



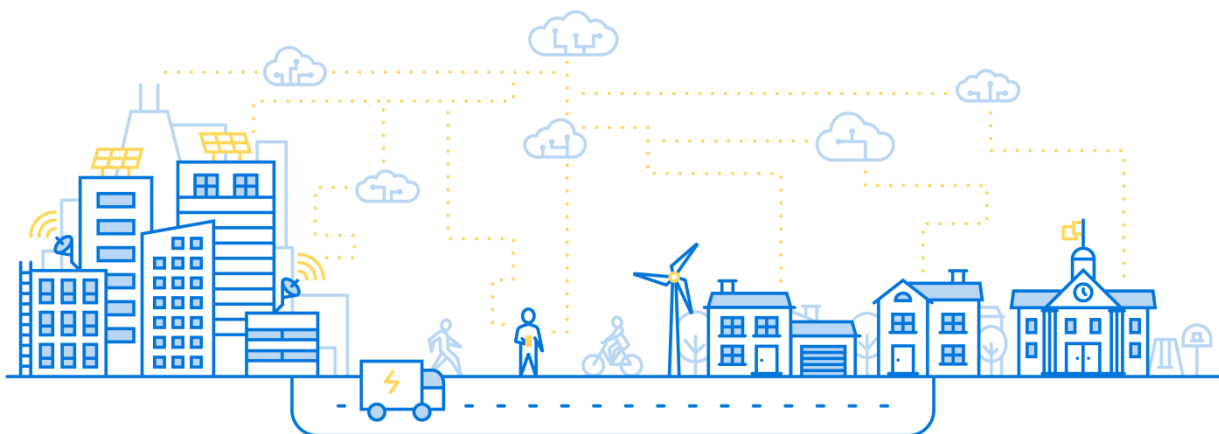
Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
(Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))

Оренбургский институт (филиал)

Соколова А. И.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



Оренбург

2020

УДК 342

ББК 67.400.7

В 20

Сведения об авторе:

Соколова Анна Игоревна – доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук

Сведения о рецензентах:

Нальвадов А. Ю. – председатель Избирательной комиссии Оренбургской области;
Борисов Я. Е. – кандидат юридических наук, руководитель Государственного казенного учреждения «Центр информационных технологий Оренбургской области» (ГКУ «ЦИТ»)

Соколова А. И.

В 20 Актуальные проблемы цифровизации местного самоуправления: учебное пособие / А. И. Соколова – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2020. – 59 с.

В учебном пособии рассмотрены теоретико-правовые основы цифровизации местного самоуправления, актуальные аспекты практической реализации и правового регулирования ведущего составляющего концепции, «Умного города», проанализированы перспективные правовые конструкции цифровизации местного самоуправления.

Учебное пособие предназначено для правоприменителей, преподавателей и научных работников, бакалавров, специалистов, магистрантов, аспирантов юридических вузов и факультетов.

© А. И. Соколова, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Часть 1. ЦИФРОВИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ; ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ	8
1.1. Теоретико-правовые основы цифровизации местного самоуправления ...	8
1.2. «Умный город»: практика реализации.....	17
1.3. Задания для самостоятельного контроля по теме.....	25
Часть 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	36
2.1. Современное правовое регулирование «Умных городов» в России	36
2.2. Перспективные правовые конструкции цифровизации местного самоуправления	45
2.3. Задания для самостоятельного контроля по теме.....	53
Заключение	57

Введение

Всё больше видов деятельности человека осуществляется с помощью цифровых технологий – на начало 2020 года общая доля пользователей интернета составляет 81% россиян¹. Ежедневное обращение любого жителя крупного города или малого населенного пункта к ресурсам информационно-коммуникационной сети «Интернет» в настоящее время не призрачная перспектива, а задача, подлежащая решению в короткие сроки. В Послании Президента к Федеральному Собранию было обозначено, что к 2024 году в России будет обеспечен повсеместный быстрый доступ в интернет, в том числе, через сеть отечественных спутников².

В силу чего оптимизация способов получения, хранения и распространения информации, электронные коммуникативные технологии становятся вектором развития как естественных и точных, так и гуманитарных наук. Юриспруденция не является исключением. Создание единого информационного поля для реализации правовых институтов является критерием эффективности деятельности органов власти и должностных лиц, а также условием взаимодействия с гражданами.

Теоретики права, представители государственной власти, правоприменители придерживаются точки зрения на цифровизацию как неотъемлемую часть современных общественных отношений, предопределяющую новое правовое регулирование. Так председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин подчеркивает, что «подобно тому, как правила дорожного движения, рассчитанные на регулирование езды на лошадях, сменились и правилами автомобильного движения, правилами авиаперевозок и космических

¹ Аналитический обзор № 4161 от 04 февраля 2020 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10149> (дата обращения: 15.05.2020).

² Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1182611/> (дата обращения: 29.07.2020).

полетов, так и сегодня зарождается новое право – «право второго модерна», регулирующее экономические, политические и социальные отношения в контексте мира цифр, больших данных, роботов, искусственного интеллекта»³.

«Электронное пространство» не может функционировать в отрыве от физического, и существующие институты публично-правовой системы, формы и механизмы решения государственных задач и вопросов местного значения претерпевают IT-преобразования, которые становятся основной тенденцией их дальнейшего развития.

Цифровизация муниципалитетов несет в себе высокий потенциал для улучшения качества жизни на местах, являясь также и необходимым механизмом обратной связи, и средством привлечения населения к решению вопросов местного значения. Кроме того, в процессе совершенствования правового регулирования и реализации отдельных цифровых технологий органы местного самоуправления в развитии взаимодействия с населением перейдут от информационного присутствия к интерактивному взаимодействию.

Развитие сформированных практикой, условно стихийных IT-инструментов для решения вопросов местного значения в абсолютном большинстве крупных городов уже способствует повышению уровня коммуникационного и информационного взаимодействия, формированию возможности в электронной форме осуществлять общественный и муниципальный контроль, а также решать вопросы местного значения. Во многих российских муниципальных образованиях, имеются необходимые технологические платформы и информационные ресурсы для параллельного

³ Зорькин В. Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. 2018. № 7578. URL: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovyje-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 20.04.2019).

удаленного электронного осуществления непосредственной демократии на местах⁴.

Апробированы универсальные цифровые технологии, имеющие высокий потенциал применения вне зависимости от вида муниципального образования, которые в самом общем виде обозначаются термином «Умный город».

Особое значение цифровизация муниципальных образований приобрела в рамках борьбы с короновирусной инфекцией Covid-19⁵: работа органов государственной власти и местного самоуправления на разные сроки, но в большинстве случаев была переведена в дистанционный режим. Правовой режим пандемии опосредовал массовое приобретение населением «цифровых навыков», использование IT-форм участия жителей в решении вопросов местного значения (публичные слушания, обсуждения, опросы, сходы) и учета итогов общественно-значимых мероприятий онлайн в решениях органов власти⁶. Общеизвестным представляется мнение, что вынужденные ограничения опосредовали «цифровой скачок» в каждом муниципальном образовании.

Таким образом, несмотря на трансграничность, опосредованную цифровизацией, при помощи новых IT-форм и способов возможно решать вопросы местного значения с реальным учетом исторических и местных традиций, особенностей и потребностей каждого муниципального образования, и не допускать стирающего самобытность универсального подхода к осуществлению местного самоуправления в Российской Федерации. Для эффективности цифровизации и сохранения

⁴ Соловьев С. Г. Совершенствование нормативной регламентации технологий осуществления местного самоуправления в условиях современной технологической революции // Местное право. 2020. № 1. С. 16.

⁵ Экспертные дискуссии о влиянии последствий пандемии на развитие городов // Материалы сайта Шугриной Е. С., доктора юридических наук, профессора, эксперта в сфере местного самоуправления и муниципального права. URL: <http://shugrina.ru/content/ekspertnye-diskussii-o-vliyanii-posledstviy-pandemii-na-razvitiye-gorodov.html> (дата обращения: 28.07.2020).

⁶ Регионы, муниципалитеты и местные сообщества против COVID-19. Мониторинг Общероссийского Конгресса муниципальных образований. М., 2020. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2020/06/nonitoring_OKMO_2020.pdf (дата обращения: 28.07.2020).

самостоятельности местного самоуправления, определенной основой конституционного строя, принципиальное значение приобретает разработка единой концепции и системное правовое регулирование формирования инновационных ресурсов муниципальных образований различного вида.

Методология настоящего исследования основана на анализе и синтезе, позволившем исследовать теоретические основы «Умного города», содержащихся в трудах отечественных и зарубежных ученых. Метод сравнения использовался при сопоставлении реализации современных правовых конструкций и их проработанности, его применение обеспечило возможность соотнести иностранный опыт реализации умных городов и потенциал российских информационных технологий и иных условий для внедрения проектов. Формально-юридический метод был направлен на выявление содержания нормативно-правовых актов в исследуемой области и разработку перспективных правовых конструкций регулирования общественных отношений в сфере построения и устойчивого развития «умного муниципального образования».

Часть 1. ЦИФРОВИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ; ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

1.1. Теоретико-правовые основы цифровизации местного самоуправления

Гарантией развития информатизации муниципалитетов необходимо определить ее теоретико-правовое обеспечение. Внедряемый в современную правовую систему «цифровой» понятийно-категориальный аппарат развивался в рамках других отраслей научного знания.

Термин «интеллектуальные стратегии развития», в дальнейшем ставший основой «smart»-критериев в управлении использовал Питер Друкер⁷, один из классиков мирового стратегического менеджмента. Аббревиатура «S.M.A.R.T.» впервые применена в 1981 г. в работе Джорджа Дорана, как список требований к эффективному определению целей: Specific (точная), Measurable (измеримая), Achievable (достижимая), Realistic (реальная, т.е. отражающая истинное положение дел) и Timed (с заданным конечным сроком)⁸. Однако до настоящего времени общепринятого значения мнемоники «S.M.A.R.T.», равно как и самой дефиниции «smart» в науке нет, в большинстве случаев термин использует в значении цифровизации.

Словосочетание «smart city» впервые используется в публицистической литературе в начале 1990-х годов в целях отражения зависимости развития городов от цифровых инноваций и новых технологий. С началом 2000-х годов «Умный город» выходит в научный оборот: его содержание составляло развитие инфраструктуры для создания виртуального пространства города в информационном обществе. На следующем этапе умный город

⁷ Drucker Peter F. The Practice of Management. Harper Collins, 2010. 416 p.

⁸ Doran G. T. There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives // Management Review. 1981. Volume 70, Issue 11(AMA FORUM). pp. 35-36.

преимущественно ассоциировался с усилением роли интеллектуальных технологий в повышении эффективности городского развития.

Большинство представителей исследовательских организаций и международного сообщества поддерживают представление о содержании проектов «Умный город» в наиболее общем виде, как о совокупности институтов, обеспечивающих муниципальному образованию устойчивое развитие на пересечении различных сфер деятельности и подсистем на основе сбора данных, вовлекающих общественность в партисипативное управление в целях повышение качества жизни⁹.

