

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

Федеральный научно-практический журнал. ПИ № ФС77-54879 от 26 июля 2013 г.

№ 3 / 2021

Учредители: Издательская группа «Юрист», Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова

## ТЕМА НОМЕРА

**Лексин В.Н.** «Умный город» как реальность ..... 3

## ЭКСПЕРТЫ ОБСУЖДАЮТ

**Максимов А.Н., Соснин Д.П.** Проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года: анализ целей, приоритетных задач и механизмов реализации ..... 9

**Дементьев А.Н.** Проблемы законодательной реализации поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года о территориальной организации публичной власти ..... 15

**Нудненко Л.А.** Некоторые проблемы совершенствования правового регулирования территориальной основы местного самоуправления ..... 19

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

**Головин А.Г.** Ответственное делегирование народом власти на местном уровне как фактор развития муниципальных образований ..... 25

**Рудт Ю.А.** Мнение населения в процессе реорганизации муниципальных школ в сельских поселениях: «игнорировать нельзя учитывать» ..... 32

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

**Храмцов А.Б.** Приватизация муниципального имущества и ее эффективность (на примере города Тюмени) ..... 38

## РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

**Веролайнен С.И., Шереметьева Н.Г.** Экономика ДВФО России: стратегия устойчивого развития ..... 42

## ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

**Игнатьева А.В.** Международное межмуниципальное взаимодействие — новый виток в общественной дипломатии ..... 46

### Главный редактор:

**Шугрина Екатерина Сергеевна**, доктор юридических наук, профессор, Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (г. Москва)

### Редакционный совет:

**Бабичев Игорь Викторович**, доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета (г. Москва);

**Бялкина Татьяна Михайловна**, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета (г. Воронеж);

**Гриб Владислав Валерьевич**, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

**Кожевников Олег Александрович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург);

**Кокотов Александр Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации (г. Санкт-Петербург);

**Ларичев Александр Алексеевич**, доктор юридических наук, доцент, заместитель декана факультета права по научной работе, профессор департамента публичного права НИУ ВШЭ (г. Москва);

**Левина Вера Владимировна**, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета (г. Тула);

**Лексин Владимир Николаевич**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (г. Москва);

**Сачук Татьяна Викторовна**, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС (г. Петрозаводск);

**Чаннов Сергей Евгеньевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина (г. Саратов);

**Швецов Александр Николаевич**, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (г. Москва)

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Адрес редакции / издателя:  
115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

E-mail: avtor@lawinfo.ru  
Центр редакционной подписки:  
(495) 617-18-88 (многоканальный)

Подписной индекс: Объединенный каталог.  
Пресса России — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.  
Тираж 1000 экз. Цена свободная.  
Номер подписан в печать 31.08.2021.  
Номер вышел в свет 09.09.2021.

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2  
Тел. (4842) 70-03-37

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

DOI: 10.18572/2500-0349-2021-3-3-8

## «Умный город» как реальность

**Лексин Владимир Николаевич**, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор  
leksinvn@yandex.ru

Феномен «умного города» представлен как реальность, формируемая трендами развития информационного общества и его новейших технологий. Огромные затраты на формирование «умных городов» во многом оправдываются благими гуманитарными последствиями и выгодами цифровизации городского управления. Приведены примеры создания новых «умных городов», законодательных предпочтений развития искусственного интеллекта в Москве и гипотетического развития этой ситуации. Подчеркивается крайне слабая связь становления в России «умных городов» с самой идеей местного самоуправления.

**Ключевые слова:** «умный город», примеры создания, московский эксперимент, опыт Китая, местное самоуправление.

### A “Smart City” as the Reality

**Vladimir N. Leksin**, Chief Research Scientist of the Federal Research Centre Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

The phenomenon of the “smart city” is presented as a reality formed by the trends in the development of the information society and its latest technologies. The huge costs of creating smart cities are largely justified by the good humanitarian consequences and benefits of digitalizing urban governance. Examples of the creation of new “smart cities”, legislative preferences for the development of artificial intelligence in Moscow and the hypothetical development of this situation are given. The author emphasizes the extremely weak connection between the formation of “smart cities” in Russia and the very idea of local self-government.

