Publishing House "ANALITIKA RODIS" (analitikarodis@yandex.ru) http://publishing-vak.ru/

УДК 34 **DOI: 10.34670/AR.2024.99.94.039**

Морфология правовых основ внедрения на региональном уровне smart-информационных систем, обеспечивающих социальную цифровизацию

Еремин Сергей Геннадьевич

Кандидат юридических наук, доцент,
научный сотрудник,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский пр., 49;
e-mail: academy@fa.ru

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ на 2024 г. по теме: «Цифровизация государственного управления».

Аннотация

Статья посвящена изучению вопросов правового регулирования процессов цифровой инклюзии на региональном уровне и разработке направлений его совершенствования на перспективу. Авторами обосновывается актуальность и значимость темы исследования. Высказано и обосновано предположение о необходимости дополнительного инфраструктурного, организационного и нормативно-правового обоснования решений, принимаемых в рамках ведомственного проекта «Умный город», в частности разработки управленческих регламентов регионального управления в новой реализующей среде, которые позволят прийти к единой модели регионального цифрового центра ситуационного и стратегического развития («центры интеллектуального развития городов»). Управление получаемыми данными, по мнению авторов, оптимально посредством ИТ-решения, конгруэнтного архитектуре или изначально позиционируемое как инклюзивный элемент ЕЦП «ГосТех». Перечисленные меры позволят прийти к единой системе проектного менеджмента, основанной на правилах цикла PDCA – модели постоянного улучшения процессов, позволяющей эффективно управлять работой на системном уровне, и опирающейся на четырех главных принципах: управленческая настойчивость (англ. commitment), взаимодействие (англ. collaboration), последовательность (англ. consistency) и вовлеченность граждан (англ. community). Данная модель будет способствовать естественному переходу регионов, а следовательно, и государства на каждую новую ступень цифровой инклюзии в соответствии с запросами постиндустриального мира в посттехнократическую эру.

Для цитирования в научных исследованиях

Еремин С.Г. Морфология правовых основ внедрения на региональном уровне smart-информационных систем, обеспечивающих социальную цифровизацию // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 1А. С. 385-392. DOI: 10.34670/AR.2024.99.94.039

Ключевые слова

Информационно-технологическая интеграция, региональная информационная система, цифровизация, цифровое пространственно-отраслевое развитие, «умный город», «умный регион», регламент, стандарт, единая цифровая платформа «ГосТех».

Введение

В последние годы представители академического сообщества сходятся во мнении о том, что правовое регулирование процессов развития «умных городов» не имеет комплексного характера и сводится фактически к приказам профильного Минстроя России (Приказ Минстроя России от 24.04.2019 №235/пр, ред. от 14.04.2020) «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства»; Приказ Минстроя России от 04.02.2019 № 80/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по цифровизации городского хозяйства «Умный город» и о порядке отбора муниципальных образований в целях реализации пилотных проектов в рамках цифровизации городского хозяйства» и др.), несмотря на достаточно структурированный ресурсно-инфраструктурный каркас (см. рисунок 2).

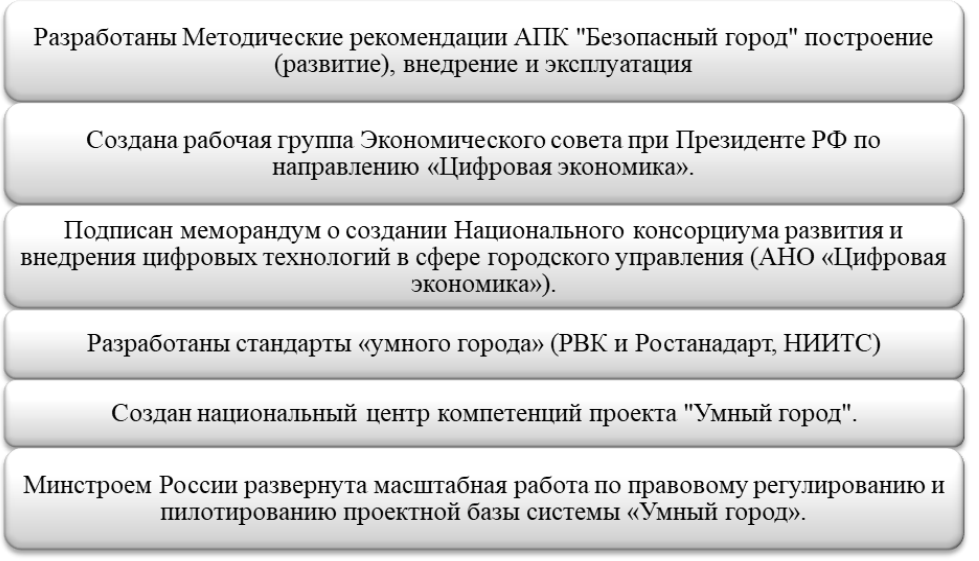

Рисунок 2 - Ресурсно-инфраструктурный каркас стартапа ведомственного проекта «Умный город» [Савощикова, Слюсаренко, 2023]

