

УДК 342.553:004
DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-1-51-62
EDN: EVKNSC



Оригинальная научная статья

Правовое обеспечение разработки и использования муниципальных информационных систем

С. Е. Чаннов 

*Саратовская государственная юридическая академия, Саратов, Российская Федерация;
Поволжский институт управления – филиал РАНХиГС, Саратов, Российская Федерация*
✉ sergeychannov@yandex.ru

Р. В. Амелин 

*Саратовский национальный исследовательский государственный университет
имени Н. Г. Чернышевского, Саратов, Российская Федерация*
✉ alan.asker@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы разработки и использования муниципальных информационных систем, а также предлагаются пути их решения правовыми средствами. В частности, констатируется, что в федеральном законодательстве отсутствует точное определение муниципальной информационной системы. Анализ регионального и муниципального правотворчества позволяет выделить несколько признаков муниципальных информационных систем: создание либо приобретение на основе решения органа местного самоуправления; использование для реализации полномочий органов местного самоуправления; финансирование полностью или частично из средств местного бюджета. В связи с этим в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предлагается закрепить определение муниципальной информационной системы: это информационная система, созданная либо приобретенная на основе решения органа местного самоуправления за счет средств местного бюджета и предназначенная для реализации вопросов, относящихся к предметам ведения муниципальных образований. Существующие в настоящее время муниципальные информационные системы могут быть разделены на две группы: специальные информационные системы, созданные во исполнение указаний федеральных законов и общие информационные системы, предназначенные для обеспечения функционирования органов местного самоуправления либо муниципальных предприятий и учреждений. При этом интеграция между муниципальными информационными системами общего назначения различных муниципальных образований предусматривается крайне редко. Поэтому при возникновении такой необходимости она становится невозможной либо очень затруднительной. Данная проблема носит преимущественно организационно-технический характер. Однако связана она и с наличием коллизий и пробелов в нормативной базе муниципальных информационных систем. Для их решения представляется необходимым, во-первых, закрепить в ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» возможность устанавливать особенности правового регулирования муниципальных информационных систем не только именно законодательными, но и подзаконными актами о местном самоуправлении; во-вторых, указать в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на возможность субъектов Российской Федерации осуществлять правотворческую деятельность в этой сфере.

Ключевые слова: муниципальные информационные системы, местное самоуправление, правотворчество, разграничение полномочий, информатизация, местный бюджет

Финансирование. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01252, <https://rscf.ru/project/23-28-01252/>, финансирование осуществляется через организацию

© Чаннов С. Е., Амелин Р. В., 2024

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления». Статья подготовлена с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс».

Для цитирования: Чаннов С. Е., Амелин Р. В. Правовое обеспечение разработки и использования муниципальных информационных систем // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 1. С. 51–62. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-1-51-62>. EDN: <https://elibrary.ru/evkncs>

Original scientific article

Legal Support for the Development and Use of Municipal Information Systems

S. E. Channov 

*Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation;
Stolypin Volga Region Institute of Administration, the branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration, Saratov, Russian Federation*
✉ sergeychannov@yandex.ru

R. V. Amelin 

Saratov State University, Saratov, Russian Federation
✉ alan.asker@gmail.com

Abstract. The paper deals with the current issues of development and use of municipal information systems, and proposes their legal solutions. In particular, it is noted that federal legislation lacks a precise definition of a municipal information system. The analysis of regional and municipal lawmaking allows us to identify several attributes of municipal information systems: development or acquisition of the system by a decision of a local governing body; the powers of local governing bodies to implement the systems; full or partial financing from the local budget. In this regard, the Federal Law “On Information, Information Technologies and Information Protection” proposes to define a municipal information system as an information system created or acquired through a decision of a local governing body at the expense of the local budget and designed to solve the issues that are in jurisdiction of municipalities. The current municipal information systems can be divided into two groups: specialized information system complying with federal laws and general information systems designed to support the functioning of local governing bodies or municipal enterprises and institutions. At the same time, general municipal information systems of different municipal entities are rarely integrated. Therefore, when it is necessary, it becomes impossible or very difficult. This problem is mainly of organizational and technical nature. However, it is also a result of collisions and gaps in the regulatory framework of municipal information systems. To solve them, it seems necessary, firstly, to state in article 13 of the Federal Law “On Information, Information Technologies and Information Protection” the possibility to define the specifics of legal regulation of municipal information systems not only by legislative, but also bylaws on local self-governing; secondly, to indicate in the Federal Law “On General Organizational Principles of Local Self-Governing in the Russian Federation” the possibility of the subjects of the Russian Federation to be involved in lawmaking in municipal information systems.

