

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Юридическое сопровождение разработки единого информационного
ресурса местного самоуправления в РФ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 431 группы
направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета

Белоусова Романа Денисовича

Научный руководитель
доктор юрид. наук, доцент

Куликова С.А.

Зав. кафедрой
доктор юрид. наук, профессор

Комкова Г.Н.

Саратов 2024

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена важной ролью муниципальных информационных систем в Российской Федерации, которые, в отличие от федеральных, не имеют единого подхода к их реализации и правовому регулированию, оценки их эффективности, а также внутренних систем внутриведомственного и межведомственного взаимодействия, оптимизации рабочих процессов.

По данным Федеральной службы государственной статистики «Росстат» на 1 января 2023 года в Российской Федерации определено 18 402 муниципальных образования. Именно местное самоуправление тесно взаимодействует с гражданами по вопросам, связанным с их жизнедеятельностью, реагирует на жалобы и предложения граждан в сфере благоустройства и иных вопросов местного значения, определяет и награждает почётными грамотами и званиями лиц, которые внесли большой вклад в развитие муниципального образования. Устаревшие сайты органов местного самоуправления, как правило, не позволяют в полной мере оптимизировать рабочие процессы и обеспечить комфорт граждан в пользовании таким информационным ресурсом.

Общетеоретической основой проводимого исследования послужили фундаментальные труды в сфере конституционного, муниципального и информационного права С.А. Авакьяна, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, С.М. Шахрая. В качестве дополнительных источников использовались работы, связанные с тематикой выпускной квалификационной работы, следующих авторов: С.А. Куликовой, Р.В. Амелина, В.В. Блажеева, А.И. Соколовой.

Объектом изучения являются общественные отношения по организации и правовому сопровождению единого информационного ресурса для органов местного самоуправления.

Предмет изучения выпускной квалификационной работы - цифровые системы органов местного самоуправления в Российской Федерации и нормативно-правовые акты их регулирующие.

Целью выпускной квалификационной работы является создание соответствующей законодательству Российской Федерации концепции единого информационного ресурса местного самоуправления и разработка его юридического сопровождения.

Исходя из цели работы определены следующие **задачи**:

-исследовать текущее законодательство в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления;

-изучить примеры практической реализации законодательства в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления;

-проанализировать правовые элементы технического задания на разработку муниципальной информационной системы

-проанализировать правовые элементы пользовательского соглашения муниципальной информационной системы

-исследовать проблемы существующей нормативно-правовой базы в сфере муниципальных информационных систем

Апробация результатов исследования. В рамках прохождения преддипломной практики мной была детально изучена текущая система внутреннего взаимодействия в отделе правового обеспечения управления по организации исполнения полномочий Саратовской городской Думы. В ходе исследования были выявлены проблемы, связанные с информационным обеспечением рассматриваемого муниципального органа. К ним можно отнести: устаревший как с технической, так и с правовой точки зрения официальный сайт для предоставления информации о деятельности Саратовской городской Думы; отсутствие цифровизации внутренней деятельности органа, что сказывается на исполнительской дисциплине сотрудников.

Результаты исследования по теме настоящей работы были представлены:

1. в рамках Федерального проекта «Стартап как диплом»;

2. на заседаниях комиссий и рабочих групп Молодежного парламента при Саратовской городской Думе;

3. в трех научных публикациях по теме дипломной работы.

По итогам защиты проекта на площадке «Стартап как диплом» было получено положительное экспертное заключение, рецензентом которого выступила руководитель центра профессионального развития и бизнес-стратегий ИДПО СГУ М.В. Васильева.

Достигнуты договоренности с Молодежным парламентом - коллегиальным совещательным и консультативным органом при Саратовской городской Думе, о реализации демонстрационной системы на их базе, что означает начало цифровизации систем внутреннего взаимодействия в МО «Город Саратов» на молодежном уровне. Члены рабочей группы выразили свою поддержку, обозначили актуальность выбранной тематики и высокий уровень подготовленного материала.

Структура работы определена поставленной целью выпускной квалификационной работы и состоит из Введения, двух глав, включающих в себя четыре параграфа, заключения, списка используемых в работе источников.

Основное содержание работы

Глава 1 «Конституционно-правовые основы разработки информационного ресурса местного самоуправления в РФ» включает 2 параграфа.

В параграфе 1.1. «Законодательное регулирование обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в РФ» рассматриваются общие требования законодательства Российской Федерации в сфере предоставления гражданам информации о деятельности органов местного самоуправления, определяется нормативная база проекта.