Основная часть

Как отмечают Е.В. Савощикова и соавт. со ссылкой на отраслевых экспертов, «несмотря на то, что во многих городах уже применяется система «Умный город», на данный момент это похоже на распланированную перспективу, нежели на реально действующую систему. Наши ожидания могут не оправдаться, так как в большинстве своем переоценены и несовершенны. Футуристические проекты, собирающие в себе миллиарды долларов, могут отвлекать о других не менее важных проблем, над которыми стоит задуматься. Решение таких вопросов, безусловно, должно быть наиболее приоритетным в повестке дня» [там же]. Также авторы

указали на неурегулированность вопроса применения информационных систем, работающих на основе искусственного интеллекта и их интеграции в социально значимые сферы с позиции этики и сохранения конфиденциальности персональных данных граждан. Мы разделяем точку зрения авторов о том, что, учитывая существующие тренды необходима коррекции платформенного решения проекта «Умного города». Как представляется, первостепенной задачей должна стать ее интеграция (синхронизация) в ЕЦП «ГосТех» для целей оптимизации взаимодействия с региональными властями (предположительно это может ускорить развитие smart-инициатив и создать потенциальный базис для преобразования «цифровых регионов» в «умные регионы») и установления непосредственного контакта с органами исполнительной власти, осуществляющими управление приоритетными социальными отраслями, заявленными в ведомственном проекте как направления интеллектуализации.

С нашей точки зрения чрезмерный акцент на «программном планировании» особенно остро проявляется на методическом уровне. Как следствие наблюдается высокий уровень дифференциации городов, например, из одного региона или федерального округа, по уровню своего «интеллектуального развития» [Ларичев, Кожевников, Корсун, 2023; Патракеева, 2022]. Так, например, разработчик Концепций регионального проекта «Цифровизация городского хозяйства «Умный город» на Кубани» Денис Курносов, указывает на недостаточную проработку методологии проекта на федеральном уровне; «даже само понятие «умного города» в федеральных документах сильно размыто и не дает четкого представления о том, что мы строим. Неудивительно, что разные города и регионы строят что-то свое. Сегодня требуется унификация методики и практики построения и развития «умных городов», стандартизация цифровой инфраструктуры и информационных систем, их обеспечивающих. Это задачи для федерального проектного офиса»[1]. Эксперт указывает на необходимость использования бэкграунда таких крупных инициатив, как портал «Госуслуги» или «Система-112». Как методологические, так и иные пробелы (преимущественно, ресурсные) «закрываются» в Концепциях региональных проектов «умных городов» региональными проектными офисами самостоятельно.

Вышесказанное можно предположить, что, помимо прочего, механизм интеграции на региональном уровне smart-информационных систем, обеспечивающих цифровизацию и, соответственно, интеллектуализацию приоритетных сфер жизнедеятельности общества не имеет устойчивой правовой основы. Безусловно, определенные позиции разработаны в публичных стратегиях, паспортах национальных, ведомственных и, соответственно, региональных проектов; детальная регламентация представлена (по задумке авторов проекта «Умный город») в отраслевых стандартах «умного города» (см. рисунок 3). Так, еще в 2018 г. в рамках выступления главы Минстроя России М. Меня о проекте «Умный город» на сессии «Smart City: внешний периметр» был сформулирован перечень всего из 18 муниципальных образований, среди которых 8 наукоградов, в которых в на экспериментальной основе был реализован стандарт «Умный город» (комплексные технологические решения и точные smart-разработки) раньше общероссийских сроков. Согласно ему, в рамках проекта реализуется 18 приоритетных направлений, по каждому из которых законодателем определены мероприятия, требования к их реализации (базовые и дополнительные), ожидаемые эффекты (качественные и количественные показатели эффектов от реализации мероприятия определяются регионом