В 2014 году был разработан словарь BSIPAS 180-2014 Smartcities. Vocabulary является первой версией «словаря умных городов» и попыткой систематизировать широкий спектр терминов и выражений, в данной сфере¹⁰, и британский стандарт PAS 182 (Smart city concept model. Guide to establishing a model for data)¹¹.

Экономический и Социальный Совет ООН в 2015 году установил следующую дефиницию «Умного города» – это «инновационный город, использующий цифровые технологии для повышения уровня жизни, эффективности деятельности и оказания услуг в городе, а также развития конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах»¹². Универсальные принципы «Умного города» определены международным сообществом следующим образом: микрорайон, как градостроительная единица; автономность города; социальная, деловая и культурная самодостаточность; разработка по стандартам экологичного

⁹ Технологии для умных городов: доклад. Фонд «Центр стратегических разработок Северо-Запад». СПб, 2017. URL: http://www.csr-nw.ru/files/publications/doklad_tehnologii_dlya_umnyh_gorodov.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

¹⁰ BSIPAS 180-2014 Smartcities <http://www.bsigroup.com/enGB/smart-cities/Smart-Cities-Standards-and-Publication/BSI-PAS-180-2014-Smart-cities/> (дата обращения: 17.06.2020).

¹¹ PAS 182 Smart city concept model <http://www.bsigroup.com/enGB/smart-cities/Smart-Cities-Standards-and-Publication/PAS-182-smart-cities-data-concept-model/> (дата обращения: 17.06.2020).

¹² Показатели «умных» устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН–МСЭ (2015) // Европейская экономическая комиссия ООН UNECE. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE_HBP_2015_4.ru.pdf (дата обращения: 24.05.2020).

строительства; использование новейших информационных и коммуникационных технологий; внедрение инновационных технологий энергетики, транспорта и строительства¹³.

Таким образом, в международных актах устанавливается сущность умного города как цифровизация управления и хозяйствования в целях повышения качества жизни на местах. Что также находит одобрение у современных отечественных практиков, понимающих «Умный город» как взаимосвязанную систему коммуникативных и информационных технологий, благодаря которой упрощается управление внутренними процессами города и улучшается уровень жизни населения¹⁴.

Началом официального использования близкого по правовой природе термина «умный регион», «Smart Regions», является июнь 2016 года, дата проведения одноименной конференции в Брюсселе, на которой представители Европейского Союза делились опытом «умной специализации» экономики, модернизации промышленности и агросектора на основе Smart Solutions¹⁵.

В качестве этапа развития умного города отдельные ученые называют его когнитивное или нейронное состояние¹⁶. Предполагается, что в умном городе житель может только получать необходимую информацию из цифровых источников, в нейрогороде налажена, активна и обратная связь – реализуется возможность граждан по передаче информации для обучения и адаптации своего поведения самими системами на основе искусственного интеллекта и нейронных сетей¹⁷.

¹³ Савчук А. Концепция «Умный город»: основные положения, описание, устройство, примеры. URL: <https://fb.ru/article/399297/kontsepsiya-umnyiy-gorod-osnovnyie-polozeniya-opisanie-ustroystvo-primeryi> (дата обращения 03.02.2020).

¹⁴ Банк решений умного города. URL: <https://russiasmartcity.ru/> (дата обращения: 04.06.2020).

¹⁵ Лыщикова Ю. В. Концепция «умный город» и «умный регион»: российский и зарубежный опыт // Цифровая экономика и Индустрия 4.0: тенденции 2025. Сборник трудов научно-практической конференции с международным участием. Под редакцией А.В. Бабкина. 2019. С. 268.

¹⁶ Towards Cognitive Cities / E. Portmann, M. Finger (Eds.). Springer International Publishing, 2016. URL: <https://www.springer.com/us/book/9783319337975> (дата обращения: 17.06.2020).

¹⁷ Королева Е. Н. Перспективы реализации концепции «умный город» в российских муниципалитетах // Современные вызовы и тенденции развития местного самоуправления. Материалы X Всероссийской

Однако представляется, что использование нейронных сетей как элемент управления¹⁸, для повышения эколого-экономической эффективности или прогнозирования концентраций загрязнителей в атмосфере промышленных городов¹⁹ или для иных целей реализации умного города не вносит принципиальные изменения в его правовую природу, которые бы позволили сформировать и широко распространить новый термин – нейрогород. Масштабировать содержание института «Умный город» без его глубокой теоретической проработки и формирования непротиворечивой нормативной основы реализации представляется преждевременным.

Из общих вопросов, касающихся разработки концепции «Умного города» важно указать на наличие двух основных подходов по определению его признаков, характеристик и компонентов:

- технологического (узкого), в котором учитываются только конкретные технические решения, умные технологии и степень вовлеченности информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в реализацию проектов;

- комплексного (широкого), учитывающего показатели развития посредством цифровизации всех сфер общественных отношений, наличия обратной связи и степень социальной активности в электронной среде.

Основными показателями реализации проектов с точки зрения узкого подхода являются: привлечение жителей к решению вопросов местного значения; цифровые системы управления дорожным движением; «интеллектуальное» уличное освещение; общедоступность сети Wi-Fi;

научно-практической конференции, посвященной 550-летию образования города Чебоксары. Чебоксарский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 2019. С. 160.

¹⁸ Баскакова Ю.Л., Золотова Т.А., Лобанова Д.А. Нейронные сети как элемент управления в малых городах // Перспективы развития научных исследований в 21 веке. сборник материалов XV Международной научно-практической конференции. 2017. С. 116-117.

¹⁹ Новикова С. В. Методика проектирования нейронной сети для прогнозирования концентраций загрязнителей в атмосфере промышленных городов // Системы управления и информационные технологии. 2009. № 4 (38). С. 89-93.

использование солнечных батарей; sms-оповещение о чрезвычайных ситуациях: отказ от наличной оплаты услуг и товаров²⁰. По мнению представителей данной позиции, «Умный город» объединяет инженерную, IT-, бизнес- и социальную инфраструктуры для использования коллективного интеллекта города²¹.

Применение широкого подхода обусловлено показателями «Умных устойчивых городов», содержащихся в обозначенном выше одноименном документе, разработанном ЕЭК ООН совместно с Международным союзом электросвязи, Агентством по окружающей среде Австрии. Систематизация данных признаком проведения представителями международного сообщества по трем группам: экономика; окружающая среда; общество²². Представители подхода рассматривают «Умный город» как систему, обеспечивающую современное качество жизни за счет применения инновационных технологий, которые предусматривают экономичное и экологичное использование городских систем жизнедеятельности²³, и обеспечивают обратную связь с жителями.

Необходимо отметить, что на 2018 год согласно данным сравнительного анализа публикационной активности ведущих российских ВУЗов и научных институтов в сфере «Умный город» не проведено ни одного фундаментального исследования в рамках юриспруденции²⁴, ситуация не претерпела значительных изменений и по истечению двух лет. Однако подобным статистическим данным нельзя давать отрицательную

²⁰ Савчук А. Концепция «Умный город»: основные положения, описание, устройство, примеры. URL: <https://fb.ru/article/399297/kontseptsiya-umnyiy-gorod-osnovnyie-polozeniya-opisanie-ustroystvo-primeryi> (дата обращения 03.02.2020).

²¹ Веселова А. О., Ежова Л. С., Хацкевич А. Н. Перспективы создания «умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решения // Вестник ПГУ. Серия: Экономика. 2018. № 1. С. 75.

²² Показатели «умных» устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН–МСЭ (2015) // Европейская экономическая комиссия ООН UNECE. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE_HBP_2015_4.ru.pdf (дата обращения: 24.05.2020).

²³ Аргунова М. В. Модель «Умного» города как проявление нового технологического уклада // Наука и школа. 2016. № 3. С. 14.

²⁴ Приоритетные направления внедрения технологий умного города в Российских городах: экспертно-аналитический доклад. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/06/Report-.SmartCities-WEB.pdf> (дата обращения 17.05.2019).

оценку с точки зрения развития муниципального права. Более того для науки очень перспективной видится возможность рецепировать конструкции решения вопросов местного значения из иных отраслей научного знания, не только гуманитарных, но и технических, а также естественных наук, которые наряду с правовыми механизмами были бы направлены на реализацию полномочий в сфере местного самоуправления нетрадиционными способами.

В данном аспекте важно отметить, что большинство значимых исследований по тематике умного города носят комплексный характер и проводятся группами ученых, представителей различных областей науки.

Специалисты в сфере экономической социологии обосновывали средством формирования «Умного города» – борьбу за талантливых людей. Было отмечено, что принципиально значение для успешной реализации проектов имеет наличие развивающихся снизу вверх городских инноваций и значительного количества высоко квалифицированных кадровых ресурсов. На основе анализа развития общественных отношений и экономики в крупных города США, Японии, Китая, а также ряда Европейских государств сделан вывод о том, что города укрепляют сильные стороны человечества, рождают новаторства, которые со временем распространяются дальше, обогащая все остальные территории²⁵.

В современной экономической науке проводятся глубокие исследования методов проектирования умных городов: системной динамики, агентного моделирования, кластерного анализа и других. Концептуальные модели «умного города» предлагается основывать на оценке удовлетворенности условиями городской среды с учетом влияния множественных характеристик: развития розничной торговли; продовольственного обеспечения; жилищного строительства; поведения

²⁵Глейзер Э. Л. Триумф города: как наше величайшее изобретение делает нас богаче, умнее, экологичнее, здоровее и счастливее. Перев. сангл.: Glaeser E. L. 2011 Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier. New York: The Penguin Press. // Экономическая социология. 2013. Т. 14. № 4. С. 75-94.

толпы в условиях чрезвычайных ситуаций; распространения вредных выбросов в городе²⁶.

При этом отечественными социологами отмечается отсутствие в российском обществе мотивации жителей и представителей органов власти и должностных лиц к использованию цифровых технологий в целях повышения качества жизни²⁷. В рамках практически абсолютной дотационности местных бюджетов, у представителей органов муниципальной власти отсутствует стремление экономить и получать доход с использованием новых технологий.

Экономическая основа местного самоуправления во многом определяет его самостоятельность. Однако в действующих условиях налогового и бюджетного регулирования формирование независимого муниципального образования – исключение из правил. Дотационный характер местных бюджетов упрощает взаимодействие региональных и муниципальных органов и должностных лиц, но принципиально отдаляет правоотношения на местах от истинной природы местного самоуправления, заложенной в основном законе государства. Внедрение инноваций в муниципальное хозяйство и привлечение высоко квалифицированных кадровых ресурсов, управленцев и экономистов, может стать необходимым рычагом для формирования экономической независимости муниципалитетов в условиях сохранения действующей модели регулирования налоговой и бюджетной сферы.

