоятельности можно было бы рассмотреть возможность постепенного повышения доли доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (до 50%) в общем объеме доходов консолидированного бюджета

Российской Федерации, а также постепенного повышения доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти, которое должно быть произведено в аналогичной пропорции.

Представляется также, что на федеральном уровне необходимо продолжить работу по разработке новых мер поддержки развития субъектов Российской Федерации, в том числе тех, которые в силу низкой инвестиционной привлекательности не могут реализовывать крупные инфраструктурные проекты за счет инфраструктурных бюджетных кредитов.

Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) под стратегией социально-экономического развития Российской Федерации понимается документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации. Данная стратегия должна являться основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации.

Таким образом, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации должна являться не только основополагающим документом в системе документов стратегического планирования в Российской Федерации, но и базовым документом, определяющим основные цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации в целом, а также ее субъектов и муниципальных образований на долгосрочную перспективу с учетом их взаимосвязи и механизмов реализации.

В настоящее время у Счетной палаты Российской Федерации, Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению и участников секции особую обеспокоенность вызывает ситуация, связанная с тем, что Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации к настоящему времени так и не утверждена, что существенно затрудняет формирование согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования на всех уровнях публичной власти. При этом срок принятия данной стратегии был установлен Федеральным законом № 172-ФЗ до 1 января 2018 года.

Устойчивое и гармоничное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зависит не от наличия в их бюджетах определенных средств на покрытие текущих расходов, а от

возможности формирования за счет собственных доходов в составе бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – бюджетов (фондов) развития. Именно бюджеты развития должны стать основным финансовым механизмом, обеспечивающим реализацию региональных и муниципальных стратегий социально-экономического развития соответствующих территорий.

При этом сами региональные и муниципальные стратегии должны быть ориентированы не только на решение текущих задач и проблем регионов и муниципалитетов, а на их среднесрочное и долгосрочное гармоничное и устойчивое развитие с использованием механизмов привлечения частных и бюджетных инвестиций в различные отрасли экономики, на увеличение капитальных расходов на строительство и модернизацию объектов капитального строительства как социального, так и производственного назначения, в том числе с использованием института государственно-частного и муниципально-частного партнерства. При этом источником решения указанных вопросов могли бы быть региональные и муниципальные бюджеты развития, а не только частные инвестиции, которые первоначально сложно привлечь в развитие экономики регионов и муниципалитетов.

В целях повышения эффективности развития муниципального хозяйства на основе стратегий социально-экономического развития муниципалитетов органы местного самоуправления должны стать – через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых ими муниципальных учреждений и предприятий, – активными субъектами хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на территориях с малорыночными и нерыночными секторами в соответствующих сферах. На таких территориях не должны образовываться локальные частные монополисты в определенных хозяйственных нишах, а малорыночная и нерыночная среда этому как раз способствует. Здесь должны работать публичные хозяйствующие субъекты под контролем местного депутатского корпуса и общественным контролем местных сообществ. Развитие публичной сферы управления и муниципальной демократии необходимо для развития муниципальной экономики и эффективного решения наиболее значимых (жизненно необходимых) функций на соответствующих территориях в интересах их жителей, для минимизации рисков «частной приватизации» городов и поселков.

Одним из важнейших документов стратегического планирования является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Стратегия основана на выстраивании экономической модели развития страны в основном вокруг нескольких десятков агломераций, в которых

проживает примерно 73 миллиона человек. При этом в документе отмечается, что крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации являются перспективными центрами экономического роста.

Современные тенденции экономического и пространственного развития территорий во всех государствах свидетельствуют о всё более возрастающем значении крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений и территорий, образующих с центром единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями. Городские агломерации оказывают (в некоторых пределах) позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий потенциал, инвестиции, инфраструктуру малого и среднего предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, здравоохранения, образования и так далее.

Вместе с тем следует констатировать, что до сих пор отсутствуют формально и единообразно закреплённые критерии выделения таких территорий и систем расселения, что делает понятие городской агломерации весьма неопределённым.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность концентрации населения в крупнейших и крупных городских агломерациях, с одной стороны, и обезлюживания сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

Представляется, что в упомянутой Стратегии должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и сельских поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на территории России.

В настоящее время формируется и получает все большее распространение институт привлечения граждан к участию в софинансировании за счет собственных средств проектов и мероприятий, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, при условии, что крайне важно, их финансового обеспечения в значительной части из региональных и местных бюджетов – институт инициативного проектирования (бюджетирования).

Создание правовых основ для развития практик поддержки инициативных проектов на муниципальном уровне является логичным продолжением реализуемых в разных формах в большинстве муниципальных образований практик инициативного проектирования, позволяющих обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования части местных бюджетов путем разработки и внесения в орган местного самоуправления инициативных проектов, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей.

20 июля 2020 года был принят Федеральный закон № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающей на федеральном уровне правовые основы выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора. Данным Федеральным законом введено понятие «инициативные платежи», под которыми понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов. Указанным Федеральным законом инициативные проекты отнесены к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления.