[1] Хроники «умных городов». URL: https://www.kommersant.ru/doc/5282767?ysclid=lti9nyq3q487712819

самостоятельно в паспорте проекта), а также предельный срок интеграции, ограниченный в большинстве случаев 2024 г. Однако, важно понимать, что каждый регион и город имеет определенные сильные и слабые «фактор-эндемики» (экономические, географические, демографические, кадровые, технические, законодательные, социальные и проч. [Зуйкова, www]), соответственно, преуспеть во всех направлениях не представляется возможных. Более того, как весьма справедливо заметил Президент Sitronics Group Николай Пожидаев, «разрабатываемые стандарты не способны решить проблему разнообразия и разношерстности внедренных ранее информационных систем в регионах, основная проблема которых – сложность интеграции друг с другом»[2].

Рисунок 3 - Система стандартов технологизации в рамках проекта «Умный город» [Савощикова, Слюсаренко, 2023]

Более того, в действующем основном стандарте «Умного города» (2022) указано, что мероприятия, определенные ведомственным проектом, предусмотрены для реализации «в городах с численностью населения свыше 100 тыс. человек и городах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, и могут быть также реализованы в населенных пунктах с численностью населения менее 100 тысяч человек» («Базовые и дополнительные требования к умным города (стандарт «Умный город»). Таким образом, авторы проекта, с одной стороны участником проекта может стать любая территориальная единица, даже не являющаяся муниципальным образованием, что в условиях

[2] «Стандарты для «умных городов» создают единые подходы к управлению». URL: https://spb.plus.rbc.ru/news/628f7ec97a8aa93a8b957351?ysclid=ltk5oumyu754155006

нарастающей тенденции объединений и преобразования, можно в целом, считать логичным, однако с другой стороны, из сферы действия стандарта исключена значительная доля муниципалитетов, то есть право получить статус «умного города» есть только у крупных населенных пунктов. Определенное противоречие имеет место в отношении перечня критериев, определенных Методикой оценки хода и эффективности цифровой трансформации городского хозяйства Российской Федерации (Индекса IQ) городов и направлений, «интеллектуальное» развитие которых предусматривает стандарт (например, интеллектуальные системы социальных услуг, экономическое состояние, инвестиционный климат и проч.). По справедливому замечанию А.И. Соколовой, исключенные из Методики 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 [*а, следовательно и регионами*] искусственные юридические барьеры в условиях значительных фактических» [Соколова, 2020]. Автор также отмечает критичность отсутствия четкой легальной трактовки понятия «умный город», что может создать плодородную почву для зарождения коррупциогенного фактора.

Подводя итоги вышесказанному, можно заключить о несформированности институционально-образующего фундамента цифровой инклюзии, как на федеральном, так и на региональном уровне. Безусловно, приведение к единому «знаменателю» механизма нормативного обеспечения ведомственного проекта «Умный город» является первичной задачей. Необходима новая реализующая среда, как необъемлемый объект стратегического планирования и ключевой субъект реализации задач социально-экономического развития каждого региона и каждой территориальной единицы, основанного на достижениях дигитализации государственного (муниципального) управления, включая зарубежный опыт.

Для решения этой задачи с позиции информационного обеспечения, то полагаем, что существует необходимость в разработке самостоятельной имманентной программно-аппаратной основы, обеспечении функционала в режиме реального времени, а также массив больших данных (на базе платформы «Умный город» или отдельная, интегрируемая в ЕЦП «ГосТех»), аналитика которых позволит разработать актуальные (доказательные) концепции «интеллектуализации» и стандарты для каждой конкретной административно-территориальной единицы согласно уровню ее социально-экономического развития и социальному запросу, которая сможет определить локус-параметры административно-правовых механизмов, целевых показателей и измеримых критериев результативности цифровой инклюзии на каждом этапе. Данное решение будет способствовать совершенствованию, расширению номенклатуры и функционала внедряемых на региональном уровне информационных систем, обеспечивающих цифровизацию и «интеллектуализацию» приоритетных сфер жизнедеятельности общества. В свою очередь, для решения этой задачи необходим реинжиниринг Центров управления регионами и (или) учреждение самостоятельного инструмента коммуникации власти и общества – Цифровых центров ситуационного и стратегического развития (центров «интеллектуального» развития городов), которые смогут качественно и количественно оценивать отраслевой и ресурсный потенциал интеллектуализации территориальных единицы (их совокупности, если речь идет о населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями) и решать патронатные задачи в данном направлении.