**Keywords:** “smart city”, examples of creation, Moscow experiment, China experience, local self-government.

#### Постановка проблемы

В конце 2020 г. в журнале «Муниципальное имущество: экономика, право, управление» была опубликована интереснейшая статья о муниципально-правовых рисках цифровизации городской жизни<sup>1</sup>, отметившая появление правовых коллизий в практике формирования так называемых умных городов — тотального увлечения адептов IT-технологий и урбанологов. Об «умном городе» в последние десятилетия сказано и написано столько разного, что становится необходимым предупредить читателя о том, что будет пониматься под «умным городом» в этой статье. «Умный город» (калька с английского smart city) здесь и далее представлен как система коммуникативных и информационных технологий, взаимосвязанная с интернетом вещей, принципиально изменяющая отношения сложнейшей системы управления городом с горожанами и саму жизнь горожан. Такая система предназначена работать по предельно рациональным алгоритмам функционирования и трансформации городской среды для пользы (как полагают адепты и разработчики этих алгоритмов) каждого горожанина. С другой стороны, и это существенно, «умный город» — это становящаяся все более привычной среда существования человека в пространстве максимально цифровизованной социальной и транспортной инфраструктуры в условиях все большей открытости частной жизни. Этот человек живет в «умных домах», освобо-

ждающих от необходимости размышлений и действий по его содержанию и пользованию бытовой и общедомовой техникой. «Умный город» предлагает человеку те самые блага, которые реальны, ощутимы и, главное, адекватны предпочтениям многих людей. Такой «умный город» — феноменально жесткая конструкция не только технологий, но и оснований частной и общественной жизни. Эта конструкция предельно индивидуализирует человека и заменяет его реальный социум преимущественно виртуальным сообществом ему подобных, она закономерно создает условия для отхода от идеологии и местного самоуправления и гражданского общества как такового. В статье кратко излагаются лишь некоторые аспекты такого видения проблемы, а именно гуманитарные намерения создателей «умных городов», специфика специально построенных «умных городов», московский эксперимент вне местного самоуправления, гипотетическое развитие ситуации.

#### Благие намерения

«Умный город» — дитя человеческое, рукотворное, закономерный результат цифровизации всего и вся и пространственная концентрация информационного общества потребления в границах существующих и специально созданных для этого городов. Насыщение сложившихся (как правило, крупных) городов компонентами «умного города» и их сложение в систему происходят весьма быстро и сегодня приближаются к идеалу «умного города» Барселона, Дубай, Луисвилл, Сингапур, Сеул и ряд других городов. При этом во многих публикациях фиксация

<sup>1</sup> Симонова С.В. Кто управляет умными городами, или Муниципально-правовые риски цифровизации городского хозяйства // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С 3–8.

позитивных изменений в жизни горожан соседствует с крайне резкими оценками их последствий<sup>2</sup>.

В России идеи «умного города» применительно к сложившимся городским сообществам начали реализовываться вслед за появлением и широчайшей пропагандой так называемого электронного правительства (оно же — «открытое правительство»). Не случайно принятая в Москве на 2012–2019 гг. программа «Информационный город» была органической частью большого московского проекта «Открытое правительство». Тогда и появились электронный дневник школьника, электронная запись на прием к врачу и другие ставшие со временем привычными интернет-блага. Затем (в 1918 г.) была принята активно критикованная (и вскоре снятая с сайта Правительства г. Москвы) программа «Москва 2030: умный город» с использованием технологий искусственного интеллекта<sup>3</sup>. В 2017 г. в Санкт-Петербурге начата реализация инновационной программы «Умный Санкт-Петербург» с созданием «Портала государственных услуг Санкт-Петербурга», портала «Наш Санкт-Петербург» и центров государственных услуг «Мои документы», с массовым переходом на информационно-аналитические системы органов исполнительной власти, с развитием городской системы видеонаблюдения и электронной фиксацией нарушений правил дорожного движения, с организацией работы по паспортизации объектов благоустройства и культурного наследия и т.п. Разумеется, что целью этих новаций были названы повышение качества жизни населения, обеспечение устойчивого развития города<sup>4</sup>. Близкие по содержанию и назначению программы и проекты были приняты во многих городах России<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> См., например: Василенко И.А., «Сингапурское чудо» в фокусе политического анализа: искушение и разочарование в азиатской хай-тек-утопии // Власть. 2018. Т. 26. № 6. С. 169–175.

