

СПЕЦИФИКА ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ³

С. Е. ЧАННОВ,

*д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой информационного права
и цифровых технологий
Саратовской государственной юридической академии*

Современные цифровые технологии оказывают все большее влияние на все сферы общественной жизни, в том числе, и на публичное управление. В большинстве случаев их использование позволяет повысить эффективность управленческих процессов. В то же время оно связано и с определенными рисками, что требует научного изучения связанных с таким использованием процессов.

Однако при этом в центре внимания ученых, как правило, находятся работы о центральном правительстве. То же можно сказать и о правовом регулировании: большинство программных документов в этой сфере затрагивает цифровизацию именно государственного управления. Цифровая трансформация местного самоуправления в этом плане является недостаточно изученной областью. Между тем, она обладает существенной спецификой.

Указанное требует изучения сущности цифровой трансформации местного самоуправления, выявления его особенностей с целью определения того – каким образом осуществлять правовое регулирование данных процессов наиболее оптимальным образом.

Сам термин «цифровая трансформация» появился уже более десяти лет назад, однако ни в одной из отраслей наук нет четкого подхода к пониманию его сущности. Как отмечает Е. В. Лебедева «термин «цифровая трансформация» часто обозначает чрезвычайно широкий круг различных явлений и процессов. Иными словами, научный дискурс о цифровой трансформации все еще хрупок и фрагментарен. Не существует универсальной интерпретации ни теоретической базы, ни конкретных параметров ее измерения» [1, с. 43] Цифровая трансформация местного самоуправления нами может быть определена как процесс внедрения и использования современных цифровых технологий на муниципальном уровне, характеризующийся качественным изменением системы управления муниципальным образованием, появлением

³ «Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01252, <https://rscf.ru/project/23-28-01252/>». Статья подготовлена с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс».

у нее новых свойств, принципиально невозможных до трансформации и направленных на повышение эффективности ее осуществления.

Представляется, что при определении конкретных направлений цифровой трансформации на муниципальном уровне целесообразно учитывать особенности местного самоуправления, отличающие его от публичного управления, осуществляемого органами государственной власти.

Основные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти, выделялись еще Л. А. Велиховым. К ним он относил:

- различие в характере власти. Местное самоуправление – власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;
- разграничение сфер компетенции. Речь идет об отграничении круга дел, предоставленных местному самоуправлению;
- самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, если ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства для осуществления своих задач;
- территориально ограниченный выборный принцип [2, с. 466].

За прошедшую почти сотню лет приведенные особенности принципиально не изменились, их и сейчас в той или иной формулировке можно встретить в большинстве научных и учебных работ, затрагивающих сущность и особенности местного самоуправления. В то же время, различные специалисты, характеризуя местное самоуправление в Российской Федерации, называют и иные его признаки: самоуправленческий характер [3, с. 418]; наличие особого субъекта управления – населения [4, с. 10]; существование собственной ответственности муниципальных образований [5, с. 46]; большее количество форм непосредственного участия населения (прямое волеизъявление в виде сходов, собраний, конференций, местных референдумов, территориальное общественное самоуправление и др.) [5]; и др.

Как представляется, не все из них предопределяют особенности цифровой трансформации местного самоуправления. В то же время некоторые из них, действительно, требуют учета при проведении цифровизации на муниципальном уровне.

И, в первую очередь, следует обратить внимание на такой признак местного самоуправления как собственно самоуправленческая основа. Как отмечает П.А. Астафичев «самоуправление – это способ организации человеческой деятельности, который предполагает значительную степень самостоятельности коллектива по отношению к внешнему управляющему воздействию» [3, с. 480]. Применительно к местному сообществу это означает, что вопросы, отнесенные к предметам ведения муниципальных образований,

должны осуществляться самостоятельно, что предопределяет не только не-включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации), но и максимально широкое привлечение к их решению населения муниципальных образований.

Действительно, именно на местном уровне российское законодательство предусматривает наиболее значительное количество форм непосредственного волеизъявления населения, ряд из которых просто не предусмотрен на более высоких уровнях публичного управления (сходы граждан; территориальное общественное самоуправление; и др.). Однако при этом «характерными чертами российского местного самоуправления по-прежнему остается дефицит форм гражданского участия в развитии территорий... А ведь вовлечение различных субъектов в процесс определения основных направлений территориального развития важно не только с точки зрения обеспечения демократических принципов. Оно позволяет выявлять и аргументированно продвигать интересы населения при разработке стратегий и формировании бюджета, консолидировать местное сообщество, и, что не менее важно, вовлекать подрастающее поколение в процессы осознания своего места в мире» [6, с. 59].

В настоящее время, несмотря на формально значительное место форм непосредственной демократии в системе осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, фактически они редко имеют большое значение в реальном функционировании муниципального образования, а некоторые (к примеру, местный референдум) на практике вообще почти не используются. Конечно, причины этого различны – есть среди них и политические, и чисто правовые, которые заслуживают отдельного исследования. Вместе с тем, применительно к тематике нашей статьи можно отметить, что в определенной степени такая ситуация связана, во-первых, с организационными сложностями осуществления многих из них, во-вторых, с достаточно большими финансовыми затратами на их проведение. И именно эти проблемы, на наш взгляд, могут быть по крайней мере, частично решены в рамках цифровой трансформации местного самоуправления.