Keywords: municipal information systems, local self-governing, lawmaking, delineation of powers, IT development, local budget

Funding. The research was carried out within the grant of the Russian Science Foundation № 23-28-01252, <https://rscf.ru/project/23-28-01252/>, funding is provided to State University of Management. The paper used the reference materials of the ConsultantPlus.

For citation: Channov S. E., Amelin R. V. Legal Support for the Development and Use of Municipal Information Systems. *Siberian Law Review*. 2024;21(1):51-62. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-1-51-62>. EDN: <https://elibrary.ru/evkncs> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Появление в Конституции Российской Федерации в 2020 г. понятия публичной власти заложило основы глобальных изменений в системе публичного управления страны, которые за три прошедших года реализованы лишь частично. Обозначенный концепт взаимодействия государства и местного самоуправления требует формирования самых различных структур и механизмов реализации, а также, разумеется, правовых основ его обеспечения.

Касается это и такого важнейшего направления, как цифровизация всех сфер публичного управления, которая в последние годы в нашей стране также развивается весьма высокими темпами. При этом необходимо отметить, что в значительной степени она обеспечивается разработкой и внедрением различных государственных и муниципальных информационных систем.

Соответственно, реализация вышеприведенных конституционных норм требует, в частности, интеграции существующих, а также перспективных государственных и муниципальных информационных систем (далее – МИС) в единый механизм публичного управления.

При этом в настоящее время правовое регулирование разработки, внедрения и использования муниципальных информационных систем характеризуется куда большей эклектичностью по сравнению с обеспечением функционирования систем государственных (далее – ГИС). Существуют здесь и проблемы организационного характера:

– большая часть данных генерируемых на муниципальном уровне не попадает в эти системы;

– существует дублирование отчетности, а значит и информации;

– не хватает средств автоматической визуализации и анализа имеющейся информации;

– отсутствует культура использования и обработки информации, понимание того, какая информация необходима в итоге;

– наблюдается недостаток финансирования информационно-технологических платформ для работы с базами данных;

– имеются законодательные ограничения, связанные с источниками информации и подтверждением ее обоснованными методами [1, с. 311].

Указанные обстоятельства требуют проведения научного анализа сущности и признаков МИС, а также определения потенциальных направлений совершенствования отечественного законодательства в этой сфере. Обратимся в связи с этим к анализу назначения и видов МИС.

НАЗНАЧЕНИЕ И ВИДЫ МИС

Согласно ч. 1. ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ одним из видов информационных систем являются муниципальные информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления. Самого определения муниципальной информационной системы в законе не дается, но оно может быть выведено из определения информационной системы в целом, приведенного в ст. 2 того же закона, а также из признаков МИС (к этому вопросу мы еще вернемся далее). В то же время представляется очевидным, что любая МИС так или иначе должна использоваться

¹ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448.

для реализации вопросов, относящихся к предметам ведения муниципальных образований, в противном случае сама целесообразность ее разработки и внедрения на муниципальном уровне оказываются под большим вопросом.

С позиций целевого назначения О. С. Соколова в 2012 г. выделяла две группы МИС:

– системы общего назначения (локальные информационные системы – учета муниципального имущества, объектов аренды, объектов рекламы, реестра перевозчиков, торговых объектов и др.);

– системы специального назначения (градостроительной деятельности, персональных данных, муниципальных услуг и др.) [2, с. 44].