<sup>3</sup> Стратегия «Умный город 2030». 2018. URL: [https://www.mos.ru/upload/alerts/files/1\\_Prezentaciya.pdf](https://www.mos.ru/upload/alerts/files/1_Prezentaciya.pdf); Михайлова Е.В. Опыт правительства Москвы в применении смарт-технологий для модернизации городского управления // Власть. 2019. Т. 27. № 2. С. 62–65.

<sup>4</sup> Водопьянова Е. Российская наука: потенциальные точки роста // Современная Европа. 2018. № 1 (80). С. 15–25; Скачков М.М., Берлик С.А., Лазер И.М., Привалов А.А. и др. Великому и умному городу — надежную безопасность // Петербург предлагает. 2018. № 2 (29). С. 37–42; Видацова Л.А., Видацов Е.Ю., Тензина Я.Д. Исследование социального доверия информационным технологиям при предоставлении электронных государственных услуг и использовании порталов электронного участия (кейс Санкт-Петербурга) // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 43–57.

<sup>5</sup> См., например: Распоряжение Правительства Севастополя от 25 января 2018 г. № 16-РП «Об утверждении концепции формирования цифровой среды Севастополя “Умный город”» // Официальный сайт Правительства Севастополя. URL: <http://sevastopol.gov.ru>, 25.01.2018; Постановление администрации Красноярского края от 2 июля 2019 г. № 428 «Об одобрении концепции создания и развития “Умного города” на территории Красноярского края» // Городские новости. 2019. 10 июля; Постановление администрации Волгограда от 4 декабря 2019 г. № 1389 «О реализации пилотного проекта городского округа Город-герой Волгоград по цифровизации городского хозяйства “Умный

Формирование элементов «умного города» требует больших затрат, в России в значительной степени покрываемых из федеральных или городских бюджетов. В получившем заслуженную известность докладе исследовательской компании Frost & Sullivan «Жизнь города в 2030 году: тренды и перспективы» речь идет о триллионах долларов. В комментарии этого доклада аналитики «Коммерсанта» пишут, что благодаря «технологиям, которые будут формировать облик и жизнь городов будущего... люди станут мобильнее, в городах будут активно применяться искусственный интеллект, технологии виртуальной реальности и блокчейна. Распространение получат роботы-помощники, а на смену интернету вещей придет интернет впечатлений»<sup>6</sup>. Фрост & Салливан заявляют: «Мы определили восемь ключевых аспектов, которые определяют “умный город”: умное управление, умная энергетика, умный дом, умная мобильность, умная инфраструктура, умная технология, умное здравоохранение и умный гражданин». В то же время растет обеспокоенность по поводу того, что «умный гражданин» должен будет сделать публичными практически все сведения о своей частной жизни, постоянно контролируемый бесчисленными камерами слежения и т.п. Сбор и раскрытие информации о собственной жизни действительно по множеству причин нежелательны, но, во-первых, горожане уже передали основную часть этой информации в различные органы и учреждения и, во-вторых, выгоды этого в ряде случаев бесспорны. Так, уже теперь в Москве звонок по номеру 112 позволяет службе спасения определить местонахождение потерпевшего, а больница при экстраординарной госпитализации может получить необходимые данные из его медицинской карты.

Создание «умных городов» на новом месте (чаще вблизи уже сложившихся крупных городов) представляется заманчивым, но не всегда успешно реализуемым<sup>7</sup>. Таковы, например, ставший преимущественно местом работы немногих научных работников г. Масдар в ОАЭ, южнокорейский г. Сонгдо, дороговизна жизни в котором и отсутствие досуговой инфраструктуры побудили многих его жителей вернуться в Сеул, а надежды на привлечение зарубежных инвестиций и специалистов не оправдались, малоазийский

город” // Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2019. 5 декабря.