Подтверждает данную гипотезу статистика – «Индикаторы умных городов», разработанные Национальным исследовательским институтом

²⁶ Акопов А. С., Бахтизин А. Р., Бекларян Г. Л., Макаров В. Л. Имитационное моделирование системы «умный город»: концепция, методы и примеры // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2019. Т. 15. № 2 (371). С. 224.

²⁷ Бондаренко С. В. «Электронный муниципалитет» как инструмент модернизации местного самоуправления в России и за рубежом (доклад) / «Кавказ: проблемы реинтеграции социокультурного пространства и вызовы региональной безопасности». Сборник материалов и докладов международной научной конференции (24-25 сентября 2012 года г. Ростов-на-Дону). Отв. Ред. Ю.Г. Волков. Ростов-на-Дону: Издательство «Социально-гуманитарные знания», 2012 С. 323-327.

технологий и связи (НИИТС). Экономика умных городов не сравнима с обычными муниципалитетами, развиваются, также становятся «умными» и остальные сферы общественных отношений, обеспечивающих комфортные условия жизни. Особенно исследователи отмечают города, в которых технологии заметно развиваются относительно возможностей бюджета – Казань и Екатеринбург²⁸. Институтом исследований развивающихся рынков бизнес-школы Сколково при участии профессоров бизнес-школы IESE (Испания) также велась работа по определению индекса цифровой жизни для 15 крупнейших российских городов (Москва, Санкт-Петербург, Казань, Волгоград, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Челябинск, Омск, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Воронеж). В рамках развития проектов отмечались значительные преобразования в семи сферах: транспорт, финансы, торговля, здравоохранение, образование, медиа, управление²⁹.

Таким образом, представляются обоснованными к распространению в российских муниципальных образованиях технологии «Умного города», в которых информационно-коммуникационные инструменты, с одной стороны, используются для повышения качества жизни, эффективности функционирования города и предоставления городских услуг, для укрепления конкурентоспособности, а с другой — удовлетворяют потребности настоящего и будущего поколений, не оказывая негативного влияния на экономическую, социальную и экологическую компоненты города.

Однако на основе анализа теоретико-правовых основ «Умного города» можно сделать вывод, что отсутствует единая концепция, в зависимости от точки зрения подчеркиваются различные аспекты его функционирования при

²⁸ Исследование «Индикаторы умных городов НИИТС 2017» // URL:<http://niits.ru/news/opublikovano-issledovanie-indikatoru-umnykh-gorodov-niits-2017> (дата обращения: 01.06.2019).

²⁹ Доклад «Цифровая жизнь российских городов-миллионников. Модель. Динамика. Примеры» // URL:https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO_IEMS/Research_Reports/SKOLKOVO_IEMS_Research_2016-11-30_ru.pdf. (дата обращения: 01.06.2019).

особом внимании развитию информационных технологий, транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры, инициатив, направленных на повышение экономической и политической эффективности и позволяющих максимально эффективно реализовать социальный, человеческий, потенциал. Несмотря на использование в названии проектов муниципально-правового термина, направленности на решение вопросов местного значения, в Российской Федерации непосредственно к местному самоуправлению «Умный город» относится весьма отдаленно.

Государственный сектор, генерируя более 80% всех доходов российского рынка ИТ, играет ведущую роль в политическом определении выгодных территорий для его реализации. В Российской Федерации невозможно воплотить проект «Умный город» на территории ни одного муниципального образования без государственного решения и финансового участия, в первую очередь, в силу дотационности местных бюджетов, которых не хватает на полноценный «технический рывок», привлечение ИТ-специалистов. Более того регулирование общественных отношений в данной сфере идет по пути «отстающего» нормотворчества – экономическое обоснование и ИТ-воплощение первичны. Умный город исходя из данных позиций – это цифровизация хозяйствования, управления и безопасности.

В то время как включение правового регулирования проектов в муниципально-правовую систему открыло бы вектор возможностей и собственно для формирования концепции, реального построения городов в интересах местных сообществ, а также позволило бы реализовать самостоятельность местного самоуправления, в том числе за счет экономии средств и упрощении бюрократических процедур. Безусловно большинство основополагающих вопросов будет продолжать оставаться в предмете конституционного права, устанавливающего общие федеральные принципы внедрения «Умных городов», встраивание институтов в единую систему публичной власти, определяющие основы превентивного контроля в рамках

взаимодействия государства и муниципалитетов. Однако «уверенное пользование» системами «Умного города» может позволить органам местного самоуправления и должностным лицам применять все преимущества цифровизации для решения вопросов местного значения с учетом исторических и местных традиций. «Умный город», который государство «спускает» в муниципальные образования, может в руках ответственных исполнителей действительно «взбодрить» местное самоуправление и стать «новым дыханием» для местных сообществ.

1.2. «Умный город»: практика реализации

«Умный город», как цифровую модель многоаспектного городского развития в условиях активного использования информационных и коммуникационных технологий, комплексно применяют более 240 европейских городов³⁰. По оценкам экспертов, к окончанию 2020 году в мире будет около 600 умных городов, мировой рынок городских услуг которых составит 400 млрд долларов в год. В 2025 году предполагается генерация умными городами почти две трети мирового ВВП³¹.

Лидируют в развитии «умных городов» традиционно экономически высокоразвитые государства, такие как США (Атланта, Бостон, Нью-Йорк, Филадельфия, Чикаго), Европейский Союз (Амстердам, Барселона, Вена, Копенгаген, Стокгольм, Цюрих), Япония (Фуджисава, Цунасима), Южная Корея (Сеул)³².

³⁰ Королева Е. Н. Перспективы реализации концепции «Умный город» в российских муниципалитетах // Современные вызовы и тенденции развития местного самоуправления. Материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 550-летию образования города Чебоксары. Чебоксарский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 2019. С. 158.

³¹ Зябкин М. Технологии «умных» городов и прогнозы их развития. URL: <https://vc.ru/26713-smart-city> (дата обращения 07.04.2020).

³² Лыщикова Ю. В. Концепция «умный город» и «умный регион»: российский и зарубежный опыт // Цифровая экономика и Индустрия 4.0: тенденции 2025. Сборник трудов научно-практической конференции с международным участием. Под редакцией А.В. Бабкина. 2019. С. 267.

В Нью-Йорке система «умный город» обеспечила значительные характеристики состояния городской экономики, кроме того, способствует повышению качества медицинского обслуживания программа, собирающая и обрабатывающая данные о состоянии здоровья горожан с фитнес-браслетов, умных часов и сенсоров. Вашингтон отличается развитием человеческого капитала и городского управления. В Чикаго действует цифровая аналитическая платформа, аккумулирующая информацию о состоянии правопорядка в городе, а также высоко развит интернет вещей³³.

Барселона наиболее успешна в развитии городской сети Wi-Fi, работе приборов наблюдения, собирающих информацию об обстановке в городе, открытости власти для бизнеса и крайне актуального для России «умного» сбора мусора³⁴. Также показательна практика переработки отходов и строительство умных домов в Женеве. В Вене транспорт наиболее доступный в Европе – более 90% жителей пользуются им постоянно, системы тарификации полностью автоматизированы. Берлин является лидером в области энергетических технологий и по параметру «социальная справедливость». Стокгольм характеризуется высочайшей долей зелёных городских зон и онлайн-доступа к государственным сервисам и службам. Париж – лидер европейских городов в создании платформ открытых данных, кроме того запущена программа «Город 15 минут», которая позволит жителям в течение 15 минут удовлетворить свои запросы на основные муниципальные услуги. Система Smart London в целях управления жизнеобеспечением города позволяет городским властям моделировать ситуации в каждом районе города на основе 60 критериев, включая демографические, геологические и исторические данные.

³³ Исследование «Индикаторы умных городов НИИТС 2017» // URL:<http://niitc.ru/news/opublikovano-issledovanie-indikatoru-umnykh-gorodov-niits-2017> (дата обращения: 01.06.2019).

³⁴ См., напр., Соболев А. Оренбуржцы устали от «мусорной реформы» // Сетевое издание «МК в Оренбурге». 22.07.2020. URL: <https://oren.mk.ru/social/2020/07/22/orenburzhcy-ustali-ot-musornoj-reformy.html> (дата обращения 22.07.2020).

Сингапур – островной город-государство, в научных исследованиях неоднократно рассматриваемый как образец «умных городов»³⁵: доступ к интернету имеет каждый дом, а на каждого жителя государства приходится по три смартфона, эффективная система передвижения общественного транспорта и высокая социальная активность граждан. При этом рейтинг умных городов мира не является исчерпывающим³⁶.

В России развитие «умных технологий» в городах происходит значительно медленнее, чем в других странах. Основными барьерами для реализации проектов можно определить следующие. Стандарт «Умный город» не носит приоритетный или маркерный характер, не включен непосредственно ни в один из национальных проектов, занимающих в правовой системе России в последнее время ведущее место. В большинстве муниципальных образований можно констатировать невысокий уровень инженерной инфраструктуры, технических знаний и кадрового обеспечения реализации стандартов, отягощающихся осознанием ее долгосрочности при значительных первоначальных издержках. В Российской Федерации также значительно «умное неравенство» муниципальных образований – в общем их числе единицы процентов обладают достаточным экономическим потенциалом и спросом на инновации»³⁷.

В целях недопущения «умного расслоения» и цифрового, социального, экономического отставания большинства муниципальных образований от технологических городов, органы государственной власти, местного самоуправления в России в последние годы формируют значительные статьи бюджета для развития и обновления инфраструктуры городов. Так, на

³⁵ См., напр., Захаров А. Н., Старовая Ю. А. Сингапур: концепция «умный город» // Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее. Сборник научных трудов участников Международной научной конференции - XXVI Кондратьевские чтения. Под редакцией В.М. Бондаренко. 2019. С. 149-154; Макаревич И. В. Концепция «умный город» на примере города Сингапур // Устойчивое развитие науки и образования. 2019. № 3. С. 29-31.

³⁶ Исследование «Индикаторы умных городов НИИТС 2017» // URL:<http://niitc.ru/news/opublikovano-issledovanie-indikator-umnykh-gorodov-niits-2017> (дата обращения: 01.06.2019).

³⁷ Веселова А. О., Ежова Л. С., Хацкелевич А. Н. Перспективы создания «умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решения // Вестник ПГУ. Серия: Экономика. 2018. № 1. С. 75.

реализацию проекта «Умный город» изначально было заложено 13 млрд рублей³⁸.

Предпосылками к реализации проектов в большинстве российских городах можно определить ряд факторов, которые носят «внешний», а не собственно муниципальный характер: степень взаимодействия города с представителями международного сообщества, уровень государственного участия в бюджете города или инвестиций крупных компаний и корпораций в нем.

На Дальнем Востоке реализуются проекты российско-японского сотрудничества с Институтом Номура (Япония) в аспекте построения «умного города» во Владивостоке, в том числе в рамках системы «умных светофоров»³⁹.

