
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.25+342.9+349.442
DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(4).88-99



ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИЙ «УМНОГО» ГОРОДА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е.В. Гриценко

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
10 июля 2025 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2025 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2025 г.

Ключевые слова

«Умный» город, цифровая трансформация, правовое регулирование, международные стандарты «умных» устойчивых городов, показатели эффективности «умных» городов в России, муниципально-территориальное устройство, административно-территориальное устройство, пространственное развитие

«Умный» город рассматривается в качестве предмета правового регулирования с учетом разнообразных трактовок как самого понятия, так и выработанных в мировой практике и в урбанистической теории моделей «умных» городов. На основе анализа международно-правовых документов обосновывается необходимость перехода к комплексному восприятию «умного» города, включающему, помимо технологического элемента, достижение целей устойчивого развития на местах, вовлечение в процесс принятия решений всех заинтересованных субъектов, а также эффективное взаимодействие всех уровней публичной власти. Делаются выводы о том, что практика реализации в Российской Федерации ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства, как и связанных с ним проектов безопасного города, экологического благополучия, цифровизации государственного и муниципального управления, демонстрирует насущную потребность упорядочения и внутреннего согласования показателей, входящих в стандарт «умного» города. Кроме того, необходимо выработать единый подход к базовым понятиям территориального устройства и пространственного развития, преодолеть смешение муниципального и административно-территориального устройства. Только на этой основе возможно системное восприятие территорий, в рамках которых обеспечивается комплексное развитие с использованием информационных технологий.

THE LEGAL FRAMEWORK FOR SMART CITY CONCEPTS: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Elena V. Gritsenko

St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia

Article info

Received –
2025 July 10
Accepted –
2025 September 20
Available online –
2025 December 20

Keywords

Smart city, digital transformation, legal regulation, international standards of smart sustainable cities, key performance indicators of smart cities in Russia, municipal-territorial structure, administrative-territorial structure, spatial development

The subject. The content of a smart city as a subject of legal regulation is revealed, taking into account various interpretations of both the concept itself and the models of smart cities developed in world practice and urban theory (technocratic model, triple helix model, quadruple helix model). Various options for legal formalization of the smart city concept in the Russian Federation are considered.

The purpose of the article is to identify problems and deficiencies in the existing legal framework for smart cities in the Russian Federation and to develop proposals for overcoming them.

Methodology. The methodological basis of this research includes, in addition to formal legal method, methods of comparative legal analysis, historical-legal method, and modeling method. Moreover, sociological methods were used.

Main results. Based on the analysis of international legal documents, the necessity of transition to a comprehensive perception of a smart city is substantiated. This perception includes, in addition to the technological element, the achievement of sustainable development goals at the local level, involvement of all stakeholders (science, business, civil society) in the decision-making process, and effective interaction of all levels of public authority.

Conclusions. The legal framework of Russian smart cities, represented by sublegislative acts implementing plans and programs, is characterized by flexibility, mobility, and inconsistency.

The practice of implementing the departmental project for digitalization of urban economy in the Russian Federation, as well as related projects of safe city, environmental well-being, and digitalization of state and municipal governance, demonstrates the urgent need for streamlining and internal coordination of indicators included in the smart city standard. Furthermore, it is necessary to develop a unified approach to basic concepts of territorial structure and spatial development, and to overcome the confusion between municipal and administrative-territorial structure. Only on this basis is it possible to achieve a systematic perception of territories where comprehensive development using information technologies is ensured.

1. Введение

Решение задачи комплексного развития территории на современном этапе не может обойтись без использования информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в целях достижения устойчивого развития и обеспечения достойного уровня благосостояния граждан в местах их непосредственного проживания. Описание этих целей наиболее полно и точно воплотилось в концепции «умного» города (*smart city*) – глобальном тренде, получившем распространение и признание не только на муниципальном, региональном, национальном уровнях, но и в наднациональном и международном масштабе.

Российская Федерация также активно движется в указанном направлении. Москва с 2019 г. имеет сертификат ООН за достижения в развитии «умного» устойчивого города в рамках глобальной инициативы «Объединяйтесь ради умных устойчивых городов» (*United for Smart Sustainable Cities, U4SSC*), причем этот сертификат был вновь подтвержден столицей в 2024 г. по результатам оценки по 80 критериям¹. Кроме того, всё более широкое распространение получают отечественные рейтинги и конкурсы по определению качества продвижения муниципалитетов в реализации концепции «умного» города. Приказом Минстроя России в 2020 г. в конкурсе «Лучшая муниципальная практика» была введена номинация, связанная с внедрением цифровых технологий и платформенных решений в модернизацию городского хозяйства².

Несмотря на заметный бум в развитии концепций и технологий «умных» городов в мировом мас-

штабе и активизацию междисциплинарного исследовательского интереса к этому феномену со стороны представителей различных научных направлений: экономистов, географов, урбанистов, регионоведов, управленцев, экологов, программистов, информатиков, инженеров, архитекторов-градостроителей, социологов, политологов, юристов, – сохраняется разнообразие подходов как к пониманию «умного» города, так и к трактовке показателей его эффективности. При этом существенно отстает поиск адекватных правовых инструментов, необходимых для выработки оптимальной модели «умного» города, ее эффективного внедрения с учетом минимизации и предотвращения негативных последствий цифровизации на муниципальном уровне.

Рассмотрим подробнее, что же включается в понятие «умного» города, каково значение международно-правового регулирования концепций и показателей «умных» городов, каковы особенности правовой регламентации «умных» городов и показателей их эффективности в Российской Федерации и каковы перспективы комплексного интегративного подхода к этому регулированию.