Хотя за прошедшее с тех пор время количество МИС значительно возросло и структура их состава несколько поменялась, данная классификация, на наш взгляд, сохраняет свою значимость в том плане, что МИС, относящиеся ко второму виду, по-прежнему, имеют более проработанную систему правового обеспечения, поскольку данный вид систем «функционирует преимущественно на основе детально регламентированных норм федерального законодательства» [2, с. 44].

В настоящее время несколько десятков федеральных законов так или иначе упоминают об использовании МИС для осуществления различных функций публичного управления. Чаще всего в них речь идет просто о возможности создания МИС для осуществления тех или иных целей в информационной сфере. В некоторых других случаях федеральные законодательные акты, предусматривая обязательность использования федераль-

ной государственной информационной системы в конкретной сфере управления (например, федеральная государственная информационная система территориального планирования; единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней), вместе с тем указывают на ее взаимодействие с другими информационными системами, в том числе и муниципальными.

Хотя в указанных случаях федеральный законодатель чаще всего не устанавливает напрямую какие-либо требования к МИС, само по себе указание на взаимодействие их с конкретными федеральными ГИС объективно требует принятия мер по определенной интеграции уже на этапе их разработки. Некоторые законодательные акты закрепляют это требование более конкретно. Например, в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² единые требования к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок устанавливаются Правительством Российской Федерации³.

Таким образом, МИС специального назначения, необходимость (либо возможность) создания которых предусматривается актами федерального уровня, как правило, разрабатываются на основе каких-то единых норм и требований либо, во всяком случае, при их разработке учитывается необходимость их интеграции с другими информационными системами: как государственными, так и муниципальными.

Иная ситуация имеет место с МИС общего назначения, которые создаются

² *Собр.* законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

³ В настоящее время они утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2022 г. № 60 «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» (*Собр.* законодательства Рос. Федерации. 2022. № 6, ст. 872).

для обеспечения функционирования органов местного самоуправления либо муниципальных предприятий и учреждений. Целями создания подобных МИС выступают: управление муниципальной недвижимостью либо финансами; нормативно-правовое и документальное обеспечение управления; информационная связь с населением и т. п. [3, с. 181–182].

Анализ муниципальных правовых актов также демонстрирует большое разнообразие обеспечивающих информационных систем: в соответствии с ними функционируют МИС универсальных электронных (социальных) карт; мониторинга транспортных средств; видеонаблюдения; электронного документооборота; работы с обращениями граждан; бухгалтерского учета и отчетности; и т. д. Кроме того, в некоторых муниципальных образованиях создаются и внедряются универсальные МИС, предназначенные для выполнения целого ряда различных функций.

При этом различия между муниципальными образованиями ведут к тому, что они обладают абсолютно разными возможностями внедрения цифровых технологий в управление. Соответственно, в каких-то муниципальных образованиях могут функционировать десятки МИС, а в каких-то они отсутствуют полностью. При этом интеграция между МИС общего назначения различных муниципальных образований предусматривается крайне редко. Поэтому при возникновении такой необходимости она становится невозможной либо очень затруднительной.

Между тем реформа местного самоуправления, которая должна решить задачу встраивания муниципальной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации, остается пока незавершенной⁴. Однако вполне очевид-

но, что рано или поздно российское руководство к ней вернется. При этом ряд признаков свидетельствует о том, что концептуальное решение о ликвидации в Российской Федерации двухуровневого местного самоуправления и, соответственно, укрупнении муниципальных образований пока остается неизменным [4, с. 304–305]. При ликвидации существующих муниципальных районов и поселений неизбежно встанет вопрос об интеграции созданных в них МИС (как минимум, объединении их баз данных) в МИС создаваемых муниципальных и городских округов.