К реализации проектов «Умного города» привлечены крупнейшие представители российского бизнеса, собственно работающие в IT-сфере или проводящие на высоком уровне цифровизацию своей предпринимательской деятельности: Ростех, Росатом, Ростелеком, Эр-Телеком, МТС, Мегафон, Вымпелком, Сбербанк, 1С, Mail.ru, Яндекс, Рамблер. Операторы мобильной связи разрабатывают сервисы на базе Интернета вещей: видеонаблюдение, умные счетчики и автоматический сбор с них данных по ЖКХ, парковки, эко-мониторинг, продукты, основанные на анализе клиентских потоков, и сервис распознавания лиц. Объем вложений Ростеха в сфере «Умный город» превышает 30 млрд рублей, что к 2025 году по их оценке приведет к прибыли от цифровизации городских хозяйств выше 350 млрд рублей⁴⁰. Указанная практика не ограничивается инвестициями. Отмечается, что госкорпорация «Росатом» активно внедряет умные технологии в подведомственных городах (27 ЗАТО), разрабатывает комплексные платформенные решения «Умный

³⁸ Иванова Т. В. Взаимодействие бизнеса и власти при реализации цифровых и инфраструктурных проектов в рамках концепции «Умный город» // Бизнес. Общество. Власть. 2019. № 2 (32). С. 98.

³⁹ Там же. С. 99.

⁴⁰ Иванова Т. В. Взаимодействие бизнеса и власти при реализации цифровых и инфраструктурных проектов в рамках концепции «Умный город» // Бизнес. Общество. Власть. 2019. № 2 (32). С. 100.

город Росатом», которое проходит апробацию в проекте Smart Lean City Саров⁴¹.

Санкт-Петербург стал одним из первых мегаполисов, в котором внедряются информационно-коммуникационные технологии в управление городскими процессами: «умные» остановки, бесплатный Wi-Fi, государственные и муниципальные услуги в режиме онлайн, в том числе в рамках взаимодействия органов власти с Санкт-Петербургским национальным исследовательским университетом информационных технологий, механики и оптики. Администрация города Новосибирска совместно с Сибирским отделением РАН реализует программу «Умный город» с 2015 года, создана «Умная школа». В Магасетаже с 2015 года реализуется концепция инновационного развития: функционируют инновационные остановки, скамейки с подогревом и бесплатным Wi-Fi; по городу ведется отдельный сбор мусора, есть электронные библиотеки и урны для сбора вещей для малоимущих⁴².

В рамках цифровизации сферы жилищно-коммунального обслуживания в Белгороде и Нижнем Новгороде: установлены энергосберегающие автоматические программы уличного освещения, комплексные системы очистки воды и ресурсосбережения, а также направленные на снижение выбросов парниковых газов в атмосферу⁴³.

Иннополис и инновационный центр «Сколково» созданы умными городами с чистого листа. Иннополис стал функционировать как умный город через три года после закладки первого камня, сформирована инфраструктура, организованы бизнес, образование, городские услуги и быт

⁴¹ Материалы с сайта госкорпорации Росатом. URL: <https://rusatom-utilities.ru/city/> (Дата обращения: 30.04.2019).

⁴² Королева Е. Н. Перспективы реализации концепции «Умный город» в российских муниципалитетах // Современные вызовы и тенденции развития местного самоуправления. Материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 550-летию образования города Чебоксары. Чебоксарский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 2019. С. 158.

⁴³ Исследование «Индикаторы умных городов НИИТС 2017» // URL:<http://niits.ru/news/opublikovano-issledovanie-indikator-umnykh-gorodov-niits-2017> (дата обращения: 01.06.2019).

для комфорта жителей IT-города. Модель Иннополиса разработана на основе Сингапура, Университет составляет интеллектуальное ядро города и предоставляет высшее IT-образование, проводит научные исследования в этой области⁴⁴. В рамках особенного правового регулирования в Иннополисе востребовано разработка регуляторов общественных отношений в особых экономических зонах и инвестиционной деятельности⁴⁵.

Сколково представляет собой современный научно-технологический инновационный комплекс по разработке и коммерциализации новых технологий, в котором созданы особые экономические условия для компаний, работающих в приоритетных отраслях модернизации экономики России (телекоммуникации, космос, биомедицинские технологии, энергетическая эффективность, информационные технологии, ядерные технологии и др.).

Проект «Смарт-сити Казань» находится на ранней стадии разработки и реализации, в рамках которого основные усилия направлены на создание инфраструктуры для мониторинга и сбора данных в сфере транспорта и ЖКХ, безопасности и контроля за городской и экологической средой. Наиболее распространенным для российской практики является внедрение в городскую среду индивидуальных интеллектуальных услуг, которое чаще всего носит инициативный характер⁴⁶.

Исходя из имеющегося опыта реализации умных городов можно сделать вывод, что использование интеллектуальных технологий в среднем способствовало снижению энергопотребления – на 30%, уличной преступности – на 30%, трафика – на 20%, потерь воды – на 20%. Косвенные эффекты, достигаемые в результате оптимальных управленческих решений и улучшения городской среды, по мнению экспертов, выражаются в виде

⁴⁴ Иннополис – официальный сайт города. URL: <http://innopolis.ru/> (дата обращения: 01.06.2019).

⁴⁵ Юсупов Т. З., Шарипова Л. З. Правовое регулирование инвестиций в особые экономические зоны России (на примере ОЭЗ «Иннополис» И «Алабуга») // Молодой ученый. 2019. № 39 (277). С. 153-156.

⁴⁶ Тихов А. А. Анализ адаптированной под российские условия городского планирования модели «smart-city» на основе проекта смарт сити Казань // Научный альманах. 2016. № 7-2 (21). С. 70-74.

экономического роста, увеличения доходов и бюджет, прогрессивной экономической и социальной активности⁴⁷.

Заслуживает внимание тот факт, что, когда муниципальные образования в отсутствие достаточных средств не могут в целом ввести стандарт «Умный город», отдельные технологии цифровизации достаточно большим числом городов внедряются. В частности, в 2020 году в число номинаций Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» включена отдельной строкой «Модернизация городского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений («умный город»)»⁴⁸. Таким образом, можно констатировать, что государственная поддержка деятельности может носить не только прямой и точечный характер, но и косвенный и сплошной – в рамках положительной федеральной и региональной стимуляции подобной деятельности.

При этом независимо от самоопределения муниципального образования умным городом, абсолютным большинством органов власти обеспечивается реализация ряда программных документов в сфере формирования цифрового государства: создание официальных сайтов органов государственной власти и муниципальных образований в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», перевод государственных и муниципальных услуг в электронную форму, разработка различного рода электронных сервисов и государственных информационных систем⁴⁹. Запущены и функционируют официальные электронные информационные системы: федеральная государственная информационная система территориального планирования, государственная информационная

⁴⁷ Беспалый С. В., Чужба И. И. «Умный город»: особенности внедрения концепции // Образование и наука в России и за рубежом. 2019. № 2 (50). С. 437.

⁴⁸ См., напр., Постановление Правительства Оренбургской области от 28 июля 2020 г. № 590-п «О внесении изменений в постановление Правительства Оренбургской области от 2 мая 2017 г. № 321-п» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 июля 2020 г. № 5600202007310008.

⁴⁹ Лайченкова Н. Н., Литвинова Ю. М. Трансформация правовых основ в эпоху примата цифровых технологий // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2. С. 37.

система жилищно-коммунального хозяйства, публичная кадастровая карта, федеральная государственная информационная система «Единый фонд геологической информации о недрах» и другие.

Так, например, в настоящее время в Оренбурге введены в действие сервисы «Электронные проекты», «Опросы и голосования», «Горячая точка», организована работа в круглосуточном режиме Муниципального диспетчерского центра, силами муниципалитета были установлены «Умные остановки», позволяющие горожанам при необходимости с помощью «тревожной кнопки» вызвать полицию, медиков. Готовится к внедрению программный комплекс «Безопасный город», предусматривающий установку камер видеонаблюдения, регулирование движения «Умным светофором»⁵⁰, вместе с тем представителями власти, общественности и науки отмечается, что программа «Умные города в Оренбургской области» неэффективна, поскольку она не находит поддержки со стороны хозяйствующих субъектов и потенциальных инвесторов, при этом на ее реализацию затрачены значительные суммы из муниципального бюджета. В связи с указанным резюмируется, что прогресса в реализации данной программы в последнее время не наблюдается.

Таким образом, взаимодействие с населением и представителями предпринимательского сообщества муниципального образования в рамках реализации «Умных городов» не просто обеспечивает необходимый комплексный характер проектов, но создает возможность их эффективного воплощения⁵¹.

Таким образом, цифровизация не может стать самоцелью формирования «Умных городов». Высокие темпы урбанизации, не снижающиеся на протяжении пятого десятилетия опосредуют поэтапный

⁵⁰ Пилотная зона проекта «Умный город» появится в Оренбурге // Информационное агентство России «ТАСС» URL: <https://tass.ru/ekonomika/6525787> (дата обращения: 04.06.2020).

⁵¹ Как в Оренбурге реализуется проект «Умный город»? // Общественная палата Оренбургской области URL: <http://orenpalata.ru/index/novosti/1630-kak-v-orenburge-realizuetsya-proekt-«umnyij-gorod#nav> (дата обращения: 04.06.2020).

пересмотр функционального предназначения городов. На первый план выходят «города для людей», ориентированные на потребности интересы своего жителя. При этом построение любого «умного города», тем более не «нуля», а существующей правовой действительности, требует долгосрочных и значительных ресурсных вложений, помимо собственно анализа потребностей и возможностей, конкретных предложений по улучшению, реализацию этих предложений и оценку результатов.

1.3. Задания для самостоятельного контроля по теме

Условия выполнения задания:

1. максимальное время выполнения задания: 30 мин.
2. задания представлены в вариантах: задания на выбор одного правильного ответа по 1 баллу за правильный ответ, задания на выбор нескольких правильных ответов по 2 балла за правильный ответ.