<sup>6</sup> Сарханянц К., Рождественская Я. Летающие такси, умные дома и роботы-помощники // Коммерсант. 2019. 30 июня.

<sup>7</sup> Подробный анализ этого явления представлен в статьях: Муравьева Н.Н., Мудрова Е.Б. Факторы успеха «умных городов» // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. № 2 (62); Муравьева Н.Н., Мудрова Е.Б. Умный город «с нуля»: факторы успеха // Цифровая экономика и Индустрия 4.0: форсайт Россия: сб. трудов науч.-практ. конференции с зарубежным участием, 26–28 марта 2020 г. Т. 2. СПб.: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2020. 457 с. С. 186–196.

г. Искандар и ряд других<sup>8</sup>. Тем более интересными становятся немногие примеры энергичной реализации проектов создания принципиально новых «умных городов».

### Новые «умные города»

Одним из ярчайших примеров такого города может считаться недавно созданный Panasonic в Японии Fujisawa-SST (Sustainable Smart Town — устойчивый умный город): отдельное городское поселение внутри обычного города Фудзисавы. За последние пять-шесть лет публикации об этом городе в доступных немецких, английских, японских и, наконец-то, в русскоязычных изданиях рассматривали самые различные аспекты его жизни, но во всех них (в заглавиях и в тексте) звучала уверенная оценка: «самый»: умный, экологичный, устойчиво развивающийся, технологичный, необычный, энергосберегающий, удобный для человека любого возраста, красивый и т.п.<sup>9</sup> Фудзисава-SST создавался не как технопарк (их в Японии достаточно) для разработки новейших компьютерных технологий, а как город для их использования в интересах жителей. Поэтому он в значительной части плотно застроен двухэтажными коттеджами на одну семью (в перспективе — на несколько поколений), и эти компактные дома внешне отличаются друг от друга. При этом выдержаны рекомендуемые нормы солнечного освещения и обеспечена естественная циркуляция относительно прохладного морского бриза (экономия энергии для кондиционера). Все дома связаны единой телевизионной системой города, с помощью которой можно не только взять напрокат электромобиль или электровелосипед, но, главное, своевременно получить сообщение о надвигающемся землетрясении и о переходе в связи с этим на автономное электро- и водоснабжение.

Крыши всех зданий и часть внешнего периметра города — солнечные батареи, а у каждого дома — экологичный генератор электричества и тепла с мощным аккумулятором. Предполагается, что «умный» энергорежим позволит сократить расход электроэнергии на 30%, а разумное использование дождевой воды и «умные» водосберегающие технологии — такую же экономию воды. Жители через интернет-портал, мобильные и Smart TV приложения или через настенный блок управления смогут не только наглядно увидеть, как именно они используют электричество, но и получить консультацию по оптимизации энергопотребления.

«Умная» бытовая техника также ориентирована на «экономия всего», например, стиральная машина сама установит расход моющего средства, объем и температуру воды в зависимости от степени загрязнения белья, а телевизор самостоятельно выключится, если перед ним нет зрителей. Экономически стимулируется минимизация пользования традиционным личным автотранспортом (электромобили с возможностью зарядки у каждого дома, прокат авто и электровелосипедов и т.п.), а один из кварталов — зона проживания людей, добровольно отказавшихся от автомобиля. Микроскопические отверстия во внутренних стенах вбирают излишнюю влагу и отдают ее при зимней сухости воздуха. Дома не нужно мыть снаружи — в отделку заложены механизмы самоочистки от грязи, в каждом доме установлен «умный» прибор, уничтожающий вирусы, бактерии и грибки (проблема из-за жары и высокой влажности). И так далее.