Безусловно, для этого необходим соответствующий правовой фундамент. Опираясь на результаты исследований ОЭСР [5], в перечень регламентирующих документов должна войти,

в первую очередь, Стратегия реализации концепции «умный регион» (среднесрочная или долгосрочная) с обязательным освещением вопросов кадрового и организационного обеспечения мер, реализуемых в рамках проекта «Умный город» (оптимальна интеграция соответствующих положений в паспорт национального проекта «Кадры», анонсированного Президентом России в рамках Послания Федеральному Собранию 29 февраля 2024 г.[3]), механизмов управления данными (поэтапные решения по созданию программно-аппаратной основы и фреймворка сбора и аналитики данных, варианты публикации докладов и отчетов) (оптимальна интеграция соответствующих положений в новый национальный проект «Экономика данных», который планируется запустить в продолжении национального проекта «Цифровая экономика»[4]) и проектным финансированием (источники, механизмы и ресурсы) (с заложением роста расходов в федеральный и региональные бюджеты), а также системы оценки и измерений, релевантных уровню социально-экономического и цифрового развития регионов (с градацией). Дополнительно считаем необходимым разработку типового регламента требований к «умным городам», с опорой на который на региональном уровне будут разрабатываться методические рекомендации по «интеллектуализации» муниципальных образований и населенных пунктов, не являющихся таковыми.

Заключение

Перечисленные меры позволят прийти к единой системе проектного менеджмента, основанной на правилах цикла PDCA – модели постоянного улучшения процессов, позволяющей эффективно управлять работой на системном уровне, и опирающейся на четырех главных принципах [Камолов, Меркулов, Шитенкова, 2016]: управленческая настойчивость (англ. commitment), взаимодействие (англ. collaboration), последовательность (англ. consistency) и вовлеченность граждан (англ. community). Данная модель будет способствовать естественному переходу регионов, а следовательно, и государства [Ruchkina et al., 2018; Bacalum, David, Mihum, 2022; Пирметова, Абдулжамалов, 2021; Popadyuk et al., 2018] на каждую новую ступень цифровой инклюзии в соответствии с запросами постиндустриального мира в посттехнократическую эру.

Библиография

1. Камолов С.Г., Меркулов М.В., Шитенкова Е.В. Применение цикла PDCA при анализе реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Инновации и инвестиции. 2016. №7. С. 95-103.
2. Ларичев А.А., Кожевников О.А., Корсун К.И. Технологии «умного города» в контексте решения вопросов местного значения на городских территориях // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. Том 16. № 3. С. 56-77.
3. Патракеева О.Ю. «Умный город»: концепции, вызовы, тенденции развития // Социальное предпринимательство и корпоративная социальная ответственность. 2022. Т. 3. № 2. С. 125-136.
4. Пирметова С.Я., Абдулжамалов К.С. Применение технологий электронного правительства. Проблемы и пути их решения // Закон и право. 2021. № 2. С. 155-157.
5. Савощикова Е.В., Слюсаренко Т.В. Правовая регламентация и процесс внедрения технологий в повседневную

[3] Рабочие в порядке: в чем суть нового нацпроекта «Кадры». URL: https://iz.ru/1658019/mariia-stroiteleva/rabochie-v-poriadke-v-chem-sut-novogo-natcproekta-kadry

[4] Данные выходят на национальный уровень. URL: https://www.kommersant.ru/doc/6380045?ysclid=ltk8rlb4c4338196518

жизнь в рамках проекта «умный город» // Право и государство: теория и практика. 2023. №2 (218). С. 159-161.
6. Соколова А.И. Актуальные проблемы цифровизации местного самоуправления. Оренбург, 2020. 59 с.
7. Bacalum S., David S., Mihu M. Digital Transformation of Public Administration – A Comparative Analysis at European Union Countries // Economics and Applied Informatics, "Dunarea de Jos" University of Galati, Faculty of Economics and Business Administration. 2022. Is. 2. P. 121-127.
8. Enhancing Innovation Capacity in City Government. Paris, 2019. 124 p.
9. Popadyuk N. et al. Features of Financial and Legal Incentives of Investment Activities in the Regions // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2018. № 1 (31). P. 210-218.
10. Ruchkina G. et al. Norms of Soft Law as a New Source of Financial Law of Russia // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2018. № 1 (31). P. 278-286.