1. Предмет муниципального права составляют общественные отношения, возникающие:

- А) в процессе осуществления принадлежащей народу власти
- Б) в процессе формирования органов государственной власти
- В) по поводу осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий
- Г) в процессе формирования органов местного самоуправления
- Д) в процессе образования, распределения и использования денежных фондов государственных и муниципальных образований

2. Субъекты муниципального права:

- А) органы государственной власти

- Б) население
- В) муниципальное образование
- Г) Российская Федерация
- Д) граждане Российской Федерации

3. Муниципальное право – это:

- А) комплексная отрасль права
- Б) совокупность знаний, идей, теорий о местном самоуправлении
- В) самостоятельная отрасль права
- Г) институт конституционного права России
- Д) учебная дисциплина, изучаемая в высших учебных заведениях

4. Органы, существовавшие в дореволюционной России:

- А) народное вече
- Б) местные советы
- В) соборы
- Г) суд
- Д) исполком

5. Идеиная основа теории свободной общины:

- А) теория естественных прав человека
- Б) форма децентрализации государственной власти
- В) теория осуществления хозяйственных функций
- Г) общественно-хозяйственная теория самоуправления

6. Содержание государственной теории самоуправления:

- А) органы местного самоуправления должны действовать как институт государственной администрации

Б) преимущественно хозяйственный характер коммунальной деятельности самоуправляющейся общины

В) противостояние государства и общества, общегосударственных интересов – местным

Г) местное самоуправление – это часть государственного управления, но в отличие от центрального государственного управления оно осуществляется при помощи местных сообществ, заинтересованных в результате местного управления

7. Специфика англосаксонской модели местного самоуправления:

А) сочетание местного самоуправления и государственного управления на местах, выборности и назначаемости; подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим

Б) сочетание автономии местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на более высоком

В) формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления; отсутствие на местах уполномоченных правительством, контролирующих деятельность местного самоуправления

Г) единовластие представительных органов всех уровней, жесткая централизация системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчиненность всех звеньев

8. Добровольные ассоциации, нацеленные на совместное выполнение определенных работ, относящихся к компетенции заинтересованных коммун:

А) синдикаты коммуны

Б) муниципалитеты

В) комиссии

Г) муниципальные службы

9. Цель земской и городской реформ Александра II:

- А) формальная автономия и самостоятельность местного самоуправления
- Б) сочетание местного самоуправления на местах, выборности и назначаемости
- В) сочетание автономии местного самоуправления на низовом территориальном уровне с государственным управлением на высшем
- Г) децентрализация управления и развития начал местного самоуправления в России

10. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление – это:

- А) одна из форм государственной власти
- Б) форма осуществления народом своей власти
- В) решение органами государственной власти вопросов местного самоуправления
- Г) решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения

11. Функции местного самоуправления:

- А) экономические
- Б) демографические
- В) правовые
- Г) финансовые
- Д) административные

12. Элементы местного самоуправления:

- А) местный референдум
- Б) муниципальные выборы
- В) органы территориального общественного самоуправления
- Г) муниципальная служба
- Д) местные финансы
- Ж) народная правотворческая инициатива

13. Гарантии местного самоуправления, закрепленные в ст. 133 Конституции Российской Федерации:

- А) запрет на ограничение местного самоуправления
- Б) финансовое обеспечение полномочий, передаваемых органом местного самоуправления органами государственной власти
- В) судебная защита прав местного самоуправления
- Г) формирование специальных органов государственной власти, осуществляющих контроль за осуществлением местного самоуправления
- Д) назначение главы муниципального образования органами государственной власти субъектов федерации

14. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят:

- А) 12 декабря 1993 г.
- Б) 28 августа 1995 г.
- В) 27 января 1998 г.
- Г) 11 ноября 2000 г.
- Д) 6 октября 2003г.

15. К муниципальным образованиям в Российской Федерации относятся:

- А) сельское поселение

- Б) городское поселение
- В) город федерального значения
- Г) субъект Российской Федерации
- Д) орган государственной власти
- Е) городской и муниципальный округ
- Ж) муниципальных район
- З) внутригородская территория города федерального значения
- И) внутригородская территория городского округа

16. Отличие местного самоуправления от государственной власти:

- А) государственная власть реализуется компетентными органами, местное самоуправление – только местными жителями
- Б) государственная власть обладает высшей юридической силой, местное самоуправление находится в подчинении государственной власти
- В) местное самоуправление не носит ярко выраженного политического характера
- Г) государственная власть выражает общественные интересы, а местное самоуправление – интересы муниципального образования

17. Многообразие организационных форм местного самоуправления проявляется в возможности населения:

- А) отказаться от местного самоуправления
- Б) беспрепятственно снимать должностных лиц местного самоуправления
- В) устанавливать свои обычаи и формы местного самоуправления
- Г) одновременно являться должностным лицом органа местного самоуправления и представителя государственной власти

18. Инициатива образования муниципального образования принадлежит:

- А) представительным органам
- Б) прокуратуре
- В) законодательному органу субъекта федерации
- Г) населению
- Д) суду

19. Порядок установления и изменения границ муниципальных образований в Оренбургской области регулируется:

- А) Законодательным Собранием Оренбургской области
- Б) Администрацией Оренбургской области
- В) представительным органом муниципального образования
- Г) главой муниципального образования
- Д) учреждением юстиции Оренбургской области

20. Устав муниципального образования утверждает:

- А) глава муниципального образования
- Б) представительный орган муниципального образования
- В) население
- Г) Законодательное Собрание субъекта федерации
- Д) Глава администрации субъекта федерации

21. В структуру органов местного самоуправления входят:

- А) контрольный орган местного самоуправления
- Б) местная администрация
- В) собрание граждан
- Г) представительный орган местного самоуправления
- Д) глава муниципального образования

Е) налоговые органы

22. Полномочия представительного органа муниципального образования:

- А) формирование местного бюджета
- Б) утверждение устава муниципального образования
- В) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов
- Г) управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности
- Д) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества

23. Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица проводится по инициативе:

- А) органов государственной власти
- Б) органов местного самоуправления
- В) населения
- Г) собрания граждан

24. Инициатива созыва схода граждан принадлежит:

- А) представительному органу муниципального образования
- Б) законодательному органу субъекта федерации
- В) главе муниципального образования
- Г) группе жителей поселения численностью не менее 10 человек
- Д) группе жителей населения численностью не менее 100 человек

25. Принятое на референдуме решение:

- А) утверждается представительным органом муниципального образования
- Б) утверждается законодательным органом субъекта федерации
- В) подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования
- Г) не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти над должностными лицами или органами местного самоуправления
- Д) подлежит официальному опубликованию

26. Органы территориального общественного самоуправления представляют интересы:

- А) главы муниципального образования
- Б) представительного органа муниципального образования
- В) общественного объединения
- Г) населения

27. Формы обращения граждан:

- А) исковое заявление
- Б) жалоба
- В) просьба
- Г) заявление
- Д) разрешение

28. Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяют:

- А) нормативные правовые акты
- Б) уставы городов
- В) постановления правительства субъектов федерации

Г) федеральные законы

29. Не вправе отменить муниципальные правовые акты в сфере финансов:

А) прокуратура

Б) суд

В) уполномоченный орган государственной власти

Г) представительный орган муниципального образования

30. Перечень вопросов местного самоуправления закрепляет:

А) закон

Б) конституция

В) устав

Г) Европейская хартия

31. Важнейшая гарантия власти местного самоуправления:

А) нормативно-правовая база

Б) социальная база

В) финансово-экономическая база

Г) духовная база

32. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в результате:

А) невыполнения ими условий договора и соглашений с физическими и юридическими лицами

Б) неправомерных действий или бездействий применяющих имущество или иной ущерб другими субъектами правоотношений.

В) невыполнения требований органов государственной власти

33. Полномочия местного самоуправления реализуются:

- А) населением муниципальных образований
- Б) собранием граждан
- В) должностными лицами
- Г) органами местного самоуправления

34. Право заслушивать отчеты депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления на собраниях и сходах граждан принадлежит:

- А) налоговым органам
- Б) гражданам
- В) суду
- Г) прокуратуре

Критерии оценивания тестового контроля знаний

Обучающимся даны правильные ответы на:

- 91-100% заданий – отлично;
- 81-90% – хорошо;
- 71-80% – удовлетворительно;
- 70% и менее – неудовлетворительно.

Часть 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

2.1. Современное правовое регулирование «Умных городов» в России

Последнее десятилетие формирует нормативное регулирование информационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением, проживающим на территории муниципального образования, как базис развития «умного города». Начало чему было положено вступлением в силу Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁵². В дальнейшем указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁵³ опосредовал принятие национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»⁵⁴ и национального проекта «Жилье и городская среда»⁵⁵. Одними из последних и наиболее значимых для развития информатизации на местах нормативных правовых актов стали паспорт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» на период 2018 – 2024 г.⁵⁶, а также стандарт «Умный город»⁵⁷.

⁵²Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁵³Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁵⁴Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119.

⁵⁵Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 (официально не опубликован)//URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=7531347007695798236749676&caheid=05EC83D4C89268AA3B4A5425601943AB&mode=splus&base=LAW&n=319211&rnd=0.30448476893141363#8nfni377s5> (дата обращения: 01.06.2019).

⁵⁶Приказ Минстроя России от 31.10.2018 № 695/пр «Об утверждении паспорта ведомственного проекта Цифровизации городского хозяйства «Умный город» (официально не опубликован) // СПС «Консультант-Плюс»

Утвержден также состав рабочей группы по запуску и реализации проекта «Умный город» при Минстрое России⁵⁸, а также предпринята попытка по установлению законодательного специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в Москве⁵⁹.

В 2018 году также была создана методологическая и организационная основа для формирования экосистемы «умного города», включая проведение оценки городов, внедрение тиражируемых технологий цифровизации городского хозяйства с использованием ресурса «Банк решений умного города»⁶⁰.

В соответствии с Приказом Минстроя России от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» развитие городского управления осуществляется путем создания цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный горожанин») и обеспечения сервиса, позволяющего участвовать гражданам в рейтинговом голосовании

URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=329267#06954058586200647>(дата обращения: 01.06.2019).

⁵⁷ Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»), утв. Минстроем России 04.03.2019 (официально не опубликован) // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=132402672908366417974038303&cacheid=AE558E305B9EA16743577B426E87128B&mode=splus&base=LAW&n=319635&rnd=7C4F3346275B338B2D69C7F535E9202A#19ou5q169q5> (дата обращения: 01.06.2019).

⁵⁸ Приказ Минстроя России от 17 января 2019 года № 18/пр «О создании рабочей группы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по запуску и реализации ведомственного проекта Цифровизации городского хозяйства «Умный город» // Официальный интернет-портал Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. URL: <https://www.minstroyrf.ru/trades/gorodskaya-sreda/proekt-tsifrovizatsii-gorodskogo-khozyaystva-umnyy-gorod/> (дата обращения: 01.06.2020).

⁵⁹ Федеральный закон от 24 апреля 2020 года № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2701.

⁶⁰ Банк решений умного города. URL: <https://russiasmartcity.ru/> (дата обращения: 04.06.2020).

по реализации мероприятий в сфере городского хозяйства, в том числе по федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды»⁶¹.

По итогам принятия стратегических нормативных правовых актов Минстроем России был рассмотрен не малый перечень заявок на реализацию пилотного проекта «Умный город» на своей территории от городов абсолютного большинства субъектов Российской Федерации.

Большой интерес к реализации данного проекта у муниципалов обусловлен направлением необходимых финансовых средств из федерального бюджета, а также техническое и ресурсное сопровождение формирования системы от государства, по сути, для решения вопросов местного значения. Подобную поддержку представляется возможным рассмотреть как необходимые для реального и самостоятельного местного самоуправления средства⁶².