По данным Минфина России число регионов, в которых были введены инициативные платежи, в 2021 году составило – 56 (в 2020 году – 36 регионов).

Количество муниципальных образований, в которых введены инициативные платежи (в 2021 году), составляет 4 106, что на 245 больше, чем в 2020 году. Из них число сельских поселений составляет 3 269 (на 37 больше, чем в 2020 году), городских поселений – 313 (больше показателя 2020 года на 27), 233 муниципальных района (рост на 73 единицы), 159 городских округов (рост на 58 единиц), 73 муниципальных округа (рост на 45 единиц) и 1 городской округ с внутригородским делением (в 2020 году такие виды муниципальных образований не реализовывали инициативных проектов).

Несмотря на указанные обстоятельства, представляется, что институт инициативного бюджетирования на основе изучения лучших практик его применения в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях нуждается в дальнейшем совершенствовании в целях увеличения количества граждан участвующих в реализации инициативных проектов, активизации их участия в муниципальном бюджетном процессе и взаимодействия с органами местной публичной власти.

В настоящее время правовое регулирование цифровой экономики в России обеспечивается целым рядом документов, к числу которых следует отнести постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7, а также паспорта шести федеральных проектов: «Кадры для цифровой экономики», «Нормативное регулирование цифровой среды», «Цифровое государственное управление», «Цифровые технологии», «Информационная инфраструктура» и «Информационная безопасность», утвержденные президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9 и др.

Основной задачей национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» является создание правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий.

Указами Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 и от 9 мая 2017 г. № 203 утверждены соответственно новые Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы.

При этом в указанной стратегии используется понятие «цифровая экономика», которому впервые дается определение как хозяйственной деятельности, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, а обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг. Ранее данное понятие уже было озвучено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 10 мая 2016 года, в котором В.В.Путин предложил «запустить масштабную системную программу развития экономики нового технологического поколения, так называемой цифровой экономики». В ее реализации было предложено опираться именно на российские компании, научные, исследовательские и инжиниринговые центры страны.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р утверждена Концепция создания и развития государственной

интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Данным распоряжением органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при разработке систем управления государственными (муниципальными) финансами рекомендовано руководствоваться положениями данной Концепции. Она разработана в соответствии с положениями Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р. В указанной Концепции определяются цель, задачи, основные направления и принципы создания и развития государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Механизм функционирования данной информационной системы установили спустя четыре года – постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 658. Данный и другие документы стали основой для ее внедрения – органы власти (сначала федерального уровня, а затем и регионального) начали формировать документацию в «Электронном бюджете». Согласно данному положению система предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

Во исполнение протокола заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 октября 2018 г. № 1, поручения Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2018 г. № ДМ-П6-7776, а также с учетом постановления Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» приказом Минкомсвязи России от 1 августа 2018 г. № 428 утверждены разъяснения (методические рекомендации) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Региональные проекты в области цифровой экономики разрабатываются с учетом указанных разъяснений, а также:

- национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной протоколом заседания президиума Совета при

Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7;

- методических рекомендаций по подготовке региональных проектов, направленных в субъекты Российской Федерации письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 9861п-Пб, а также методических указаний по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации от 22 марта 2019 г. № 2523п-Пб (далее – Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек).

Финансовое обеспечение реализации региональных проектов осуществляется за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников, включая механизмы государственно-частного партнерства.

На основании изложенного, предлагается:

1. Государственной Думе рассмотреть возможность ускорения принятия проектов федеральных законов:

1.1. № 439861-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в части конкретизации стратегического планирования на уровне муниципального образования);

1.2. № 172842-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования межбюджетных отношений на федеральном уровне при предоставлении и распределении отдельных видов субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам).

2. Государственной Думе и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

2.1. Продолжения законопроектной работы по оптимизации разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти в целях исключения пересекающихся, дублирующих полномочий органов публичной власти разного уровня, а также с учетом того, что каждое полномочие должно быть закреплено за органами власти того уровня, на котором оно должно более эффективно решаться и обеспечено финансовыми ресурсами в необходимом объеме, в том числе с учетом положений Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), устанавливающей конкретизированный и уточненный в соответствии с отраслевыми федеральными законами перечень

полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

2.2. Внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) и Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ), предусматривающих постепенное повышение доли доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (до 50%) в общем объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а также постепенного повышения доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти, которое должно быть произведено в аналогичной пропорции;

2.3. Внесения изменений в БК РФ, которые предусматривали бы введение понятия «бюджет развития», устанавливали принципы и источники его формирования, а также механизмы использования его средств в целях формирования таких бюджетов развития в структуре всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

2.4. Внесения изменений в БК РФ и НК РФ в целях укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований и создания для органов местного самоуправления достаточных стимулов для развития налогового потенциала соответствующих территорий, также создания в структуре местных бюджетов развития, предусматривающих:

а) зачисление НДФЛ по месту жительства налогоплательщика, а не по месту его работы (что даст возможность развивать не только крупные города, но и другую населенную территорию страны);

б) установление на федеральном уровне нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, уплачиваемых субъектами экономики:

- на имущество организаций;

- на прибыль организаций в размере 1,0 – 1,5% федеральной ставки налога (что позволит компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных городов от изменения порядка уплаты НДФЛ не по месту работы, а по месту жительства граждан);

- взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (УСН), с учетом перевода уплаты ЕНВД (который был местным) на УСН (поступления от которой зачисляются в региональный бюджет);

- на профессиональный доход в отношении самозанятых;

в) определение транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, в качестве местного налога, с обязательным зачислением

поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды. При этом поступления от транспортного налога, взимаемого с юридических лиц, по-прежнему могли бы зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации;

г) передача поступлений от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (песок, глина, гравий, торф и др.) в местные бюджеты, что позволит не только укрепить собственные финансовые возможности соответствующих муниципальных образований (и что особенно важно сельских поселений), но и компенсировать конкретным территориям экологический ущерб от их добычи, а также активизировать деятельность органов местного самоуправления и местной общественности по контролю за эффективным и рациональным использованием местных недр;

д) установление новых видов местных сборов (исчерпывающим перечнем):

- сбор за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки на территориях муниципальных районов (с частичным зачислением в бюджеты соответствующих сельских и городских поселений), городских и муниципальных округов;

- сбор за использование местной символики и наименований муниципальных образований;

- сбор за размещение наружной рекламы;

е) предоставление должностным лицам местного самоуправления права составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего в сферах, подпадающих под действие муниципального контроля. При этом взимаемые штрафы должны в обязательном порядке зачисляться в бюджет того муниципального образования, на территории которого имело место административное правонарушение (для двухуровневой системы – с «расщеплением» между бюджетами муниципального района и соответствующего городского или сельского поселения);

ж) определение на федеральном уровне механизмов возмещения бюджетам муниципальных образований выпадающих доходов от предоставления льгот, устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации, по уплате местных налогов (определить принцип, согласно которому выделение компенсаций осуществляет тот уровень публичной власти, который устанавливает налоговые льготы);

з) предоставление права администрирования по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу органам местного самоуправления с расширением их полномочий по контролю за использованием земельных участков;

и) учет в методиках предоставления финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации в местные бюджеты дополнительных расходов бюджетов муниципальных образований в связи с введением режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, с последующей компенсацией (возможно, частичной) данных расходов субъектов федерации за счет средств федерального бюджета;

2.5. Внесения изменений в БК РФ и НК РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований и создания для органов местного самоуправления достаточных стимулов для развития налогового потенциала соответствующих территорий, а также создания в структуре местных бюджетов – бюджетов развития, предусматривающих:

- упрощение в Федеральном законе № 131-ФЗ порядка выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора;

- выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на софинансирование мероприятий по реализации инициативных проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

- установление на федеральном или региональном уровне обязательной минимальной доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования;

- освобождение от взимания комиссии с граждан в связи с осуществлением кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи операций по зачислению в бюджетную систему Российской Федерации средств инициативных платежей;

- включение в число инициаторов инициативных проектов, предусмотренных в Федеральном законе № 131-ФЗ, муниципальных общественных палат (советов);

- включение практик инициативного бюджетирования в методологию формирования государственных программ и национальных проектов в качестве инструмента достижения их целей, задач и показателей;

- дополнение перечня показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68, показателями, связанными с внедрением и реализацией на территориях

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований инициативных проектов и иных проектов инициативного бюджетирования;

- включение в Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317, такого показателя, как «Увеличение количества проектов инициативного бюджетирования в муниципальном образовании, в которых принимают участие граждане».

3. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

3.1. Ускорения принятия Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации;

3.2. Ускорения принятия Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления;

3.3. Продолжения работы по разработке новых мер поддержки развития субъектов Российской Федерации, в том числе тех, которые в силу низкой инвестиционной привлекательности не могут реализовывать крупные инфраструктурные проекты за счет инфраструктурных бюджетных кредитов;

3.4. Продолжения работы по поэтапному уменьшению в структуре государственного долга субъекта Российской Федерации и муниципального долга доли рыночных заимствований, а также доли коммерческих кредитов и замещение их соответственно на бюджетные кредиты и государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации и муниципальные ценные бумаги;

3.5. Выделения из федерального бюджета дотаций (грантов) бюджетам субъектов Российской Федерации в целях стимулирования роста налогового потенциала соответствующих территорий;

3.6. Продолжения работы по переводу иных межбюджетных трансфертов в форму субсидий, субвенций и других более формализованных и конкретизированных видов межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;

3.7. Совершенствования механизмов проведения мониторинга эффективности и прозрачности использования бюджетных средств, доведения таких средств до конечного получателя по всем государственным и муниципальным программам, в том числе посредством государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