В публикациях об «умном» Фудзисава-SST справедливо указывается на то, что он создан и развивается как частный проект бизнеса Panasonic и сотрудничающих с ней фирм, в котором используются преимущественно их электронные технологии и который служит самой крупномасштабной рекламой для их продукции. Но самое удивительное, что этот концентрат искусственно-интеллектуальных технологий и всевозможных экологопривлекательных новшеств стал удобным для жителей, которые не отказываются от традиционного образа жизни и обретают новые возможности для опять же традиционных личностных коммуникаций. Градостроительное и социально-инфраструктурное развитие города рассчитано почти на столетие — эволюционный цикл трех поколений. «Fujisawa SST — это лишь “первая ласточка”, и мы собираемся содействовать тому, чтобы такие города строились по всему миру», — заявил президент корпорации Panasonic Кадзухиро Цуда на церемонии открытия проекта в 2012 г.

В России воплощение идеи и, главное, практики функционирования «умного города» рассчитывают реализовать в самом юном и в самом искусственном городе без исторических корней и традиций — Иннополисе, в названии которого соединились слова «инновации» и «полис»<sup>10</sup>. Сейчас Иннополис — городское поселение с численностью жителей 3500 человек (на 1 января 2020 г.)<sup>11</sup> в Верхнеуслонском муниципальном районе Республики Татарстан, заложенное в 2012 г.,

<sup>8</sup> Примеры оценок результатов создания новых «умных городов» представлены в статьях: Harvey F. Iskandar Malaysia — the green mega-city rising above Singapore. 2012. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2012/nov/02/iskandar-malaysia-green-megacity>; White C. South Korea's 'Smart City' Songdo: not quite smart enough? // Website This Week in Asia. URL: <https://www.scmp.com/week-asia>

<sup>9</sup> Такимото М. Город будущего FUJISAWA SST. Как устроен «экологичный умный город» Фудзисава (Япония) // Энергосвет. 2015. № 2 (39). С. 46–52.

<sup>10</sup> Название узаконено подписанным Д.А. Медведевым Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2013 г. № 394 «О присвоении наименования географическому объекту в Республике Татарстан». URL: <http://static.government.ru/media/files/41d461f7468d35fc9d19.pdf>

<sup>11</sup> Постоянных жителей, т.е. зарегистрированных («прописанных») в городе, — несколько сотен. По данным [gorodarus.ru/innopolis.html](http://gorodarus.ru/innopolis.html), численность такого населения возросла с 10 человек в 2015 г. до 407 человек в 2019 г.

получившее городской статус в 2015 г., входящее в состав Казанской агломерации и включающее особую экономическую зону «Иннополис».

Научно-образовательный центр города — частный университет «Иннополис», в котором семистам студентам и магистрам преподают более двухсот профессоров и научно-педагогических сотрудников из 22 стран (обучение проходит только на английском языке) с опытом работы в ведущих компаниях мировой ИТ-индустрии. По стоимости обучения этот университет самый дорогой в России (желающие убедиться в этом могут зайти на соответствующий сайт). На официальном сайте администрации города ([innopolis.ru](http://innopolis.ru)) и в общедоступных средствах информации сообщается, что по состоянию на май 2020 г. в особой экономической зоне «Иннополис» 97 компаний получили статус резидента, 18 — статус партнера. Компании развивают свои проекты, создав свыше 3,4 тыс. рабочих мест. В 2018 г. зона получила награду от АО «Особые экономические зоны» в номинации «Социальная среда» за участие в комплексном развитии уникальной экосистемы для бизнеса.

В «умном городе» Иннополисе задействованы технологии искусственного интеллекта, работает связь 5G и т.п.<sup>12</sup> Мэр города сообщает, что «в городе круглосуточно работает консьерж-сервис, который отвечает на любые запросы жителей на трех языках — русском, татарском и английском. С августа 2018 г. в Иннополисе действует беспилотное такси компании «Яндекс». На всех жилых домах города установлены «умные» домофоны, позволяющие повысить охват наблюдаемых дворовых территорий, иметь доступ к открытию подъездной двери через приложение, внедрять технологии «распознавания лиц и видеоаналитики». В пресс-службе города сообщили, что в рамках проекта «Безопасный город» будет установлено и много камер общегородского видеонаблюдения.