2. «Умный» город как предмет правового регулирования

«Умный» город – достаточно условное понятие, его значение не ограничивается сугубо буквальным смыслом. Соответственно, определение «умный», или, в иных переводах слова *smart* на русский язык, «разумный», «интеллектуальный», «интеллигентный», вовсе не ограничивается связанностью с информационными технологиями. Речь идет также об инновациях во всех сферах жизнедеятельности и

¹ Москва получила сертификат ООН за достижения в развитии умного города // Портал Мэра и Правительства Москвы. 2024. 15 окт. URL: <https://www.mos.ru/news/item/145234073/>.

² Приказ Минстроя России от 9 июля 2020 г. № 368/пр «Об утверждении формы конкурсной заявки муниципального образования и методики оценки конкурсных заявок муницип-

ципальных образований, представляемых для участия в номинации “Модернизация городского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений (“умный город”)” Всероссийского конкурса “Лучшая муниципальная практика”». Здесь и далее, если не указано иное, нормативные правовые акты и судебные решения приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

достижении целей устойчивого развития. При этом под городом понимается не только городское поселение как муниципальный субъект, населенный пункт или административно-территориальная единица, но и иная территория – сельские поселения, общины, а иногда и части городских или сельских поселений, реализующие проекты «умного» города. Так, участниками второй категории номинации конкурса «умных» городов в России являются сельские поселения. В роли «умных» городов по всему миру выступают сообщества, муниципалитеты, общины, коммуны (*communities*), в которых реализуются местные инновационные системы и проекты «умных» городов³. Наконец «умными» городами называются и не имеющие самостоятельного муниципального статуса специально создаваемые пространства для реализации новаторских инновационных проектов, являющиеся частью территорий других городов, причем зачастую также обладающих статусом «умных» мегаполисов (как, например, Экспо-сити в Шанхае (Китай), Рублёво-Архангельское (СберСити) в Москве; также см.: [1, с. 810]).

Содержательное наполнение «умного» города различается в зависимости от избранной модели *smart city*. Моделирование же увязывается с типом «умного» города либо с этапом его становления и развития. Типология «умных» городов проводится обычно по критериям не только численности населения, муниципального или административно-территориального статуса модернизируемой территории, но и по порядку реализации проекта «умный город». По последнему критерию выделяются: 1) новые, специально создаваемые инновационные «умные» города – как специализирующиеся на конкретном направлении, так и нацеленные на комплексное развитие на основе ИКТ и с использованием искусственного интеллекта (Сонгдо в Южной Корее, Масдар в ОАЭ, Дхолера в Индии, Фудзисава в Японии, Неом в Саудовской Аравии, Сколково и Иннополис в России и мн. др.); 2) города со своей историей, существовавшие и до реализации проекта «умного» города в качестве самостоятельных муниципальных или административно-территориальных единиц и переживающие этап модернизации городского хозяйства и управления в новых условиях [1, с. 810; 2, с. 3].

Этапы создания и дальнейшей модернизации *smart cities* также лежат в основе их дифференци-

ции по поколениям. На эту эволюцию «умных» городов было обращено внимание и в докладе Фонда «Центр стратегических разработок Северо-Запад» о технологиях для «умных» городов, где авторы с опорой на зарубежные источники выделили три поколения «умных» городов: *smart city 1.0* (доступ сити-менеджеров к цифровой инфраструктуре), *smart city 2.0* (развитие городского управления с включением предпринимательских структур в рыночные сегменты «умного» города) и *smart city 3.0* (вовлечение всех групп участников – частного сектора, академической среды, кластеров, сообществ, граждан, власти – в формирование устойчивых экосистем) [2, с. 5–6]. В российской экономической литературе можно встретить и несколько отличающиеся интерпретации поколений «умных» городов, которые в целом не противоречат подходу, представленному в докладе Фонда [3, с. 795]. Таким образом, можно констатировать, что выбор модели «умного» города зависит от типа модернизируемой территории, этапа и уровня развития городской и цифровой инфраструктуры, социально-экономического и экологического состояния города или муниципалитета, культурных особенностей, уровня гражданской активности и вовлеченности граждан в решение городских проблем.

Как показывает анализ урбанистической литературы, для моделирования «умных» городов могут быть использованы концепции, предложенные исследователями урбанизации еще во второй половине прошлого века. Они удачно адаптируются к современным тенденциям развития «умных» городов. Так, *технократическая модель* города будущего, предложенная еще П. Холлом [4], дала основу современным подходам к трактовке «умных» городов как, прежде всего, использующих передовые технологии. Технократическая концепция сосредоточена на внедрении цифровых технологий, оценке эффективности в зависимости от уровня цифровизации городской инфраструктуры и автоматизации процессов. Соответственно, технократическая модель «умного» города характерна прежде всего для специально и заново создаваемых инновационных городов, под которые собирается население, также она получает распространение на первом этапе создания «умных» городов, когда первоочередной задачей выступает внедрение цифровых технологий в городское управление и хозяйство (первое поколение «умных» городов).

³ Технический комитет 268 Международной организации по стандартизации (далее – ИСО), в котором разрабатываются стандарты для «умных» городов, в связи с этим име-

ется *Sustainable cities and communities* («Устойчивые города и сообщества»).