Бесспорно, в настоящее время данная проблема носит преимущественно организационно-технический характер. В то же время представляется важным подчеркнуть, что корни ее, на наш взгляд, лежат в сфере правового обеспечения разработки и использования МИС, которое, в отличие от правового обеспечения ГИС, практически не развито на федеральном уровне, на уровне же регионов и самих муниципальных образований страдает множеством коллизий и пробелов.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИС

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» крайне скупо регламентирует вопросы правового обеспечения разработки и внедрения МИС. Наиболее важной здесь является норма, содержащаяся в ч. 4 ст. 13, согласно которой «установленные настоящим Федеральным законом требования к государственным информационным системам распространяются на муниципальные информационные системы, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении». Таким образом, «по умолчанию» к МИС должны

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : проект Федер. закона № 40361-8 // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 24.01.2024).

применяться те же требования, что и предусмотрены для ГИС, в первую очередь на федеральном уровне.

Проблема состоит в том, что действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ никаких требований к МИС не предусматривает, более того, в нем данный термин даже не упоминается.

Разумеется, законодательство о местном самоуправлении не исчерпывается федеральными законодательными актами. В этой сфере осуществляется правовое регулирование также и на региональном уровне, в том числе посредством принятия законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

Однако применительно к МИС возникает проблема. Исходя из ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законодательные акты субъектов РФ могут приниматься только по тем вопросам организации местного самоуправления, по которым это им прямо предписано федеральным законом. Поскольку, как уже сказано выше, данный федеральный закон о МИС даже и не упоминает, принятие региональных законов именно о местном самоуправлении, регулирующих вопросы разработки и внедрения МИС, в настоящее время невозможно.

На практике в некоторых субъектах Российской Федерации законы, затрагивающие вопросы правового режима муниципальных информационных систем все же существуют⁶. Их можно рассмат-

ривать как составную часть регионального законодательства об организации публичного управления (учитывая целевое назначение этих систем), однако если в отношении ГИС это вполне допустимо, то применительно к МИС с учетом положений ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 4 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» вызывает сомнения.

Разумеется, правовая основа местного самоуправления шире, чем именно законодательная. Однако можно ли включать подзаконные акты в законодательство о местном самоуправлении? В принципе такие позиции можно встретить в научной литературе. Так, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Бабичев пишет, что «полнота законодательства, регулирующего местное самоуправление, формируется на основе общих принципов его организации законами и другими нормативными актами субъектов РФ, уставами и иными нормативными муниципальными правовыми актами в соответствии с принципом опережающего правового регулирования»⁷. М. Н. Лаптева также указывает на возможность понимания термина «региональное законодательство о местном самоуправлении» в узком смысле (только законы субъектов Российской Федерации) и в широком (постановления законодательных органов, акты высшего должностного лица и высшего органа исполнительной власти субъекта

⁵ *Собр.* законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

⁶ См., напр.: *Об информационных системах и информатизации Краснодарского края* : закон Краснодар. края от 1 июля 2008 г. № 1517-КЗ // Кубан. новости. 2008. 10 июля ; *О государственных и муниципальных информационных системах в Архангельской области* : закон Архангел. обл. от 21 нояб. 2011 г. № 383-26-ОЗ // Волна. 2011. 30 нояб. ; и др.

⁷ *Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный)* / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2015. С. 14.

Российской Федерации и др.)⁸. Большинство исследователей понимают термин «законодательство о местном самоуправлении» в буквальном, т. е., узком значении [5, с. 2–19; 6, с. 3–13; 7, с. 76–79].

Подобная неопределенность ставит, как минимум, под сомнение возможность регулирования вопросов правового обеспечения разработки и внедрения МИС подзаконными актами. Правда, ч. 5 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что «особенности эксплуатации государственных информационных систем и муниципальных информационных систем могут устанавливаться в соответствии с техническими регламентами, нормативными правовыми актами государственных органов, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, принимающих решения о создании таких информационных систем», иными словами – прямо разрешает подзаконное регулирование в данном случае.

Однако, как известно, эксплуатация является лишь одним из этапов жизненного цикла информационной системы. Помимо эксплуатации, т. е. собственно использования информационной системы, он может включать в себя такие этапы, как проектирование, разработка, внедрение, модернизация, вывод из эксплуатации и др.