Иннополис — первый в России монопрофильный город, созданный только для ИТ-специалистов, средний возраст которых в 2018 г. составлял 30 лет. Это — люди с позитивным отношением ко всем интеллектуально-искусственным новшествам, например к персональной идентификации жителей, которую министр информатизации и связи Татарстана называет частью C2G (англ. customers to government — государство, опирающееся на интересы жителей). В мэрии разрабатывался проект универсального идентификатора жителя города — карта горожанина InnoID, по которой будут доступны городские сервисы, доступ домой, в офис, спорткомплекс, медицинский центр. Мэр города поясняет: «Когда мы говорим про карту жителя города, мы не го-

ворим про физическую карту. У каждого человека будет его цифровой двойник, слепок. При этом мы хотим сделать, чтобы уровень его приватности был настраиваем им самим, как в странице Facebook. Это позволит дать нам лучший сервис для жителя, то есть персонализироваться под него... InnoID будет вводиться поэтапно, на протяжении трех лет».

#### «Умный город» в законе и вне местного самоуправления

В конце апреля 2020 г. был принят федеральный закон о создании в г. Москве «необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта... и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”»<sup>13</sup>. Формальным основанием для разработки и принятия закона стало одно из поручений Президента РФ по итогам совещания о развитии технологий в области искусственного интеллекта, состоявшегося 30 мая 2019 г. Вот его текст: «... (г) рассмотреть совместно с Правительством Москвы и публичным акционерным обществом “Сбербанк России” вопрос о создании в г. Москве территории, на которой устанавливается экспериментальный правовой режим и создаются необходимые условия для разработки и внедрения технологий в области искусственного интеллекта. При необходимости представить предложения по внесению изменений в соответствующие нормативные правовые акты. Ответственные: Медведев Д.А., Собянин С.С., Греф Г.О.»<sup>14</sup>.

В ходе исключительно быстрой процедуры обсуждения законопроекта разработчики утверждали, что его принятие позволит значительно стимулировать внедрение, развитие и использование технологий искусственного интеллекта, определить сферы экономики и общественных отношений, в которых целесообразно внедрение искусственного интеллекта, установить, какие общие правовые нормы должны быть скорректированы, а какие введены впервые, а также какие именно изменения правового режима позволят в наибольшей степени добиться решения поставленных Президентом РФ задач по обеспечению технологического суверенитета в сфере искусственного интеллекта и, как следствие, обе-

<sup>12</sup> Алеев Е. Город нейросетей, цифровых двойников и интернета вещей. URL: [tass.ru/В\\_стране/5301153](http://tass.ru/В_стране/5301153)

<sup>13</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 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”». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_351127/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351127/). В Государственной Думе в конце апреля того же года в первом чтении рассматривался проект федерального закона № 922869-7 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», внесенный Правительством РФ.

<sup>14</sup> Перечень поручений по итогам совещания по вопросам искусственного интеллекта. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/60748>

спечения состоятельности российского бизнеса и экономики, повышения качества жизни граждан России, безопасности и обороноспособности государства. Наряду с этим уже тогда звучали (правда, в публичном пространстве весьма редко) негативные оценки законопроекта, и, пожалуй, самую жесткую отповедь ему дал известный оппозиционер и один из лидеров партии «Яблоко» С.С. Митрохин — с 8 сентября 2019 г. депутат Московской городской думы VII созыва. Он заявил: «Оператором эксперимента назначено Правительство Москвы. Подопытными кроликами — москвичи... Поэтому роль Большого брата<sup>15</sup> сыграет Искусственный интеллект. Оруэлл давно устарел... По итогам эксперимента будет принято решение о целесообразности распространения “экспериментального правового режима” на всю Россию»<sup>16</sup>.

Принятый закон предусматривает установление в г. Москве с 1 июля 2020 г. на последующие пять лет экспериментального правового режима, в связи с чем «высший исполнительный орган государственной власти... г. Москвы определяет на территории... Москвы: (1) условия и (или) порядок разработки, создания, внедрения, реализации, оборота отдельных технологий искусственного интеллекта и (или) производства, реализации, оборота отдельных товаров (работ, услуг) на основе указанных технологий, а также требования к указанным технологиям и (или) товарам (работам, услугам), (2) случаи и порядок использования результатов применения искусственного интеллекта и (3) случаи обязательного применения и (или) учета результатов применения искусственного интеллекта в деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ — города федерального значения Москвы и подведомственных им организаций». Хотел бы сразу обратить внимание на то, что Президент РФ своим выше цитированным поручением предлагал рассмотреть вопрос *о создании в г. Москве территории*, на которой устанавливается экспериментальный правовой режим, а в принятом законе речь идет не о создании такой территории, а о городе (субъекте РФ!) в целом. Но особую дискуссию вызвало не это фактически незамеченное расхождение между законом и поручением о «рассмотрении вопроса», а невыясненность мотива принятия закона и, главное, включение в него новеллы об изменениях в статьях 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных».