Следующим шагом в продвижении представлений о модернизации территориального экономического развития явилась так называемая *модель «тройной спирали»* (*The Triple Helix Model*), предложенная еще в 1995 г. Г. Ицковицем и Л. Лейдесдорфом [5]. Ученые представили инновационное развитие как взаимодействие трех звеньев спирали – трех групп субъектов, а именно: университетов, промышленности и правительства. Модель тройной спирали характерна для этапа сервисного государства и сервисного муниципалитета, она предполагает наличие в качестве рамочных условий развитой научной и образовательной основы и благоприятной предпринимательской среды. Применительно к современным концепциям «умного» города модель «тройной спирали» представляет *smart city* как эффективную кооперацию науки, бизнеса и всех уровней власти для обеспечения качества оказываемых услуг (второе поколение «умных» городов), т. е. акцент делается на сервисный характер «умного» города и на публично-частное партнерство.

Существенный вклад в понимание комплексного характера инновационного развития внесла модель «четверной спирали» (*The Quadruple Helix Innovation Model*), раскрытая в серии статей Э. Караянниса и Д. Кэмпбелла, предложивших в 2009 г. дополнить модель тройной спирали четвертым звеном – гражданским обществом [6]. Примечательно, что и до 2009 г. в урбанистических исследованиях настойчиво продвигалась идея «умного» города как основанного на «умном» сочетании способностей и действий самостоятельных, независимых и сознательных граждан. Именно так определял *smart city* Центр регионалистики Венского технологического университета (*Centre of Regional Science Vienna University of Technology*) в отчете по проекту «Умные города. Система построения рейтинга европейских городов, средних по площади и численности населения»⁴.

Дальнейшее развитие этой интегративной модели направлено также на учет, наряду с демократи-

ческим участием, экологических аспектов и потребностей, которые могут характеризоваться уже как пятое звено спирали [7]. Данный комплексный подход применительно к «умному» городу позволяет рассматривать его как целостную экосистему. Интегративная модель «умного» города, именуемая также «субъектной», получила широкое распространение и в российской урбанистической и регионоведческой литературе: она предполагает более полный учет роли всех субъектов в процессе реализации концепции «умного» города, дальнейшее усиление гражданского участия в принятии умных решений и достижении целей устойчивого развития, формирование городской идентичности с учетом культурных и национальных особенностей [8–10]. Модель четверной спирали и ее дальнейшие модификации связаны с последним поколением *smart cities*, усложнением задач «умных» городов и использованием для их решения элементов партисипаторной демократии и потенциала гражданской активности, они утверждают комплексный подход к понятию «умного» города, акцентируя внимание на экологических аспектах и целях устойчивого развития.

3. Международно-правовое регулирование «умных» городов: «мягкое право»

Международно-правовая основа концепций «умных» городов включает как общие международно-правовые акты «мягкого права», устанавливающие фундаментальные принципы, связанные с доступом к информации, информационным технологиям, развитием цифровой инфраструктуры и электронного правительства, использованием искусственного интеллекта по всем направлениям⁵, так и акты, программы, инициативы, стандарты, непосредственно определяющие жизнедеятельность «умных» городов и также носящие рекомендательный характер. Последние связаны в первую очередь с уже упомянутой выше глобальной инициативой ООН *U4SSC*, стартовавшей в мае 2016 г. в качестве продолжения предшествующих программ и проектов ООН

⁴ Отчет был представлен в 2007 г. по результатам реализации проекта, направленного на выработку системы построения рейтинга европейских городов, средних по площади и численности населения (от 100 тыс. до 500 тыс. жителей), с целью оценки привлекательности городских регионов. Несмотря на то, что термин *smart city* к тому времени уже был известен в литературе по пространственному планированию и урбанистике, его целостное восприятие отсутствовало, см.: Smart cities: Ranking of European medium-sized cities. Vienna: Vienna University of Technology,

2007. P. 11. URL: https://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf.

⁵ Для развития проектов «умных» городов ключевое значение имеют, в частности, Окинавская хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. (Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56), Рекомендации Совета ОЭСР по искусственному интеллекту от 22 мая 2019 г. (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>).

по объединенным «умным» городам⁶ и выступающей в качестве международной платформы для обмена опытом институциональных реформ и цифровой трансформации в соответствии с целями устойчивого развития (далее – ЦУР), и прежде всего ЦУР 11 – обеспечение инклюзивности, безопасности, устойчивости и стабильности городов и населенных пунктов. Сочетание идеи «умного» города с целями устойчивого развития и гражданского участия нашло отражение также в Рекомендациях Международного союза электросвязи (*International Telecommunication Union, ITU*; далее – МСЭ)⁷. Помимо общих подходов к характеристике *smart city*, рекомендации МСЭ создают международно-правовую основу стандартизации «умных» устойчивых городов, устанавливают имеющие рекомендательный характер *ключевые показатели эффективности и результативности (Key Performance Indicators, KPI)* по трем ведущим направлениям – экономика, окружающая среда, социально-культурное развитие (общество и культура)⁸.

При этом значимой формой международно-правового регулирования стандартов для «умных» устойчивых городов являются документы упомянутой выше МСЭ (*International Organization for Standardization, ISO*; <https://www.iso.org/about>), независимой неправительственной экспертной ассоциации, всемирной федерации национальных органов по стандартизации из более чем 170 стран. Международные стандарты, издаваемые МСЭ и перио-

дически пересматриваемые, не являются обязательными, также имеют рекомендательный характер и служат ориентиром для выработки национальной политики в соответствующей сфере, для стратегического планирования, организации учета, упорядочения отчетности, мониторинга и контроля.