Однако согласимся с точкой зрения практиков о том, что для умного развития важен инновационный потенциал, заключающийся в способности города не только потреблять, но и производить инновации, и который определяется наличием и качеством соответствующей бизнес-инфраструктуры, научно-технической и образовательной базы⁶³. В силу чего в апреле 2018 г. в рамках выступления главы министерства М. Меня о проекте «Умный город» на сессии «Smart City: внешний периметр» был четко обозначен перечень всего из 18 муниципальных образований, в том числе 8 моногородов, в которых апробацией будет реализован стандарт

⁶¹ Приказ Минстроя России от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» (официально не опубликован). // СПС «Консультант-Плюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326500/(дата обращения: 01.06.2019).

⁶² Авакьян С. А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. 2008. № 3. С. 64-74.

⁶³ Иванова Т. В. Взаимодействие бизнеса и власти при реализации цифровых и инфраструктурных проектов в рамках концепции «Умный город» // Бизнес. Общество. Власть. 2019. № 2 (32). С. 98.

«Умный город» (комплексные технологические решения и точечные смарт-разработки) раньше общероссийских сроков⁶⁴.

Основные направления развития «Умного города» согласно стандарту включают в себя: городское управление, умное ЖКХ, инновации для городской среды, умный городской транспорт, интеллектуальные системы общественной безопасности, интеллектуальные системы экологической безопасности, инфраструктура сетей связи, туризм и сервис. Законодателем определены по каждому направлению мероприятия, требования к их реализации (базовые и дополнительные), ожидаемые эффекты (количественные и качественные показатели эффектов от реализации мероприятия определяются субъектом Российской Федерации в паспорте регионального проекта), а также предельный срок внедрения, определенный в абсолютном большинстве случаев 2024 годом.

Отчасти учитывается природа местного самоуправления методическими рекомендациями в том, что будут разрабатываться проекты «Умный город субъекта Российской Федерации» с учетом местных и исторических традиций муниципалитетов региона. В силу различных объективных экономических, географических, демографических, технических, социальных факторов, единообразное применение технологий «умный город» на территории всех муниципальных образований Российской Федерации представляется невозможным.

Также положительным аспектом в новом стандарте является установление того, что мероприятия, указанные в нем, предусмотрены для реализации в городах с численностью населения свыше 100 тысяч человек и городах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, и могут быть также реализованы в населенных пунктах с

⁶⁴ Выступление главы Минстроя России М. Меня о проекте «Умный город» на сессии «Smart City: внешний периметр» // URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/vystuplenie-glavy-minstroya-rossii-m-menya-o-proekte-umnyy-gorod-na-sessii-smart-city-vneshniy-perim/> (дата обращения: 21.06.2020).

численностью населения менее 100 тысяч человек⁶⁵. То есть правотворец, разрабатывая концепцию, подчеркивает, что «умным» может быть не только город, но и не зависимо от вида любой населенный пункт, в том числе не муниципальное образование, что в свете территориальных преобразований является весомым аргументом «за» сохранение конституционной конструкции местного самоуправления. Исходя из критерия численности населения, исключено из сферы действия стандарта абсолютное большинство муниципалитетов, только за крупными населенными пунктами закрепляется возможность развития в «Умный город». Кроме того, первичность городской среды в зарождении и развитии цифровых технологий обозначено четко.

Необходимо отметить и определенную бессистемность и противоречивость изначально взаимосвязанных и последовательно принимаемых нормативных правовых актов. Так, была 31 декабря 2019 года утверждена методика оценки хода и эффективности цифровой трансформации городского хозяйства в Российской Федерации (IQ городов). Однако даже в самом названии, и далее по тексту вводятся новые правовые категории, не связанный с установленными выше стандартами. Установлен интегральный индекс IQ для городов, основанный на субиндексах направлений цифровой трансформации городского хозяйства. Оценивать согласно методике цифровую трансформацию городского хозяйства предлагается по направлениям, которые не были непосредственно включены в стандарт внедрения, в частности: интеллектуальные системы социальных услуг, экономическое состояние и инвестиционный климат⁶⁶. Указанные

⁶⁵ П. 2 Базовых и дополнительных требований к умным городам (стандарт «Умный город»), утв. Минстроем России 04.03.2019 (официально не опубликован) // СПС «Консультант-Плюс» URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=132402672908366417974038303&cacheid=AE558E305B9EA16743577B426E87128B&mode=splus&base=LAW&n=319635&rnd=7C4F3346275B338B2D69C7F535E9202A#19ou5q169q5>(дата обращения: 01.06.2019).

⁶⁶ П. 2.1. Методики оценки хода и эффективности цифровой трансформации городского хозяйства в Российской Федерации (IQ городов), утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 31 декабря 2019 г. № 924/пр «Об утверждении (официально не

показатели являются действительно важным критерием оценки развития умного города, однако определение их таковыми в отсутствие включения в изначальные ориентиры не просто нарушает правила логики, но и является правовой конструкцией, которая априори ставит перед муниципальными образованиями искусственные юридические барьеры в условиях значительных фактических.

Кроме того, нивелируется высоко оцененное выше положение, согласно которому по стандарту «умным» может быть любое муниципальное образование, целями методики выявления по выявлению основных направлений и сегментов цифровой трансформации только городского хозяйства и актуальных проблем в развитии населенных пунктов Российской Федерации, имеющих статус города. Таким образом, Минстрой России изначально предусмотрел возможность «поумнеть» в отношении любого вида муниципального образования, в дальнейшем в развитии своих установлений ограничил потенциал внедрения передовых цифровых и инженерных решений и цифровой трансформации только городами⁶⁷.

Нерешенным вопросом необходимо обозначить формирование легальной дефиниции «Умного города» в российском законодательстве. Обозначенные выше стандарты определяют содержание термина через перечисление основных направлений развития городского хозяйства. Не раскрывая природу понятия и его место в системе науки и отрасли муниципального права. О негативных правовых последствиях подобных юридических конструкций можно сделать вывод из аналогичной позиции, которую законодатель занял в отношении формирования дефиниции термина коррупция. В легальном определении не раскрывается сущность, а

опубликован) // СПС «Гарант». URL: <https://internet.garant.ru/#/document/74232981/paragraph/12/doclist/6642/highlight/умный%20город:5>.

⁶⁷ П. 1. Методики оценки хода и эффективности цифровой трансформации городского хозяйства в Российской Федерации (IQ городов), утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 31 декабря 2019 г. № 924/пр «Об утверждении (официально не опубликован) // СПС «Гарант». URL: <https://internet.garant.ru/#/document/74232981/paragraph/12/doclist/6642/highlight/умный%20город:5>.

перечисляются действия, составляющие содержание объективной стороны коррупционных правонарушений⁶⁸, несмотря на всю активность правотворчества в данной сфере не создана единая система противодействия, структурно-организационная, процедурная. И коррупция десятилетиями остается не преодолеваемым барьером для правовой системы России. Таким образом, для того, чтобы «Умный город» не стал не достижимой целью для современного местного самоуправления, представляется необходимым учитывать результаты реализации иных правовых институтов и закрепить легальное определение, раскрывающее правовую природу термина.

По итогам анализа правового регулирования данной сферы общественных отношений, представляется, что наиболее проблемным вопросом является не просто подзаконный характер правового регулирования всех институтов «Умного города», а не нормативный – ведомственной. И это с учетом того, что «Умный город» по всем характеристикам является неотъемлемой частью цифрового и правового государства, электронной демократии, задачей конституционного значения.

Барьером к активизации правотворческой деятельности в целях цифровизации местного самоуправления необходимо отметить отсутствие достаточной теоретической проработки и обоснования, а также устойчивых правоотношений в данной сфере – эмпирической основы «Умного города». В данном аспекте согласимся и с мнением Макаренко К.В. в том, что в настоящее время нормативно-правовая среда, регулирующая не только собственно механизмы использования «умных городов», но и схемы субсидирования мероприятий по цифровизации городского хозяйства, проработана достаточно слабо⁶⁹. Указанное порождает множественные коллизии и пробелы правового регулирования, что значительно затрудняет

⁶⁸ П. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁶⁹ Макаренко К. В., Логиновская В.О. «Умный город»: стандарты, проблемы, перспективы развития // Вестник ЮУрГУ. Серия «Компьютерные технологии, управление, радиоэлектроника». 2019. № 3. С. 165-171.

практическую реализацию созданных норм и сводится к компьютеризации деятельности органов власти и должностных лиц. Показательна и реализации подобной концепции в аспекте пандемии короновиральной инфекции COVID 2019. Так формальная цифровизация власти оказалась не эффективна – по мнению экспертов, на порядок сложнее справляются с кризисом крупные города, с высокой долей различных услуг, не составляющих базовую корзину потребителя в условиях «домашнего режима», по сравнению с агломерациями с ресурсной и промышленной (менее диверсифицированной) экономикой⁷⁰.

На основании изложенного, несмотря на обозначенные барьеры и исходя из роста числа общественных отношений по реализации проектов «Умный город», в том числе опосредованных «цифровым скачком» муниципалитетов 2020 года, можно предположить, что количество правового материала, регулирующего их, будет расти. Однако в рассматриваемом сегменте востребовано нормообразование, итоговый продукт которого рассчитан на длительное применение. Для того, чтобы не допустить точечного и хаотичного правового нормативного правового регулирования сплошного построения «умных городов», законодателю необходимо изначально определиться с основами его систематизации.

По мнению теоретиков права, подобная систематизация возможна путем достраивания действующий правовых конструкций – принятие рамочных норм в части сквозного регулирования институтов умного города, а также изменение отраслевых разделов законодательства в части введения требований о применении новых технологий и особенностей такого применения. Отчасти подобная правотворческая практика уже реализуется – устанавливаются механизмы по синхронизации мероприятий

⁷⁰ Экспертная дискуссия о влиянии кризиса на российские города // Материалы сайта Шугриной Е. С., доктора юридических наук, профессора, эксперта в сфере местного самоуправления и муниципального права. URL: <http://shugrina.ru/content/ekspertnaya-diskussiya-o-vliyanii-krizisa-na-rossiyskie-goroda.html> (дата обращения: 28.07.2020).

государственных (муниципальных) программ с мероприятиями ведомственного проекта «Умный город»⁷¹.

Положительно оценивается некоторыми экспертами и специальное правовое регулирование развития умных городов: исключение из общеправовых положений и принятие одного или нескольких специальных федеральных законов. Так, по мнению заместителя министра экономического развития С.В. Шипова, необходимо разработать комплексный закон, который будет регулировать вопросы цифровой экономики, который «произведет переворот в законодательстве»⁷².

Некоторыми учеными рассматривается возможность тотального реформирования действующего законодательства на основе принципов опережающего регулирования, что предполагает пересмотр или полное замещение ряда общесистемных норм и системы регулирования ряда инфраструктурных отраслей, принятие новых законов для технологий и вновь созданных секторов⁷³. Однако данное предложение видится излишне кардинальным и сложным в реализации.