Действительно, какими нерешаемыми проблемами исследований, практических разработок и использования ИИ в Москве оправдывалось наделение органов власти города такими полно-

мочиями? Почему было необходимо устанавливать право этих органов на (ст. 2, п. 4, 5) «общее» и «специальное» нормативное правовое регулирование, содержащее «общеобязательные предписания постоянного или временного характера, рассчитанные на многократное применение, и действующее на территории... Москвы и отличный от общего регулирования порядок разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в Москве, а также последующего возможного использования результатов применения искусственного интеллекта»? Ведь в последнее время не было никакой информации о правовых и организационных препятствиях такой деятельности.

Особенно много недоумений у комментаторов вызвали установленные рассматриваемым законом изменения в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Часть 1 ст. 6 Закона № 152-ФЗ была дополнена пунктом 9<sup>1</sup>: «...обработка персональных данных, полученных в результате обезличивания персональных данных, осуществляется в целях повышения эффективности государственного или муниципального управления, а также в иных целях» (предусмотренных законом о проведении эксперимента в г. Москве) «в порядке и на условиях, которые предусмотрены указанным федеральным законом». Часть 2 ст. 10 Закона № 152-ФЗ была дополнена статьей 2<sup>1</sup>: «Обработка персональных данных, касающихся состояния здоровья, полученных в результате обезличивания персональных данных, допускается в целях повышения эффективности государственного или муниципального управления, а также в иных целях... в порядке и на условиях», которые опять же предусмотрены законом о проведении эксперимента в г. Москве. Отмечали и непроясненность смысла «обработки персональных данных... полученных в результате обезличивания персональных данных», и то, что новый закон предусматривает обработку таких данных, «касающихся состояния здоровья», и т.п. И никто не обратил внимание на полное отсутствие в законе каких-либо упоминаний о наличии в г. Москве системы местного самоуправления и о ее установленной Конституцией РФ и соответствующими федеральными законами роли в определении важнейших параметров и направлений городской общественной жизни.

#### От «умного города» к стране с «умным населением»

Угрозы неприкосновенности частной жизни в «умном городе» начинают подкрепляться примером Китая — одного из лидеров в сфере информационных технологий и искусственного интеллекта. Одним из оснований для этого в последнее время стала реализация китайской «Системы

<sup>15</sup> Большой Брат, или Старший Брат (Big Brother) — персонаж антиутопии Джорджа Оруэлла «1984», единоличный лидер государства и символ тотальной слежки.

<sup>16</sup> Искусственный интеллект любит тебя. URL: [https://echo.msk.ru/blog/sergei\\_mitrohin/2625400-echo/](https://echo.msk.ru/blog/sergei_mitrohin/2625400-echo/)

социального доверия»<sup>17</sup> (SCS — Social Credit Score), которую зарубежные критики называют «тотальным электронным контролем за населением». Известный специалист по этому вопросу пишет: «Руководство КНР утверждает: SCS — это базирующаяся на китайских традициях, больших данных и искусственном интеллекте система формирования гармонии, искренности и доверия, воспитания и развития человека, инструмент осуществления “Великой Китайской мечты” в условиях информатизации и технологического развития страны... Однако на Западе Систему уже называют “электронным концлагерем”»<sup>18</sup>.