Применительно к «умным» устойчивым городам МСЭ предложила целую серию международных стандартов. Так, Стандарт ISO 37120, разработанный комитетом TC 268 «Устойчивые города и сообщества», актуализированный в 2018 г., содержит индикаторы городских услуг и качества жизни, основанные на сочетании показателей «разумности», «интеллектуальности» города (*smart city*), с одной стороны, и показателей его устойчивости и адаптивности (*resilience city*) – с другой⁹. Несмотря на условное разделение показателей на две группы, стандарт устанавливает методологию комплексной и целостной оценки эффективности городских услуг и качества жизни на основе системы индикаторов, которые позволяют обеспечить единый подход к тому, что и как измеряется, и применимы к городам и муниципалитетам, независимо от их размера и месторасположения. Предложенный стандарт опирается на принципы управления, закрепленные в ISO 37101¹⁰ и других стратегических документах. Стандарт ISO 37122, выпущенный в 2019 г. в развитие ISO 37120, обобщает показатели интеллектуальности и устойчивости как индикаторы эффективности для

⁶ С 2014 г. тема «умных» устойчивых городов являлась приоритетом в работе Европейской экономической комиссии ООН, тогда же был запущен проект «Объединенные умные города» (*United smart cities*), подробнее см.: Доклад Habitat III, Issue papers 21 “Smart cities”, 2015. URL: https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-21_Smart-Cities-2.0.pdf.

⁷ См. определение понятия ««умный» устойчивый город» (*smart sustainable city*): «это инновационный город, использующий информационно-коммуникационные технологии и другие средства для повышения качества жизни, эффективности деятельности и услуг в городах, а также конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, природоохранных, а также культурных аспектах» (п. 3.2.2 Рекомендации ITU-T Y.4900/L.1600 «Обзор ключевых показателей деятельности “умных” устойчивых городов» (<https://handle.itu.int/11.1002/1000/12627>)).

⁸ См., прежде всего, рекомендации МСЭ серии ITU-T Y.4900 – *Key performance indicators definitions for smart sustainable cities: ITU-T Y.4901/L.1601* «Ключевые показатели деятельности, связанные с использованием информационно-коммуникационных технологий в “умных”

устойчивых городах» (<https://handle.itu.int/11.1002/1000/12661>), Y.4902/L.1602 «Ключевые показатели деятельности, связанные с воздействием информационно-коммуникационных технологий на устойчивость “умных” устойчивых городов» (<https://handle.itu.int/11.1002/1000/12662>), ITU-T Y.4903/L.1603 «Ключевые показатели деятельности “умных” устойчивых городов для оценки достижения целей в области устойчивого развития» (<https://handle.itu.int/11.1002/1000/12884>) – и приложение 39 (<https://handle.itu.int/11.1002/1000/12977>) к ней, а также рекомендации ITU-T L.1430 «Методика оценки воздействия на окружающую среду проектов по снижению выбросов парниковых газов и потребления энергии на основе информационно-коммуникационных технологий» (<https://handle.itu.int/11.1002/1000/11904>) и ITU-T L.1440 «Методика оценки воздействия информационно-коммуникационных технологий на окружающую среду на уровне городов» (<https://handle.itu.int/11.1002/1000/12431>).

⁹ ISO 37120:2018 Sustainable cities and communities – Indicators for city services and quality of life. URL: <https://www.iso.org/ru/standard/68498.html>.

¹⁰ ISO 37101:2016 Sustainable development in communities – Management system for sustainable development –

«умных» городов, предлагая комплексное определение *smart city*¹¹.

Стандарты МОС воспринимаются государствами-участниками в качестве национальных стандартов и таким образом включаются в национальные правовые системы. В Российской Федерации названные стандарты были утверждены в качестве национальных стандартов и введены в действие приказами Росстандарта¹² в соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 162). Согласно ст. 26 ФЗ № 162 они подлежат добровольному применению в российской правовой системе, однако могут приобретать обязательный характер для субъекта, принимающего на себя обязанность соответствия этому стандарту. Кроме того, с включением национальных стандартов в российскую правовую систему открываются возможности для их добровольного применения при разработке профильными министерствами показателей для «умных» городов, как, например, стандарта «Умного города» Минстроя России и показателей цифровой зрелости органов публичной власти, утверждаемых приказами Минцифры России.

Кроме того, развитие проектов «умных» городов является одним из приоритетных направлений Организации экономического сотрудничества и развития (*Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*; далее – ОЭСР), которая с июля 2019 г. запустила Программу по «умным» городам и инклюзивному росту (*The OECD Programme on Smart Cities and Inclusive Growth*) для оценки и измерения эффективности «умных» городов и их вклада в инклюзивный рост и благополучие¹³. Программа ОЭСР и предложенные в ней показатели и рекомендации являются важным ориентиром для разработки

национальных, региональных и муниципальных программ, стратегий развития, планов модернизации и цифровизации, методологической основой для формирования национальных методик оценки эффективности развития городских территорий на основе единых критериев, для создания систем мониторинга городского развития и механизмов контроля инвестиций, для обеспечения баланса между технологическим развитием и социальными потребностями. Наконец, развитие «умных» устойчивых городов в мировом масштабе соответствует также целям Всемирного банка как международной финансовой организации, стремящейся к реализации долгосрочных экономических проектов и сокращению бедности в мире, в том числе через Программу глобального партнерства «Умный город» (*Global Smart City Partnership Program, GSCP*), учрежденную в 2018 г.¹⁴

Отсутствие юридически обязательного характера у международных актов, посвященных «умным» городам, не умаляет их роли как вспомогательной и методологической основы, ориентира для разработки национальных стратегий развития информационного общества, электронного правительства, «умных» городов, для формирования национальной политики и национального законодательства в указанных сферах.

4. Развитие правовой основы «умных» городов в Российской Федерации

В России задача развития «умных» городов признаётся в качестве приоритетной на уровне национальных проектов, федеральных, региональных и муниципальных программ и стратегических планов¹⁵. Вместе с тем российские законы, регулирующие осуществление публичной власти в субъектах

Requirements with guidance for use / Устойчивое развитие в сообществах. Система менеджмента для устойчивого развития. Требования и руководство для использования. URL: <https://www.iso.org/standard/61885.html>.