Соответственно, норма, содержащаяся в ч. 5 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», позволяет регулировать на подзаконном уровне только вопросы эксплуатации МИС. При этом системное толкование ч. 4 и ч. 5 вполне может привести к выводу о том, что иные этапы жизненного цикла МИС, помимо эксплуатации, нормативными правовыми

актами органов местного самоуправления, принимающих решения о создании таких информационных систем, регулироваться не могут (иначе зачем законодателю потребовалось выделять в данном аспекте только этап эксплуатации?).

Однако при таком толковании под вопросом оказывается законность всей достаточно обширной муниципально-правовой базы разработки и использования МИС, существующей в настоящее время в Российской Федерации.

При этом федеральные и региональные нормативные акты, регулирующие правовой режим ГИС, не всегда напрямую применяются к МИС. Так, постановлением Правительства РФ от 6 июля 2015 г. № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации»⁹ утверждены требования к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации. Данные требования, в которых, как видно, затрагиваются все этапы жизненного цикла информационных систем, в принципе могут применяться к МИС в соответствии с ч. 5 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Однако в самом постановлении применительно к данному вопросу содержится диспозитивная норма: «Рекомендовать органам местного самоуправления руководствоваться в своей деятельности требованиями, утвержденными настоящим постановлением» (п. 3). Соответственно, органы местного самоуправления при разработке

⁸ Лантева М. Н. Региональное законодательство о местном самоуправлении: исторический и сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 9.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 28, ст. 4241.

и использовании МИС могут, *но не обязаны* придерживаться утвержденных указанным постановлением требований.

Еще один пример. Приказом ФСТЭК России от 11 февраля 2013 г. № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах»¹⁰ утверждены требования о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах. Данный акт содержит уже не диспозитивную, а императивную норму: «Настоящие Требования являются обязательными при обработке информации в государственных информационных системах, функционирующих на территории Российской Федерации, а также в муниципальных информационных системах, если иное не установлено законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении». По мнению В. Медведева, «это означает, что в информационных системах органов местного самоуправления созданных или модернизированных после 1 сентября 2013 года должны в обязательном порядке выполняться “Требования...”, если эти системы являются муниципальными и в них обрабатывается информация ограниченного доступа, не содержащая сведений, составляющих государственную тайну»¹¹. В принципе данная позиция является верной, однако обратим внимание, что в данном случае использована оговорка: «Если иное не установлено законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении». При узком понимании термина «законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении» возможности не соблюдать указанные требования действительно нет, при широком же, потенциально, регио-

нальные и муниципальные органы власти могут установить свои требования о защите информации, не составляющей государственную тайну, для МИС (по крайней мере, в рамках их эксплуатации).

Подводя промежуточные итоги, отметим, что, на наш взгляд, правовая база разработки и использования МИС нуждается в определенном уточнении. В связи со сказанным представляется необходимым, во-первых, закрепить в ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», возможность устанавливать особенности правового регулирования МИС не только именно законодательными, но и подзаконными актами о местном самоуправлении; во-вторых, указать в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на возможность субъектов Российской Федерации осуществлять правотворческую деятельность в этой сфере.

Также должен быть принципиально решен вопрос о том, какие именно информационные системы относятся к муниципальным.

КРИТЕРИИ ОТНЕСЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ К МУНИЦИПАЛЬНЫМ

На первый взгляд, указанный выше вопрос не требует сложного анализа. Как уже было отмечено выше, ч. 1. ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» называет в качестве одного из вида информационных систем муниципальные информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления. Соответственно, МИСС – это информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления.

¹⁰ Рос. газ. 2013. 26 июня.

¹¹ Медведев В. Особенности обеспечения безопасности информации в информационных системах органов местного самоуправления // Региональная и муниципальная информатизация. 2015. № 2. С. 7.

Однако в действительности ситуация несколько сложнее. В части 1 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» не приведено именно определение МИС, в нем лишь констатируется, что МИС создаются на основании решения органа местного самоуправления. Но можно ли считать создание на основании решения органа местного самоуправления единственным и достаточным признаком МИС?