Наиболее обоснованным представляется проведение системных нормативных правовых преобразования по трем направлениям: общеправовые изменения необходимы для легального определения дальнейшей цифровой стратегии развития Российской Федерации в целом, дополнение отраслевого законодательства, в частности конституционного и

⁷¹ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 9 декабря 2019 г. № 777/пр «Об утверждении методических рекомендаций по синхронизации мероприятий, реализуемых в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, с мероприятиями в сфере обеспечения доступности городской среды для маломобильных групп населения, цифровизации городского хозяйства, а также мероприятиями в рамках национальных проектов «Демография», «Образование», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (официально не опубликован) // СПС «Гарант». URL: <https://internet.garant.ru/#/document/73221255/paragraph/49/doclist/6642/highlight/умный%20город:4> (дата обращения 05.06.2020).

⁷² Интервью С.В. Шипова ТАСС. «России нужен закон о цифровой экономике». URL: <https://tass.ru/pmef-2017/articles/4310782> (дата обращения: 01.06.2020).

⁷³ Приоритетные направления внедрения технологий умного города в Российских городах: экспертно-аналитический доклад. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/06/Report-.SmartCities-WEB.pdf> (дата обращения 17.05.2019).

муниципального необходимы для учета специфики общественных отношений, входящих в их предмет правового регулирования и предопределяющих особенности собственной цифровизации; технологические аспекты имеет смысл определять в специальном законодательстве, дополняющим цифровое право.

Институциональные барьеры, не позволяющие в настоящее время сплошное распространения умных городов, представляется возможным преодолеть только в условиях дополнения муниципального права, в том числе нормами положительной стимуляции для жителей, хозяйствующих субъектов и собственно муниципальных образований. Включение в федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» главы 11.1, предусматривающей особенности осуществления местного самоуправления в электронной форме, которая бы нормативно закрепила цифровой понятийно-категориальный аппарат и особенности решения вопросов местного значения в условиях применения IT-форм.

Однако законодательные преобразования возможны только по результатам широкой профессиональной дискуссии практиков и теоретиков муниципального права, а также представителей иных отраслей научного знания. Действующие в настоящее время стандарты могут выполнять необходимую дополняющую (содействующую или стимулирующую) функцию к востребованному к разработке нормативно-правовому регулированию данной сферы общественных отношений.

2.2. Перспективные правовые конструкции цифровизации местного самоуправления

Главными преградами для развития местного самоуправления, по мнению С. А. Авакьяна, изложенному в 2008 году, но не теряющими свою

актуальность и в 2020 году, являются недостаточная материальная обеспеченность и низкая социальная активность населения ⁷⁴ . Представляется, что именно цифровизация может стать необходимым способом для преодоления указанных барьеров. Как уже было отмечено выше, в условиях грамотного применения основных элементов стандартов очевидна значительная экономия по основным расходным статьям местных бюджетов.

Кроме того «Умный город» – перспективная сфера для инвестирования в муниципальные образования, как для крупных предпринимателей, так и для представителей малого и среднего бизнеса. Можно разрабатывать условно типовые форматы долгосрочного финансирования инновационных проектов для концессионных и муниципально-частных соглашений, и иных способов реализации принципа партиципативности.

Социальная активность в «сети», информационно-коммуникационного «Интернета», значительно выше, чем в «аналоговых» общественных отношений ⁷⁵ . трансформирована. Уже в научной литературе общепризнана новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления – электронная, делается также и вывод, что в ближайшее время использование цифровых технологий станет необходимым условием обеспечения соответствия процесса обсуждения и принятия решений по вопросам местного значения ожиданиям и потребностям населения ⁷⁶ . Создание обязательного перечня цифровых компетенций, необходимых к освоению лицами в порядке поддержки труда и занятости, расширение круга лиц, получающих такое образование, обозначены одним из приоритетных

⁷⁴ Авакьян С. А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. 2008. № 3. С. 74.

⁷⁵ См. напр., Дунаев Р. А., Черняков А. Н. Интернет как культурно-семиотический феномен // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова . 2013. № 3. С. 207-210.

⁷⁶ Холопов В. А. Модернизация институтов непосредственной демократии в условиях информатизации: муниципальное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 28 – 30.

направлений деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения труда и занятости⁷⁷:

Более того, концепция «умного города» в России может предполагать и создание «умного местного сообщества», саморазвивающегося в различных сферах: в науке, экономике и политике; способного к генерации новых идей и технологий; обладающими социально-психологическими навыками взаимодействия и медиации, достижения компромисса внутри своей системы и вне ее, с публично-правовыми институтами.

Указанным положением обосновывается необходимость формирования новых институтов или их форм, обеспечивающих возможность реального выражения и учета интересов различных слоев и групп населения, а также совместного определения способов решения вопросов местного значения в процессе активного диалога с органами власти. Государством и муниципалитетами, по мнению экспертов, должны быть созданы условия для формирования единой (городской) цифровой среды доверия при внедрении технологических решений умного города⁷⁸.

Однако несмотря на положительное начало и высокий потенциал реализации стандартов «Умный город» необходимо подчеркнуть узконаправленность и односторонность введенных стандартов, не учитывающей многообразие территорий в Российской Федерации, исторические и местные традиции в различных видах муниципальных образований. С точки зрения правового регулирования муниципальных правоотношений «умные города» в России являются очередным подтверждением, что оно меняется по пути повышения роли городов, в том числе в силу роста их влияния на социально-экономическое развитие государства. Нормативные преобразования

⁷⁷ Регионы, муниципалитеты и местные сообщества против COVID-19. Мониторинг Общероссийского Конгресса муниципальных образований. М., 2020. URL: http://131.fz.ranepa.ru/uploads/files/2020/06/nonitoring_OKMO_2020.pdf (дата обращения: 28.07.2020).

⁷⁸ Приоритетные направления внедрения технологий умного города в Российских городах: экспертно-аналитический доклад. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/06/Report-.SmartCities-WEB.pdf> (дата обращения 17.05.2019).

последних лет приводит к значительному увеличению численности городского населения по сравнению с сельским. «Естественная урбанистическая миграция» из сельских поселений, муниципальных районов – за более хорошими условиями труда, высокими зарплатами, развитой инфраструктурой. В городах – учреждения высшего образования и научные организации, объекты промышленности и производства, инновации, «будущее». Тенденция «усугубляется» урбанистическими законодательными преобразованиями. Однако, представляется, что в России невозможно тотальное преобразование муниципалитетов в урбанистические в силу, в первую очередь, экономических, а также географических, климатических, социальных и иных особенностей государства.

Отличия между городскими и сельскими поселениями не номинальны, но на федеральном уровне легально и предельно четко не сформулированы, несмотря на то, что в ряде случаев подразумевается в качестве критерия основной род деятельности проживающего населения⁷⁹.

Отдельными субъектами Российской Федерации устанавливаются собственные положения об отличиях села от города, в числе которых в большинстве случаев выступает минимальная численность населения⁸⁰ – от 5 000 до 20 000 человек⁸¹.

Фактически, по нашему мнению, принципиальные отличия между селом и городом есть почти в каждом критерии, в том числе в применении форм непосредственной демократии. В образе жизни открытого сообщества села, в размеренном ее темпе, где в большинстве случаев необходим совместный вид деятельности в ведении хозяйства, и любой житель, его

⁷⁹ См., напр., Плюснин Ю. М. Малые города России. Социально-экономическое поведение домохозяйств, ценностные установки и психологическое состояние населения в 1999 г. М.: 2000. Вып. 27. 147 с.

⁸⁰ См., напр., список городов России по численности населения // URL: <http://города-россия.рф> (дата обращения: 01.06.2019).

⁸¹ См., напр., постановление Правительства Чукотского автономного округа от 30.01.2019 № 39 «О Порядке организации и проведения процедуры рейтингового голосования по выбору общественных территорий муниципального образования, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке» // Ведомости. 08.02.2019. № 5(895) (приложение к газете «Крайний север». 08.02.2019. № 5(2171).

проблемы могут стать общими, в селе большая профессиональная и социальная однородность.

Характер естественного и механического движения населения сродни молекулам в твёрдом или жидком агрегатном состоянии вещества – либо движение слабо выражено, практически состояния равновесия – тенденции к переезду в город или активного взаимодействия с ним нет, либо можно констатировать небольшие перемещения.

В данном аспекте представляется верным привести правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о том, что муниципальные образования первого уровня более ориентированы на самоорганизацию⁸². Небольшие населенные пункты, отличающиеся сплоченностью проживания жителей и ведением совместной деятельности, в том числе в рамках агрокомплекса, обладают значительным большим потенциалом населения к самоуправлению в силу непосредственных общих целей и интересов.

При этом город почти всегда крупнее села, из-за многоаспектности общественных отношений, закрытого образа жизни жителей, высокой их загруженности, усложнена структура органов местного самоуправления и должностных лиц. В городе выше скорости, производительные мощности, производительность труда, концентрация объектов недвижимости, что опосредует и значительнее нагрузку на инфраструктуру, транспорт, скученность проживания и экологически проблемы.

Исходя из составляющей экологической, территориальной, землеустроительной, а также трафика и инфраструктуры, в публицистике неоднократно делался вывод о том, что село – это производитель жизнь, поставляющий продовольствие, сырье, человеческие ресурсы для науки и

⁸²Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 04.12.2015. № 0001201512040002.

искусства, вооруженных сил и системы власти, производства и сферы услуг, а город, в большинстве случаев, муниципалитет, паразитирующий, но создающий новые парадигмы для всех территорий.

В принятом стандарте «Умного города» определены направления развития, однако из их содержания нельзя сделать вывод о сугубо урбанистической направленности. За небольшим исключением речь идет о цифровизации моделей решения общих вопросов местного значения. При этом, представляется принципиально важным в настоящем исследовании, как и в муниципальном праве России в целом развивать не монистическую, а сложную модель и в рамках территориальных преобразований не стереть сельские поселения, муниципальные образования первичные, иной природы. Россия и сегодня остается аграрной страной с высокой долей населения, занятой в сельском хозяйстве, исключить льготы и исторические и местные традиции деятельности на данных территориях невозможно. Однако определить особенности развития и поддерживать «жизнеспособные» необходимо. По аналогии с умным городом перспективным представляется создание «умного села», в основу которого определено умное сельское хозяйство. К необходимым «сельским» цифровым технологиям можно отнести введение прототипов беспилотников в сельском хозяйстве, модернизация систем и средств энергообеспечения села, цифровизация домохозяйств, технологический контроль и дистанционное управление локальными контроллерами.

Кроме того приобретение селом «умного» статуса позволит расширить сферы удаленной трудовой деятельности, привлечь квалифицированные кадры в условия жизни вне городского трафика, что будет позитивным изменением и для города, потенциально поспособствовав формированию благоприятных условий для создания свободных мест под рекреационные зоны, места отдыха и для занятий активными видами спорта, туризма.

Внедрение стандарта «Умный город» или «Умного села», формирования «Умного муниципалитета» в целом не относится к вопросам местного значения, однако исходя из правовой природы его можно определить, как форму осуществления местного самоуправления: применение информационных технологий может значительно упростить и повысить эффективность, самостоятельность решения и непосредственно населением и через органы муниципальных задач исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом очерчивается необходимость четкой регламентации полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц по формированию собственной правовой стратегии и дальнейшей регламентации особенностей цифровизации конкретного муниципального образования, а также непосредственно по реализации концепции.