¹¹ ISO 37122:2019 Sustainable cities and communities – Indicators for smart cities. URL: <https://www.iso.org/ru/standard/69050.html>.

¹² См.: ГОСТ Р ИСО 37101–2018 Устойчивое развитие в сообществах: утв. Приказом Росстандарта РФ от 7 авг. 2018 г. № 461-ст: введ. в действие с 1 марта 2019 г.; ГОСТ Р ИСО 37120–2020 Показатели городских услуг и качества жизни: утв. Приказом Росстандарта РФ от 25 авг. 2020 г. № 523-ст: введ. в действие с 1 авг. 2021 г.; ГОСТ Р ИСО 37122–2023 Устойчивое развитие сообществ. Показатели для умных городов: утв. Приказом Росстандарта от 16 авг. 2023 г. № 663-ст: введ. в действие 1 сент. 2023 г.

¹³ URL: <https://www.oecd.org/en/about/programmes/the-oecd-programme-on-smart-cities-and-inclusive-growth0.html>.

¹⁴ Подробнее см.: URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/global-smart-city-partnership-program>. По состоянию на 2023 г. GSCP поддержала 22 проекта, преимущественно в сфере городского хозяйства и транспорта, при этом на Африку приходится самая значительная доля – 32 %.

¹⁵ В Российской Федерации реализуется ведомственный проект по цифровизации городского хозяйства «Умный город», паспорт которого утвержден Приказом Минстроя России от 27 декабря 2021 г. № 1014/пр (<https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/379141/>), в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» Национального проекта «Инфраструктура для жизни» (до 2025 г. – Национального проекта «Жилье и городская среда»). Ведомственный проект направлен на достижение

Российской Федерации и на местах, продолжают ориентироваться преимущественно на «аналоговые», а не цифровые правоотношения. Так, и в принятых после конституционной реформы 2020 г. российских законах об организации публичной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации новые цифровые возможности региональной и местной власти практически не получили отражения, за исключением положений о допущении «дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти», а также «дистанционного участия депутатов в заседаниях представительных органов», порядок которых устанавливается законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований¹⁶.

Таким образом получается, что современная правовая основа «умных» городов в России представлена разрозненными подзаконными актами, принимаемыми на базе стратегических и программных документов. Речь идет в первую очередь об актах Министра России, который во исполнение ведомственного проекта «Умный город» Приказом от 28 сентября 2023 г. № 696/пр утверждает стандарт «Умного города» – перечень базовых и дополнительных показателей, характеризующих достижение целевых требований по цифровизации городского хозяйства; их плановые значения; методику расчета и оценки эффективности цифровой трансформации городского хозяйства в Российской Федерации (*IQ* городов), а также порядок проведения отбора муниципальных образований в целях реализации пилотных проектов и оценки их эффективности¹⁷. Здесь же определяются показатели стандарта «Умного города» в 15 сферах: цифровая трансформация государственного и муниципального управления; развитие городской среды и ЖКХ; строительство; энергетика; безопасность; геоинформационные технологии; здравоохранение; куль-

тура; молодежная политика; наука и высшая школа; образование; предпринимательство; спорт; транспорт; экология (Приложение № 1).

Объектом учета являются субъекты Российской Федерации и муниципальные образования типа городских и муниципальных округов (районов). Соответственно, Индекс «*IQ* городов» предлагается рассчитывать по муниципальным образованиям указанных типов в зависимости от численности населения в них. Именно эти муниципалитеты в рамках своей категории участвуют в отборе для реализации проектов по Приказу Министра России от 28 сентября 2023 г. № 696/пр, они же выступают третьей стороной соглашения с Министром России и субъектом Российской Федерации о реализации пилотного проекта цифровизации городского хозяйства на территории муниципального образования в случае успешного прохождения отбора.

В то же время практически каждая из названных сфер учета не исчерпывается базовыми и дополнительными показателями «умного» города, оценка ее состояния и развития более подробно раскрывается в приказах других уполномоченных министерств и в рамках других смежных национальных проектов. Например, базовые и дополнительные показатели сферы безопасности стандарта «Умного города» не охватывают всего комплекса вопросов безопасной среды, а касаются только доли транспортных средств определенных категорий, используемых для перевозки опасных грузов (п. 5 Приложения № 1 к Приказу Министра России от 28 сентября 2023 г. № 696/пр). Таким образом, система «Безопасный город» в правовом отношении пока не интегрирована в стандарт «Умного города», реализуется параллельно, имеет собственную программную и правовую основу на всех уровнях публичной власти, собственные показатели оценки эффективности.

национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации, получивших отражение в программных указах Президента РФ (см., напр., Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542>)). Также о принципах и этапах развития современного «умного» города в Санкт-Петербурге см. пп. 2 п. 6 и п. 9 Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года, утвержденной Законом Санкт-Петербурга от 19 декабря 2018 г. № 771-164 (https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/strategiya-ser-2035/).

¹⁶ Часть 2 ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414), ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33).

¹⁷ Приказ Министра России от 28 сентября 2023 г. № 696/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации цифровизации городского хозяйства «Умный город» и признании утратившими силу некоторых актов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».

Согласно Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р; далее – Концепция «Безопасный город») функция главного координатора по вопросам внедрения системы и ее контроля на федеральном уровне возложена на МЧС РФ, которое и устанавливает *критерии и показатели* эффективности использования комплекса «Безопасного города» для субъектов Российской Федерации и далее через уполномоченные органы субъектов Российской Федерации – *критерии и показатели* для муниципальных образований¹⁸.