Morphology of the legal framework for implementation at the regional level of smart information systems providing social digitalization

Sergei G. Eremin

PhD in Law, Associate Professor, Researcher,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125993, 49, Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: academy@fa.ru

Abstract

The article is devoted to the study of issues of legal regulation of digital inclusion processes at the regional level and the development of directions for its improvement in the future. The authors substantiate the relevance and significance of the research topic. An assumption has been made and justified about the need for additional infrastructural, organizational and regulatory justification for decisions made within the framework of the departmental project “Smart City”, in particular the development of management regulations for regional management in the new implementing environment, which will allow us to arrive at a unified model of a regional digital center for situational and strategic development (“centres for intellectual development of cities”). Management of the received data, according to the authors, is optimal through an IT solution that is congruent with the architecture or initially positioned as an inclusive element of the GosTech EDS. The listed measures will allow us to arrive at a unified project management system based on the rules of the PDCA cycle, a model of continuous process improvement that allows you to effectively manage work at the system level, and is based on four main principles: managerial commitment, collaboration, consistency and community. This model will contribute to the natural transition of regions, and consequently the state, to each new level of digital inclusion in accordance with the demands of the post-industrial world in the post-technocratic era.

For citation

Eremin S.G. (2024) Morfologiya pravovykh osnov vnedreniya na regional'nom urovne smart-informatsionnykh sistem, obespechivayushchikh sotsial'nuyu tsifrovizatsiyu [Morphology of the legal framework for implementation at the regional level of smart information systems providing social digitalization]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (1A), pp. 385-392. DOI: 10.34670/AR.2024.99.94.039

Keywords

Information and technology integration, regional information system, digitalization, digital spatial and sectoral development, industrial production, “smart city”, “smart region”, regulations, standard, unified digital platform “GosTech”.

References

1. Bacalum S., David S., Mihu M. (2022) Digital Transformation of Public Administration – A Comparative Analysis at European Union Countries. *Economics and Applied Informatics, "Dunarea de Jos" University of Galati, Faculty of Economics and Business Administration*, 2, pp. 121-127.
2. (2019) *Enhancing Innovation Capacity in City Government*. Paris.
3. Kamolov S.G., Merkulov M.V., Shitenkova E.V. (2016) Primenenie tsikla PDCA pri analize realizatsii Ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 7 maya 2012 g. №596 «O dolgosrochnoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi politike» [Application of the PDCA cycle in analyzing the implementation of Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 No. 596 “On long-term state economic policy”]. *Innovatsii i investitsii* [Innovations and investments], 7, pp. 95-103.
4. Larichev A.A., Kozhevnikov O.A., Korsun K.I. (2023) Tekhnologii «umnogo goroda» v kontekste resheniya voprosov mestnogo znacheniya na gorodskikh territoriyakh [“Smart city” technologies in the context of solving local issues in urban areas]. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki* [Law. Journal of the Higher School of Economics], 16, 3, pp. 56-77.
5. Patrakeeva O.Yu. (2022) «Umnyi gorod»: kontseptsii, vyzovy, tendentsii razvitiya [“Smart city”: concepts, challenges, development trends]. *Sotsial'noe predprinimatel'stvo i korporativnaya sotsial'naya otvetstvennost'* [Social entrepreneurship and corporate social responsibility], 3, 2, pp. 125-136.
6. Pirmetova S.Ya., Abdulzhamalov K.S. (2021) Primenenie tekhnologii elektronnogo pravitel'stva. Problemy i puti ikh resheniya [Application of e-government technologies. Problems and ways to solve them]. *Zakon i pravo* [Law and right], 2, pp. 155-157.
7. Popadyuk N. et al. (2018) Features of Financial and Legal Incentives of Investment Activities in the Regions. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 1 (31), pp. 210-218.
8. Ruchkina G. et al. (2018) Norms of Soft Law as a New Source of Financial Law of Russia. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 1 (31), pp. 278-286.
9. Savoshchikova E.V., Slyusarenko T.V. (2023) Pravovaya reglamentatsiya i protsess vnedreniya tekhnologii v povsednevnuyu zhizn' v ramkakh proekta «umnyi gorod» [Legal regulation and the process of introducing technologies into everyday life within the framework of the “smart city” project]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and State: Theory and Practice], 2 (218), pp. 159-161.
10. Sokolova A.I. (2020) *Aktual'nye problemy tsifrovizatsii mestnogo samoupravleniya* [Current problems of digitalization of local self-government]. Orenburg.