Руководство КНР обнародовало план и цели внедрения «Системы социального кредита» в 2014 г. с надеждой на повсеместное использование в 2020 г. Согласно SCS, каждому гражданину Китая будет присваиваться рейтинг, и за отсутствие нарушений закона, полезную общественную деятельность, своевременную выплату кредитов и т.п. будут начисляться баллы, а за проступки разной степени тяжести — вычитаться. Правительство КНР опубликовало перечень соответствующих санкций, в числе которых запрет на работу в госучреждениях, отказ в соцобеспечении, особо тщательный досмотр на таможне, запрет на занятие руководящих должностей в пищевой и фармацевтической промышленности, отказ в авиабилетах и спальном месте в ночных поездах, запрет на обучение детей в дорогих частных школах и др. Руководство КНР еще при Мао Цзэдуне организовало систему «дан-ань» — личных дел граждан, в каждом из которых есть физические данные, фото, послужной список, характеристики от начальников и товарищей, отчеты

об успеваемости и правонарушениях, членство в клубах и общественных организациях и т.п. Ранее личные дела хранились в бумажном виде в государственных архивах, но теперь они формируются с помощью информационных технологий. Граждане КНР могут восстановить частично утраченное «доверие» примерным поведением, в том числе информированием властей о замеченных нарушениях у других граждан.

Источниками масштабной базы данных, с одной стороны, выступают государственные структуры, правоохранительные и муниципальные органы, а с другой — телекоммуникационные компании КНР. В ноябре 2015 г. издание The Wall Street Journal (WSJ) сообщило, что китайские Tencent, Alibaba, рейтинговый сервис Sesame Credit Management и специализирующееся на финансовых операциях дочернее предприятие Alibaba AntFinancial содействуют сбору данных, предоставляя государству информацию о своих пользователях. В западной прессе в связи с этим начали появляться понятия «китайский киберсоциализм» и «киберконфуцианство». В отечественной экспертной среде в связи с этим проводят параллели с описанным выше Иннополисом и «московским экспериментом».

\* \* \*

«Умный город» есть квинтэссенция идеологии коренного реформирования сложившейся системы общественных отношений и ее институтов. Он — и максимальная концентрация неостановимого вхождения новаций информационных технологий и искусственного интеллекта в городскую среду. В «умном городе» сошлись амбиции политиков и интересы крупного бизнеса. Единственной силой, способной обратить их на благо горожан, является классическое местное самоуправление, которому предстоит преодолеть отчуждение от акторов «умного города». Это — отдельная тема для новых публикаций и дискуссий.

<sup>17</sup> Второе название — «Система социального кредита».

<sup>18</sup> Овчинский В. Китай планирует управлять всем миром с помощью искусственного интеллекта. URL: /ai-news.ru... ovchinskij\_kitaj\_planiuet...vsem\_mirgom... См. также: Гордеев А. Цифровая диктатура: как в Китае вводят систему социального рейтинга. URL: <https://www.rbc.ru/business/11/12/2016/584953bb9a79477c8a7c08a7>; Кириллов А., Русинова З. Как работает система социального доверия в Китае. URL: <https://tass.ru/opinions/5225841>

## Литература

1. Василенко И.А. «Сингапурское чудо» в фокусе политического анализа: искушение и разочарование в азиатской хай-тек-утопии / И.А. Василенко // *Власть*. 2018. Т. 26. № 6. С. 169–175.
2. Михайлова Е.В. Опыт правительства Москвы в применении смарт-технологий для модернизации городского управления / Е.В. Михайлова // *Власть*. 2019. Т. 27. № 2. С. 62–65.
3. Муравьева Н.Н. Факторы успеха «умных городов» / Н.Н. Муравьева, Е.Б. Мудрова // *Региональная экономика и управление: электронный научный журнал*. 2020. № 2 (62). С. 4.
4. Сарханянц К. Летящие такси, умные дома и роботы-помощники / К. Сарханянц, Я. Рождественская // *Коммерсантъ*. 2019. 30 июня.
5. Симонова С.В. Кто управляет умными городами, или Муниципально-правовые риски цифровизации городского хозяйства / С.В. Симонова // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2020. № 4. С. 3–8.
6. Такимото М. Город будущего FUJISAWA SST. Как устроен «экологичный умный город» Фудзисава (Япония) / М. Такимото // *Энергосовет*. 2015. № 2 (39). С. 46–52.