Обоснованной видится и необходимость легального установления электронных способов непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц по технической организации их проведения наряду с традиционной формой. Установление равного правового режима традиционных и электронных форм непосредственной демократии, не только на местах, но и на каждом уровне власти, – это предложение уже длительное время обосновывается в отечественной правовой науке⁸³. При этом в ряде случаев формально приравнять, например, электронные обращения к письменным, будет недостаточно для их эффективной реализации. В частности, за время функционирования интеллектуальных систем общественной безопасности, предусмотренных стандартом, повысилась раскрываемость преступлений и нарушений общественного порядка.

⁸³ Соколова А. И. О формах решения вопросов местного значения в векторе конституционных преобразований // Конституционализм и государствоведение. 2020. № 2 (18). С. 50-56.

Современные технические решения позволяют с достоверностью определить причастность того или иного лица к противоправному деянию, характер его совершения, последствия. Однако отсутствует интеграция системы «Умный город» в механизм привлечения к ответственности указанных субъектов, что делает невозможным использование в полной мере потенциала информационных технологий для регулирования общественных отношений.

Негативные последствия данной проблемы частично нивелируются в ГПК РФ и УПК РФ в части использования в процессе привлечения к ответственности доказательств (например, аудио- и видео записи). Однако указанный факт не способен повлиять на реализацию механизма ответственности в целом, так как требуется более детальное правовое описание элементов такого правового явления, как ответственность.

Методика оценки хода и эффективности цифровой трансформации муниципальных образований необходима, превентивный контроль обоснован в реализации каждого проекта государственного значения, однако она должна выстраиваться в строгом соответствии со стандартом и нормативным правовым регулированием. При этом точечный характер реализации проектов «Умный город» приведет к искусственному и резкому муниципальному неравенству: «элитные» с высокими показателями качества жизни крупные мегаполисы и абсолютная стагнация небольших сельских поселений, муниципальных районов и округов. Представляется рациональным с учетом сложной муниципальной и территориальной, ресурсной структуры Российской Федерации безусловно предусмотреть необходимость цифровизации местного самоуправления в каждом муниципальном образовании, однако установить своеобразную «прогрессивную ставку цифровизации» установив базовые критерии и факультативные. Сплошная цифровизация отдельных сегментов или вопросов местного значения позволит исключить указанные выше негативные последствия резкого роста IQ у городов. При этом уже сегодня отмечается экспертами, что некоторые

дополнительные показатели очень «умны», и к ним могут обращаться «более умные» города⁸⁴, что сохранит потенциал роста за каждым муниципалитетом в рассматриваемой сфере.

В силу того, что концепцию «умного муниципалитета» как уже неоднократно отмечалось невозможно реализовать только собственно муниципальными возможностями – на местах в абсолютном большинстве случаев отсутствуют ресурсы финансовые, технологические, кадровые, необходимо установление обязанности за органами государственной власти Российской Федерации не только по методической поддержке⁸⁵ муниципалитетов по цифровизации, но и в ресурсном обеспечении.

Внесенные предложения по формированию системного нормативного правового регулирования использования информационных технологий в современном местном самоуправлении снимут ограничения в доступе населения и самим органам власти к дистанционным технологиям, необходимым для решения вопросов местного значения. Высокий потенциал в данном случае повышения эффективности деятельности публично-правовых институтов очевиден, как и факультативное снижение затрат на оказание услуг. Будет реализовываться и стратегическая цель концепции – повышение качества жизни населения, создание благоприятной среды для развития.

2.3. Задания для самостоятельного контроля по теме

Темы докладов

1. Особенности цифровизации местного самоуправления в Оренбургской области.

⁸⁴ Технологии для умных городов // Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад». СПб, 2017. URL: http://www.csr-nw.ru/files/publications/doklad_tehnologii_dlya_umnyh_gorodov.pdf (дата обращения: 30.05.2020)

⁸⁵ Соловьев С. Г. Совершенствование нормативной регламентации технологий осуществления местного самоуправления в условиях современной технологической революции // Местное право. 2020. № 1. С. 16.

2. Правовое регулирование цифровизации местного самоуправления в Российской Федерации.

3. Практика осуществления электронных выборов и иных аспектов цифровизации местного самоуправления в России.

4. Особенности цифровизации деятельности территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях.

5. Электронные формы осуществления местного самоуправления.

6. Цифровой местный референдум как волеизъявление жителей муниципального образования.

7. Проблемы финансирования цифровизации местного самоуправления.

8. Реализация электронных форм непосредственной демократии в муниципальных образованиях.

9. Эволюция электронного местного самоуправления в России.

10. «Умный город» - новый стандарт местного самоуправления.

11. Правовые основы «Умного города» в России.

12. Особенности реализации стандарта «Умный город».

13. Специфика реализации «Умных городов» в англосаксонской концепции местного самоуправления.

14. Европейская континентальная концепция «Умного города».

17. Специфика реализации стандарта «Умный город» в городах федерального значения.

Критерии для оценки докладов

1. Степень раскрытия (освещения) темы.

2. Ширина охвата позиций различных авторов по дискуссионным вопросам темы.

3. Уровень самостоятельности.

4. Аргументированность и убедительность выводов.

Модельные задания

1. Составьте таблицу определений местного самоуправления, содержащихся в ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления.

2. Составьте таблицу «Характерные черты организации местной власти в дореволюционный и советский периоды».

3. Подготовить заключение о реализации стандарта «Умный город» в Оренбургской области.

4. Подготовить перечень основных нормативных правовых актов в сфере цифровизации местного самоуправления.

5. Составить сравнительную таблицу реализации стандарта «Умный город» в различных субъектах Российской Федерации.

6. Подготовить заключение о состоянии правового регулирования цифровизации местного самоуправления муниципальными правовыми актами в Оренбургской области.

7. Подготовить письменное заключение о соотношении в субъекте РФ административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления.

8. Составить схему «Структура органов местного самоуправления (по месту своего жительства)».

9. Сделать юридически обоснованный письменный вывод о цифровых способах решения вопросов местного значения.

10. Подготовить юридически аргументированное заключение о потенциале развития электронных форм непосредственной демократии в муниципальных образованиях.

Критерии оценивания заданий

Оценка **«отлично»** ставится, если обучающийся:

1) полно и аргументировано отвечает по содержанию задания;

2) обнаруживает понимание материала, может обосновать свои суждения, применить знания на практике, привести необходимые примеры не только по учебнику, но и самостоятельно составленные;

3) излагает материал последовательно и правильно.

Оценка **«хорошо»** ставится, если обучающийся дает ответ, удовлетворяющий тем же требованиям, что и для оценки «5», но допускает 1-2 ошибки, которые сам же исправляет.

Оценка **«удовлетворительно»** ставится, если обучающийся обнаруживает знание и понимание основных положений данного задания, но:

1) излагает материал неполно и допускает неточности в определении понятий или формулировке правил;

2) не умеет достаточно глубоко и доказательно обосновать свои суждения и привести свои примеры;

3) излагает материал непоследовательно и допускает ошибки.

Оценка **«не удовлетворительно»** ставится, если обучающийся обнаруживает незнание ответа на соответствующее задание, допускает ошибки в формулировке определений и правил, искажающие их смысл, беспорядочно и неуверенно излагает материал.

Заключение

Концепция «Умного города» имеет краткую историю формирования, но при этом потенциал ее реализации значителен⁸⁶.

Проведенные к настоящему времени отечественные исследования позволяют определить основные проблемы и барьеры для сплошной цифровизации местного самоуправления в России, а также широкий перечень преимуществ для внедрения IT-форм и способов решения вопросов местного значения, в том числе по улучшению экологии и качества питьевой воды, уменьшению количества вредных выбросов, использования нетрадиционных источников энергии и в конечном итоге повышения безопасности людей и качества их жизни, положительного результата во всех сферах.

При этом разработка и внедрение интеллектуальных систем должно сопровождаться, по мнению экспертов, привлечением всех сторон, заинтересованных в устойчивом развитии территорий, обязательно и выявление и учет мнений, и только в таком случае использование интеллектуальных систем создаст потенциал для будущего устойчивого развития⁸⁷.

Реализовать в действующих правовых реалиях конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления представляется возможным за счет активизации инновационных ресурсов «Умного города», в дальнейшем «Умного муниципального образования». Использование современных технологий в решении вопросов местного значения способно предоставить муниципальному образованию множественные возможности: повышение качества жизни, формирование инфраструктуры, оказание услуг

⁸⁶Умные Города и Интернет Вещей были объявлены приоритетными темами в журнале INJOIT в 2016 год – Намиот Д. Е. Шнепс-Шнеппе М. А. Об отечественных стандартах для умного города // International journal of open information technologies. 2016. № 7. С. 32.

⁸⁷ Беспалый С. В., Чужба И. И. «Умный город»: особенности внедрения концепции // Образование и наука в России и за рубежом. 2019. № 2 (50). С. 437.

в электронном виде, совершенствование «кадрового состава» муниципальных органов власти, а также повышение уровня технологической осведомлённости и информационной культуры населения муниципальных образований.

Для того, чтобы в условиях усиления процессов урбанизации, концентрации научного потенциала в крупных городах, не развивались процессы стагнации и деградация в менее развитых малых городах, селах, необходимы цифровизация решения вопросов местного значения в каждом муниципальном образовании, новые механизмы управления местным хозяйством.

Развитие «Умного муниципального образования» в первую очередь должно осуществляться за счет повышения роли местного сообщества в управлении развитием населенного пункта. Обозначая целью реализации концепции повышение качества жизни населения, наместное сообщество возлагается формулировка параметров качества жизни и оценка уровня этого качества. Данная идея может быть реализована только в сфере местного самоуправления, поскольку в решении вопросов местного значения, определении целесообразности конкретных способов и средств, в большинстве случаев, отсутствует необходимость применения специальных знаний, то есть именно население муниципального образования может обозначить реальные задачи с точки зрения интересов местного сообщества, а также проводить прогнозирование возможных изменений общественной жизни. Постепенное внедрение цифровых технологий в отдельные муниципальные образования могут сформировать классическую спираль развития – накопление количественных изменений приведет к качественному скачку. Непротиворечивое правовое регулирование данной сферы и соответствующая практика приведет к логичному результату: «умные кадры» сформируют «умные села и города», объединенные в «умное государство» – государство для человека.

В реализации данного проекта все технологические и социальные изменения опосредуют то, что городское и сельское сообщества перестанут быть иерархической системой с доминированием вертикальных связей. Они эволюционирует в сторону гетерархии, то есть, будут включать в себя множество относительно автономных, но взаимосвязанных групп. Необходимым станет и формирование новых общественных сообществ, способных адекватно отражать интересы различных слоев и групп вначале городского сообщества, затем сельского, совместно искать пути решения местных проблем, вести активный диалог на местах.