Анализ регионального и муниципального правотворчества в этой сфере показывает, что в настоящее время сложились четыре основных подхода к определению МИС. Первый основывается на использовании критерия, приведенного в ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: муниципальной информационной системой является информационная система, созданная на основе решения органа местного самоуправления¹². В некоторых из них уточняется, что к МИС относятся информационные системы,

не только созданные, но и приобретенные на основании решения органов местного самоуправления¹³. Второй подход увязывает отнесение информационных систем к муниципальным не с основанием их создания, а с их целевым назначением. В его рамках МИС признаются системы, используемые для реализации вопросов, относящихся к предметам ведения муниципальных образований¹⁴. Третий подход является в своем роде объединяющим первые два. К МИС в данном случае предлагается относить информационные системы, созданные на основании решения органов местного самоуправления в целях реализации вопросов, относящихся к предметам ведения муниципальных образований¹⁵. Наконец, четвертый подход принципиально отличается от трех рассмотренных выше, поскольку вводит для определения МИС такой важный критерий, как использование бюджетных средств¹⁶.

Данный вопрос имеет не только теоретическое, но и вполне практическое значение. На практике, решая вопрос

¹² См., напр.: *О государственных и муниципальных информационных системах в Архангельской области* : закон Архангел. обл. от 21 нояб. 2011 г. № 383-26-ОЗ ; *Об утверждении Положения о муниципальных информационных системах органов местного самоуправления города Иркутска* : постановление администрации г. Иркутска от 21 дек. 2012 г. № 031-06-2488/12 // Иркутск официальный. 2013. 15 янв. ; *Об утверждении Положения о муниципальных информационных системах городского округа город Уфа Республики Башкортостан* : постановление главы Администрации гор. окр. г. Уфа Респ. Башкортостан от 20 окт. 2015 г. № 3617 // Офиц. сайт администрации гор. окр. г. Уфа Респ. Башкортостан. URL: <https://ufacity.info/document/207317.html> (дата обращения: 24.01.2024) ; и др.

¹³ *Об утверждении Положения «О муниципальных информационных ресурсах и муниципальных информационных системах муниципального образования “город Екатеринбург”* : решение Екатеринбург. гор. Думы от 26 окт. 2010 г. № 64/30 // Вестн. Екатеринбург. гор. Думы. 2010. № 192. С. 4.

¹⁴ См., напр.: *Об утверждении Положения о муниципальных информационных системах Администрации города Омска* : распоряжение Администрации г. Омска от 15 марта 2011 г. № 78-р // Третья столица. 2011. 24 марта ; *Положение об информационных системах муниципального образования «город Железногорск» Курской области* : утв. постановлением администрации г. Железногорска от 6 июля 2018 г. № 1433 // Железногор. новости. 2018. 26 июля (спецвып.) ; и др.

¹⁵ См., напр.: *Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан* : закон Респ. Татарстан от 13 нояб. 2007 г. № 58-ЗРТ // Респ. Татарстан. 2007. 16 нояб. ; *Об утверждении Положения о муниципальных информационных системах городского округа город Уфа Республики Башкортостан* : постановление главы Администрации гор. окр. г. Уфа Респ. Башкортостан от 20 окт. 2015 г. № 3617 ; и др.

¹⁶ См., напр.: *Об утверждении Положения о муниципальных информационных системах* : распоряжение администрации г. Красноярска от 25 марта 2009 г. № 217-ж // Гор. новости. 2009. 1 апр. ; *Положение о порядке создания, функционирования и использования муниципальных информационных систем муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области* : утв. постановлением мэрии города муницип. образования «Город Биробиджан» Еврейск. авт. обл. от 28 апр. 2015 г. № 1580 // МИГ. 2015. 30 апр.

о признании либо непризнании конкретной информационной системы муниципальной (что в определенных ситуациях имеет важное юридическое значение) правоприменительные, в том числе, судебные органы нередко не ограничиваются анализом единственного признака, приведенного в ч. 1. ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а используют и другие, в том числе, затрагивают вопросы бюджетного финансирования.