Точно так же сфера экологии имеет продолжение в не охватываемых стандартом «Умного города» показателях реализации национальной цели развития и национального проекта «Экологическое благополучие», государственной программы РФ «Охрана окружающей среды» через различные федеральные проекты («Чистый воздух», «Сохранение биоразнообразия и развитие экологического туризма», «Генеральная уборка», «Чистая вода» и др.)¹⁹. Эти показатели определяются, соответственно, профильным Министерством природных ресурсов и экологии (Минприроды России)²⁰.

Наконец, задачи повышения качества и цифровизации муниципальных услуг, муниципальных сервисов и функций, а также развития электронной коммуникации в сфере публичного управления явля-

ются предметом еще одного федерального проекта – «Экономика данных и цифровая трансформация государства»²¹. При этом показатель «Цифровая зрелость» органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта, наряду с другими показателями качества среды для жизни, качества дорожного хозяйства в опорных населенных пунктах, городских агломерациях и городах, является одним из критериев оценки эффективности деятельности глав регионов²². По поручению Правительства РФ показатель цифровой зрелости государственного и муниципального управления, ключевых отраслей экономики и социальной сферы определяет Минцифры России как уполномоченный федеральный исполнительный орган в этой сфере через применение цифровых платформ, искусственного интеллекта и больших данных²³. При этом среди отраслей социальной сферы, помимо образования, здравоохранения, науки, физкультуры и спорта, выделяется также «Городская среда и ЖКХ» с платформами «Умный город» и «Безопасная среда». А к ключевым отраслям экономики, помимо топливно-энергетического комплекса, обрабатывающих отраслей промышленности, финуслуг, относятся строительство, транспорт, сельское хозяйство, экология и природопользование, туристическая индустрия.

¹⁸ Разд. VI Концепции «Безопасный город»; План мероприятий по реализации Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» на период 2016–2020 гг., утв. Министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ 15 июня 2016 г. № 2-4-35-64-14.

¹⁹ Пункты 1 «г», 5 Указа Президента РФ № 309 от 7 мая 2024 г.; Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 в ред. от 14 мая 2025 г. № 640 «Об утверждении государственной программы РФ «Охрана окружающей среды»».

²⁰ См., напр., Сводный индекс обработки (сортировки), утилизации и захоронения ТКО, утвержденный Приказом Минприроды РФ от 29 декабря 2020 г. № 1119.

²¹ Реализация федерального проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика РФ» была завершена 31 декабря 2024 г. С 2025 г. паспорт федерального проекта был обновлен в рамках национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства» (обновленный паспорт проекта утвержден протоколом проектного комитета 26 ноября 2024 г. № 1-пр). Паспорта федеральных проектов сформированы и размещены в государственной интегрированной

информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (<https://budget.gov.ru/Национальные-проекты/Перечень-федеральных-проектов>), см.: Письмо-разъяснение Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 9 ноября 2021 г. № П19-20582-ОГ // СПС «КонсультантПлюс».

²² Перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации в настоящее время утвержден Указом Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014. Также см.: Методики расчета фактически достигнутых и плановых значений показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: утв. Постановлением Правительства от 28 января 2025 г. № 58 (ред. от 17 июня 2025 г.).

²³ Методика расчета показателя «Достижение “цифровой зрелости” государственного и муниципального управления, ключевых отраслей экономики и социальной сферы»: утв. Приказом Минцифры РФ № 1210 от 28 декабря 2024 г.

Подводя промежуточный итог анализу столь пестрого и динамичного подзаконного регулирования показателей, так или иначе затрагивающих характеристику территории в качестве «умной», можно констатировать, во-первых, весьма узкий подход к трактовке «умного» города при определении его стандарта в актах Минстроя России, а во-вторых, отсутствие достаточной проработки и учета утвержденных Росстандартом и введенных в действие с 2019 по 2023 г. для добровольного применения национальных стандартов «умных» городов ГОСТ Р ИСО. Например, хотя в п. 3.4 ГОСТ Р ИСО 37122–2023 было предложено комплексное определение умного города (*smart city*), Минстрой России сосредоточил свое внимание лишь на его технологической составляющей (цифровизации городского хозяйства), затронув по касательной или вовсе оставив за пределами учета и оценки показатели безопасности, адаптивности, устойчивости, а также вовлеченности населения в решение задач «умного» города. В-третьих, объектами учета в рамках стандартизации «умного» города являются как муниципальные образования, так и субъекты Российской Федерации. Содержательный анализ учитываемых показателей свидетельствует об отсутствии во многих случаях у муниципалитетов необходимых полномочий для обеспечения их исполнения. Категоризация муниципальных образований для определения стандарта «Умного города», как и «IQ городов», предлагаемая Минстроем России, производится без учета муниципального и административно-территориального статуса объектов учета. При этом в актах Минстроя России не находят объяснения тот факт, что в качестве муниципальных объектов учета избраны исключительно сложносоставные муниципалитеты, которые, в свою очередь, охватывают различные городские и сельские населенные пункты, а следовательно, имеют свою специфику с точки зрения возможностей и приоритетов пространственного развития. Более того, действующие ныне акты Минстроя России, исключаящие из порядка стандартизации, оценки эффективности и участия в пилотных проектах все иные муниципальные образования, помимо городских и муниципальных округов (районов), не согласуются с недавно в основном вступившим в силу ФЗ № 33 об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, который допустил сохранение поселений в рамках двухуровневой системы муниципально-территори-

ального устройства в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (ч. 7 ст. 9, ст. 89).