Преимуществом институтов непосредственной демократии, проводимых в электронной форме, по сравнению с традиционной, выступают:

- 1) простота организации – к примеру, проведение местного референдума либо муниципальных выборов полностью в электронной форме не требует формирования множества участковых комиссий, обеспечения их работы – достаточно наличия соответствующей муниципальной информационной системы, обеспечивающей голосование избирателей;

2) оперативность – при наличии в муниципальном образовании надлежащим образом функционирующей системы дистанционного электронного голосования тот же местный референдум из исключительного и редко используемого вполне может стать повседневным механизмом решения непосредственно населением самых разнообразных проблем. Более того, именно на местном уровне использование цифровых технологий позволяет стереть разницу между такими формами прямой демократии как местный референдум и сход граждан (разумеется, при внесении соответствующих изменений в законодательство);

3) относительная дешевизна – системы организации дистанционного электронного голосования, разумеется, тоже требуют финансовых затрат, однако, большая часть – это затраты на разработку, которые осуществляются один раз; последующее обеспечение надлежащего функционирования такой системы требует значительно меньше ресурсов;

4) привлечение к участию в принятии решений по вопросам местного значения большего количества жителей (за счет упрощения для них этого процесса). Использование цифровых технологий для реализации институтов непосредственной демократии помогает преодолеть абсентизм избирателей;

5) высокая достоверность полученных результатов. Разумеется, последний пункт является не таким однозначным и, во-многом, зависит от используемых технологий. К сожалению, в практике последних лет есть примеры, когда используемые при проведении выборов технологии электронного голосования работали некорректно и в значительной степени дискредитировали сам этот институт. Однако, как раз эта проблема вполне может быть решена путем закрепления в нормативных актах обязательных требований к указанным технологиям, исключая подобные ситуации.

Современные цифровые технологии позволяют также более эффективно осуществлять мероприятия, не относящиеся напрямую к институтам непосредственной демократии, используемым на местном уровне, однако позволяющим реализовать прямую и обратную связь между населением муниципального образования и управляющими в нем структурами (прежде всего, органами местного самоуправления). К примеру, проводить мероприятия, предполагающие очные встречи с гражданами, затруднительно в труднодоступной местности с большой рассредоточенностью населения на территории муниципального образования; в таком случае, возможно установить регулярное непрерывное взаимодействие муниципальной власти с населением с использованием электронных форм участия и обратной связи [7, с. 140]. Однако здесь уже возникает проблема цифрового неравенства, обусловленная другой особенностью местного самоуправления – осуществлением его

в особых территориальных единицах – муниципальных образованиях, которые существенно отличаются друг от друга по демографическому, экономическому, кадровому и иным потенциалам.

Конечно, такое различие имеет место и в отношении отдельных регионов федеративного государства, в том числе, и Российской Федерации. Однако на муниципальном уровне это разрыв намного больше, что обусловлено самой спецификой законодательства о местном самоуправлении, позволяющим наделять статусом муниципального образования как город с населением несколько миллионов человек, так и поселок, в котором проживает меньше сотни жителей. Соответственно, не все муниципальные образования имеют достаточные организационные и финансовые ресурсы для активного внедрения современных цифровых технологий.

Применительно к использованию электронных форм непосредственной демократии на местном уровне обоснованным видится их поэтапное внедрение в муниципальных образованиях различных видах, начиная, с городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения и, заканчивая, сельскими поселениями. Что касается иных аспектов цифровой трансформации на местном уровне, то серьезную проблему здесь составляет неравенство муниципальных образований в возможностях разработки и внедрения муниципальных информационных систем. Соответственно, в каких-то муниципальных образованиях могут функционировать десятки муниципальных информационных систем, а в каких-то они отсутствуют полностью. Исходя из сказанного, внедрение муниципальных информационных систем должно осуществляться с учетом оценки плюсов и минусов этого процесса, а также с реальными потребностями местных сообществ.

С другой стороны, указанная ситуация ведет к разрыву единого информационного пространства на муниципальном уровне и объективно негативно сказывается на качестве публичного управления. Для решения данной проблемы видится необходимым обязательно закреплять в законодательстве общие технические требования к муниципальным информационным системам, обеспечивающие в перспективе возможность их интеграции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лебедева Е. В. Цифровая трансформация большого города как объект социологического анализа // Журнал Белорусского государственного университета. Социология. – 2022. – № 1.
2. Велихов Л. Основы городского хозяйства. – М. : Наука, 1996.
3. Астафичев П. Муниципальное право России. – М. : Риор, 2019.
4. Гончаров В. И. К вопросу о понятии «местного самоуправления» как уровня публичной власти в России // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 9.

5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2012.
6. Одинцова А. Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. – 2019. – № 1.
7. Поторопина А. Цифровизация местного самоуправления как фактор вовлечения населения в процессы принятия решений. Стратегические коммуникации в современном мире: сб. материалов по итогам научно-практических конференций. – 2020. – Т. 3.