Так, перед Семнадцатым арбитражным апелляционным судом встал вопрос об отнесении информационной системы «Транспортная карта г. Екатеринбурга» к муниципальным либо к частным информационным системам. Разрешая его, суд указал, что согласно решению Екатеринбургской городской Думы от 26 октября 2010 г. № 64/30 «Об утверждении положения “О муниципальных информационных ресурсах и муниципальных информационных системах муниципального образования «город Екатеринбург”»» муниципальной информационной системой считается информационная система, созданная или приобретенная на основании решения органов местного самоуправления. Вместе с тем, муниципальные контракты, договоры в рассматриваемом случае на создание и внедрение вышеуказанной системы не заключались, оплата со стороны муниципального образования и, в частности, Администрации города Екатеринбурга также не производилась¹⁷.

Как мы видим, в данном случае суд не посчитал достаточным признаком МИС создание ее на основании муниципального правового акта, несмотря на то что данный признак не только прямо называется в ч. 1. ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (впрочем, выше

мы указывали, что приведенную там норму нельзя рассматривать как дефиницию МИС), но и в определении, содержащемся в Положении «О муниципальных информационных ресурсах и муниципальных информационных системах муниципального образования “город Екатеринбург”». Разумеется, с обоснованностью данного конкретного судебного решения можно спорить, однако в целом мы полагаем, что сам по себе подход, в соответствии с которым отнесение информационной системы к муниципальной должно основываться на совокупности нескольких признаков, в том числе источника финансирования ее создания либо приобретения, следует считать наиболее верным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представляется необходимым внести ряд изменений как в российское законодательство об информатизации, так и в законодательство о местном самоуправлении.

В частности, в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» следует закрепить определение МИС: «муниципальная информационная система – это информационная система, созданная либо приобретенная на основе решения органа местного самоуправления за счет средств местного бюджета и предназначенная для реализации вопросов, относящихся к предметам ведения муниципальных образований».

Далее целесообразно поменять формулировку ч. 4 ст. 13 того же закона, указав в ней, что установленные данным федеральным законом требования к государственным информационным системам распространяются на муниципальные информационные системы, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами о местном самоуправлении. Это позволит, по крайней мере, снять

¹⁷ Постановление Семнадцатого арбитраж. апелляц. суда от 4 июня 2015 г. № 17АП-3761/2015-АК по делу № А60-47573/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

вопросы о возможности правового регулирования МИС на муниципальном уровне (да и в целом, подзаконными актами).

В то же время правовое обеспечение режима МИС муниципальными правовыми актами (которое, в основном, и имеет место в настоящее время) применительно к МИС общего назначения влечет за собой проблему отсутствия системного подхода к их разработке в различных муниципальных образованиях и сложности с их интеграцией, о которых мы говорили выше. В связи с этим базовые требования к МИС должны, на наш взгляд, содержаться в актах более высокого уровня. При этом мы полагаем, что данный вопрос более целесообразно регулировать не федеральными, а региональными нормативными актами. Связано это с тем, что, во-первых, правовой режим МИС явно выпадает из предмета регулирования федерального закона

о местном самоуправлении, во-вторых, на уровне субъектов Российской Федерации в большей степени может быть учтена специфика местного самоуправления в конкретном регионе. С другой стороны, установление базовых требований к созданию и использованию МИС на уровне закона субъекта Российской Федерации позволит обеспечить единое информационное пространство в регионе и упростит при необходимости их интеграцию. Поэтому более рационально внести изменения в действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но не регулировать в нем вопросы правового режима МИС по существу, а предусмотреть полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию этой сферы.