В-четвертых, при сопоставлении показателей стандарта «Умного города» Минстроя России с иными ведомственными показателями цифровой трансформации городов в отдельных сферах бросается в глаза существенная рассогласованность как содержательного наполнения выделяемых и подлежащих учету сфер цифровой зрелости, так и различия в методиках подсчета, в определении территории, развитие которой оценивается. Например, если Минстрой России под «городами» (муниципальными объектами учета) понимает *городские и муниципальные округа (районы)*, то в актах Президента РФ, Правительства РФ и Минцифры России, устанавливающих показатели цифровой зрелости государственного и муниципального управления, речь идет о развитии *опорных населенных пунктов, агломераций, городов*, что и учитывается при оценке эффективности деятельности глав и исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

В-пятых, примечательна разница в характере юридического действия установленных показателей. Так, показатели стандарта «Умного города» Минстроя России важны для упорядочения учета достижений, организации отчетности и выстраивания рейтинга тех муниципальных образований, которым они адресованы. Эти показатели не влияют напрямую на конституционно-правовой статус муниципальных субъектов, субъектов Российской Федерации и их органов. Что же касается показателей цифровой зрелости государственного и муниципального управления, то они являются элементом законодательного института оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 35 ФЗ № 414) и органов местного самоуправления (ст. 40 ФЗ № 33). В соответствии с указанными положениями законов об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации и местного самоуправления, перечни показателей для оценки эффективности утверждаются Президентом РФ или в порядке, им определяемом, и могут влиять на конституционно-правовой статус органов и должностных лиц. Результаты достижения показателей отражаются в ежегодных отчетах высших должностных лиц и служат основанием для поощрения – получения грантов из бюджетов вышестоящих уровней и межбюджетных трансфертов. А применительно к муниципальному уровню публич-

ной власти систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления²⁴ рассматривается в качестве основания для привлечения главы муниципального образования к ответственности в форме его удаления в отставку (п. 6 ч. 3 ст. 21 ФЗ № 33).

5. Заключение: направления совершенствования правовой основы «умных» городов в Российской Федерации

В настоящее время можно констатировать, что складывающаяся в Российской Федерации программно-правовая основа «умных» городов в виде стратегий, проектов, концепций, планов и программных документов, с одной стороны, и подзаконного регулирования уполномоченных исполнительных органов власти, с другой, отличается гибкостью, подвижностью, рассогласованностью, отсутствием системного интегративного подхода к трактовке «умного» города. При этом наблюдается также определенный разрыв между международно-правовыми стандартами «умных» городов и российскими показателями. В российской литературе уже не раз звучали предложения о необходимости законодательного оформления концепции «умного» города путем либо включения соответствующих положений в Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления [11, с. 40], либо принятия отдельного закона о технологиях «умного» города по южнокорейскому образцу [1, с. 817]. Последнее предложение, однако, также не исключает, а, напротив, предполагает согласование нового закона с действующим законодательством о публичной власти и местном самоуправлении.

Несмотря на привлекательность и логичность продвижения идеи отдельного и самостоятельного регулирования статуса и порядка осуществления проектов «умных» городов в Российской Федерации с учетом комплексного подхода к их трактовке, а также наличия компетенции всех уровней публичной власти по данному вопросу и, соответственно, необходимости регламентации форм взаимодействия между ними, а также общих универсальных правил, диктуемых цифровизацией [12, с. 18], реализация данной идеи на современном этапе представляется преждевременной.

В первую очередь необходимо определиться с концептуальным подходом к «умному» городу, с восприятием и возможностями имплементации международно-правового регулирования концепций «умных» городов в российских условиях. Рассогласованность в терминологии, наблюдаемая в ведомственных актах Российской Федерации, посвященных показателям «умных» городов, во многом обусловлена отсутствием универсального и системного подхода к территориальному устройству, базовым понятиям территориального и пространственного развития, смешением административно-территориального и муниципального устройства. Задачу определения и разграничения указанных понятий можно решить различными способами: как через расширение предмета регулирования Градостроительного кодекса РФ, так и через самостоятельное регулирование базовых понятий и принципов пространственного развития, включая экосистемный подход к «умному» городу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тихалева Е. Ю. «Умные города»: правовое регулирование и потенциал развития / Е. Ю. Тихалева // *Journal of Digital Technologies and Law*. – 2023. – Т. 1, № 3. – С. 803–824. – DOI: 10.21202/jdtl.2023.35.
2. Технологии для умных городов : докл. Фонда «Центр стратегических разработок Северо-Запад». – СПб., 2017. – 107 с. – URL: https://csr-nw.ru/upload/iblock/f6e/doklad_tehnologii_dlya_umnyh_gorodov.pdf.
3. Лыщикова Ю. В. Эволюция концепции «умный город»: от технократизма к антропоцентризму и «умному обществу» / Ю. В. Лыщикова // *Финансовая экономика*. – 2019. – № 11. – С. 794–796.
4. Hall P. *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century* / P. Hall. – Oxford, UK ; New York, NY, USA : Blackwell, 1988. – xvi, 473 p.

²⁴ Действующий в настоящее время перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденный Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607, в отличие от перечня, установленного для оценки эффективности деятельности выс-

ших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, явно устарел и не связан с показателями цифровой зрелости. В связи с этим его синхронизацию с перечнем 2024 г., как представляется, можно ожидать в ближайшем будущем.