Список литературы

1. Strategic Directions to Apply Information Resources in Local Government System / V. V. Arzhanov, S. E. Channov, A. V. Kolesnikov, S. N. Zaikova // *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*. Vol. 122. Saratov : European Publisher, 2022. P. 310–316. DOI: <https://doi.org/10.15405/epsbs.2022.01.50>
2. Соколова О. С. Структура административно-правового режима муниципальных информационных систем // *Современное право*. 2012. № 4. С. 43–48.
3. Саак А. Э., Тюшняков В. Н., Пахомов Е. В. Муниципальные информационные системы как основа повышения эффективности органов власти и управления // *Известия ТРТУ*. 2004. № 1 (36). С. 179–183.
4. Конституция Российской Федерации как модель конвергенции компонентов отечественной правовой системы. Том 1. Конституционные приоритеты Российской Федерации: генезис и современная интерпретация (к 30-летию Конституции Российской Федерации) : моногр / под ред. А. В. Колесникова. М. : ДМК Пресс, 2023. 385 с.
5. Шугрина Е. С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // *Муниципальное право*. 2014. № 4 (68). С. 2–19.
6. Васильев В. И. Законодательство о местном самоуправлении сегодня и завтра // *Местное право*. 2015. № 3. С. 3–12.
7. Зюзина Т. Е. Законодательство о местном самоуправлении: проблемы правового регулирования // *Законность и правопорядок в современном обществе*. 2013. № 16. С. 76–79.

References

1. Arzhanov V. V., Channov S. E., Kolesnikov A. V., Zaikova S. N. Strategic Directions to Apply Information Resources in Local Government System. In: *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*. Vol. 122. Saratov: European Publisher; 2022. P. 310–316. DOI: <https://doi.org/10.15405/epsbs.2022.01.50>
2. Sokolova O. S. The Structure of Legal Regime Under Administrative Law Regarding Municipal Information Systems. *Modern Law*. 2012;4:43-48. (In Russ.).
3. Saak A. E., Tyushnyakov V. N., Pakhomov E. V. Municipal Information Systems as a Basis for Improving the Efficiency of Governing and Administrative Bodies. *Izvestiya TSURE*. 2004;1:179-183. (In Russ.).
4. Kolesnikov A. V. (Ed.). *The Constitution of the Russian Federation as a Convergence Model of Domestic Legal System Elements. Volume 1. Constitutional Priorities of the Russian Federation: Origin and Modern Interpretation (Marking the 30th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation)*. Moscow: DMK Press, 2023. 385 p. (In Russ.).

5. Shugrina E. S. Legislation on Local Government: Analysis of the Situation and Tendency of Development. *Municipal Law*. 2014;4:2-19. (In Russ.).

6. Vasil'ev V. I. Local Self-Government Legislation Today and Tomorrow. *Local Law*. 2015;3:3-12. (In Russ.).

7. Zyuzina T. E. Legislation on Local Self-Governing: Issues of Legal Regulation. *Legality and Law Enforcement in Modern Society*. 2013;16:76-79. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Сергей Евгеньевич Чаннов, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии (ул. Чернышевского Н. Г., 104, стр. 3, Саратов, 410056, Российская Федерация), профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления – филиала РАНХиГС (ул. Московская, 164, Саратов, 410012, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3342-7487>; e-mail: sergeychannov@yandex.ru;

Роман Владимирович Амелин, доцент кафедры математической теории упругости и биомеханики Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского (ул. Астраханская, 83, Саратов, 410012, Российская Федерация), кандидат юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7054-5757>; e-mail: alan.asker@gmail.com

ABOUT THE AUTHORS

Sergey E. Channov, Head of the Department of Information Law and Digital Technologies at the Saratov State Law Academy (104 bldg. 3 Chernyshevsky st., Saratov, 410056, Russian Federation), Professor of the Department of Service and Labour Law at the Stolypin Volga Region Institute of Administration, the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (164 Moskovskaya st., Saratov, 410012, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3342-7487>; e-mail: sergeychannov@yandex.ru;

Roman V. Amelin, Associate Professor of the Department of Mathematical Theory of Elasticity and Biomechanics at the Saratov State University (83 Astrakhanskaya st., Saratov, 410012, Russian Federation); Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7054-5757>; e-mail: alan.asker@gmail.com

Поступила | Received
27.07.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.09.2023

Принята к публикации | Accepted
27.09.2023