5. Etzkowitz H. The Triple Helix: university–industry–government relations: a laboratory for knowledge-based economic development / H. Etzkowitz, L. Leydesdorff // *EASST Review*. – 1995. – Vol. 14, No. 1. – P. 14–19.
6. Carayannis E. G. “Mode 3” and “Quadruple Helix”: Toward a 21st Century Fractal Innovation Ecosystem / E. G. Carayannis, D. F. J. Campbell // *International Journal of Technology Management*. – 2009. – Vol. 46, No. 3/4. – P. 201–234. – DOI: 10.1504/IJTM.2009.023374.
7. Carayannis E. G. Democracy of Climate and Climate for Democracy: the Evolution of Quadruple and Quintuple Helix Innovation Systems / E. G. Carayannis, D. F. J. Campbell // *Journal of the Knowledge Economy*. – 2021. – No. 12. – P. 2050–2082. – DOI: 10.1007/s13132-021-00778-x.
8. Кичатинова Е. Л. Концепция «четверной спирали» и инновационное развитие регионов / Е. Л. Кичатинова, И. В. Олейников // *Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение*. – 2019. – Т. 29. – С. 53–62. – DOI: 10.26516/2073-3380.2019.29.53.
9. Кириллова Е. А. Трансформация модели тройной спирали в условиях формирования инновационных экосистем в промышленности / Е. А. Кириллова, М. И. Дли, Т. В. Какатунова, В. А. Епифанов // *Дискуссия*. – 2022. – Вып. 110, № 1. – С. 16–30. – DOI: 10.46320/2077-7639-2022-1-110-16-30.
10. Александров Н. Д. Система государственного управления умными городами: отечественная практика и международный опыт / Н. Д. Александров // *Инновации и инвестиции*. – 2020. – № 4. – С. 73–78.
11. Белоцерковский К. Е. Технологии «умный город» и «безопасный город»: содержание и правовое регулирование / К. Е. Белоцерковский // *Законность и правопорядок*. – 2024. – № 1 (41). – С. 39–44.
12. Романовская О. В. Право и «умный город» / О. В. Романовская // *Правовые вопросы недвижимости*. – 2024. – № 3. – С. 15–18.

REFERENCES

1. Tikhaleva E.Y. “Smart Cities”: Legal Regulation and Potential of Development. *Journal of Digital Technologies and Law*, 2023, vol. 1, no. 3, pp. 803–824. DOI: 10.21202/jdtl.2023.35.
2. *Technologies for smart cities*, Report of the Foundation “Center for Strategic Research North-West”. St. Petersburg, 2017. 107 p. Available at: https://csr-nw.ru/upload/iblock/f6e/doklad_tehnologii_dlya_umnyh_gorodov.pdf. (In Russ.).
3. Lyshchikova J.V. Evolution of the „Smart City“ Concept: from Technocracy to Anthropocentrism and “Smart Society” . *Finansovaya ekonomika*, 2019, no. 11, pp. 794–796. (In Russ.).
4. Hall P. *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford, UK; New York, NY, USA, Blackwell Publ., 1988. xvi + 473 p.
5. Etzkowitz H., Leydesdorff L. The Triple Helix: university–industry–government relations: a laboratory for knowledge-based economic development. *EASST Review*, 1995, vol. 14, no. 1, pp. 14–19.
6. Carayannis E.G., Campbell D.F.J. “Mode 3” and “Quadruple Helix”: Toward a 21st Century Fractal Innovation Ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 2009, vol. 46, no. 3/4, pp. 201–234. DOI: 10.1504/IJTM.2009.023374.
7. Carayannis E.G., Campbell D.F.J. Democracy of Climate and Climate for Democracy: the Evolution of Quadruple and Quintuple Helix Innovation Systems. *Journal of the Knowledge Economy*, 2021, no. 12, pp. 2050–2082. DOI: 10.1007/s13132-021-00778-x.
8. Kichatinova E.L., Oleynikov I.V. The “Quadruple Helix” Concept and Innovative Development of the Regions. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Politologiya. Religiovedenie = The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2019, vol. 29, pp. 53–62. DOI: 10.26516/2073-3380.2019.29.53. (In Russ.).
9. Kirillova E.A., Dli M.I., Kakatunova T.V., Epifanov V.A. Transformation of triple helix model in the conditions of innovative ecosystems formation in industry. *Diskussiya = Discussion*, 2022, vol. 110, no. 1, pp. 16–30. DOI: 10.46320/2077-7639-2022-1-110-16-30. (In Russ.).
10. Aleksandrov N.D. Smart cities management system: domestic and foreign practice. *Innovatsii i investitsii = Innovation & Investment*, 2020, no. 4, pp. 73–78. (In Russ.).
11. Belotserkovsky K.E. Technologies “Smart City” and “Safe City”: Content and Legal Regulation. *Zakonnost’ i pravoporyadok = Legality and Legal Order*, 2024, no. 1 (41), pp. 39–44. (In Russ.).

12. Romanovskaya O.V. The Law and a “Smart City”. *Pravovye voprosy nedvizhimosti*, 2024, no. 3, pp. 15–18. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гриценко Елена Владимировна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права

Санкт-Петербургский государственный университет

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9

E-mail: el_gritsenko@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5602-1693

ResearcherID: L-8425-2013

Scopus AuthorID: 56409733700

SPIN-код РИНЦ: 8926-1326

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Elena V. Gritsenko – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Constitutional Law

St. Petersburg University

7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia

E-mail: el_gritsenko@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5602-1693

ResearcherID: L-8425-2013

Scopus AuthorID: 56409733700

RCSI SPIN-code: 8926-1326

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Гриценко Е.В. Правовые формы реализации концепций «умного» города: проблемы и перспективы / Е.В. Гриценко // *Правоприменение*. – 2025. – Т. 9, № 4. – С. 88–99. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(4).88-99.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Gritsenko E.V. The legal framework for smart city concepts: challenges and opportunities. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 4, pp. 88–99. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(4).88-99. (In Russ.).