Основным законом, который регулирует деятельность органов местного самоуправления (МСУ) является 131 Федеральный закон от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федерации». Информационная система, разрабатываемая в рамках проекта, должна обеспечивать исполнение полномочий органов местного самоуправления, за исключением полномочий, в которых уже применяются цифровые решения. В рамках первого этапа предлагается цифровизация следующих полномочий:

1. В сфере внутреннего документооборота: цифровизация стадий принятия решений и обмена документами;

2. В сфере организационной деятельности: цифровизация систем внутреннего взаимодействия между сотрудниками, автоматизация процессов принятия решений;

3. В сфере предоставления информации о деятельности органа публичной власти: открытая система решений органа, организация «Онлайн-кабинетов» депутатов и т.д.

Авторизация пользователей для доступа в личный кабинет должна производиться при помощи Федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». При этом важно отметить, что авторизация пользователя производится только в разделы, требующие подтверждение личности пользователя, публичная же информация, например, решения представительного органа муниципального образования, предоставляется без ограничений всем пользователям телекоммуникационной сети «Интернет».

Правила подключения к ЕСИА описаны в Методических рекомендациях по интеграции с REST API Цифрового профиля (версия 1.12), под авторством Цветковой Г.А. и Жуковой Д.А. Документ разработан в рамках Постановления Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах». Инструмент позволяет:

1. Осуществлять идентификацию и аутентификацию пользователей через ЕСИА

2. Запрашивать согласие пользователя для доступа к его сведениям

3. Получать информацию из регистров, находящихся в Цифровом профиле

Вышеуказанная система авторизации предоставляет программе личные данные пользователей, которые позволяют идентифицировать его и использовать данные как простую электронную подпись. Важно обратить внимание, что законодатель в 2022 году ужесточил нормы, связанные с обработкой персональных данных, особенно в телекоммуникационной сети «Интернет». Статья 24 Конституции Российской Федерации устанавливает запрет сбора, хранения и использования информации о частной жизни без согласия лица.

Так как проект предусматривает создание информационной системы, размещаемой в телекоммуникационной сети «Интернет» одним из базовых законов, включаемых в исследуемую нормативную базу, является Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 N 149-ФЗ. Также одним из важнейших нормативных актов в сфере регулирования информационных технологий можно считать Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 N 152-ФЗ, который регулирует, в целом, отношения, связанные с обработкой персональных данных, в том числе в телекоммуникационной сети «Интернет». Федеральный закон сопровождается дополнительными нормативно-правовыми актами уполномоченных органов, например, Приказ Роскомнадзора от 24.02.2021 № 18 «Об утверждении требований к содержанию согласия на обработку персональных данных, разрешенных субъектом персональных данных для распространения», дополняющий пункт 9, статьи 9 рассматриваемого Федерального закона.

Исследование норм права показало, что при разработке технического задания следует учитывать не только идеи проектировщиков о конечном

варианте продукта, но и закладывать инструменты для доступности сайта широкому кругу лиц, в том числе с ограниченными возможностями, в соответствие с государственными стандартами. Обеспечивать идентификацию и аутентификацию пользователя через Цифровой профиль. Разработчикам важно указать на требования к обработке персональных данных, в том числе обязанности по их безопасному хранению, разделению и удалению при достижении целей использования или по отзыву согласия. Вместе с этим важно проработать механизм простой электронной подписи - её генерации, безопасного хранения, использования на информационном ресурсе. Техническое задание должно соответствовать всем рассмотренным требованиям, а также быть понятным разработчикам.

В параграфе 1.2. «Практическая реализация доступа к информации о деятельности местного самоуправления в РФ» рассматриваются проблемы реализации в полной мере права доступа к информации о деятельности местного самоуправления и определяются подходы к их решению.

1. Основа права граждан на получение информации от органов публичной власти заложена, в первую очередь, Конституцией Российской Федерации в п.4 статьи 29 и п.2 статьи 24, при этом частная информация лиц не подлежит сбору, хранению и распространению без их согласия. Принципы, исходящие из данных норм, закрепляются и в статье 4 №8-ФЗ от 09 февраля 2009 года.

С целью соблюдения этих принципов в полной мере Федеральным законом №406-ФЗ от 31.07.2023 внесены поправки в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «О связи». На практике поправками признаётся новый подход к регулированию информационных систем, путём законодательного закрепления дополнительных принципов:

1. Доверия исключительно к национальным цифровым инструментам;
2. Деанонимизации лиц, размещающих информации в сети «Интернет»;
3. Социального значения государственных и муниципальных информационных ресурсов;

Новые требования предполагают, за исключением случаев, установленных Правительством Российской Федерации, обязанность оператора муниципальных информационных систем использовать исключительно Российские информационные системы, в том числе программы, для электронных вычислительных машин, в случае, если их функционирование осуществляется посредством сети «Интернет». Также установлены исключительные требования к системам авторизации на территории РФ.

Исследование показало, что, как правило, старые сайты не соответствуют рекомендуемым нормам ГОСТ Р 52872-2019, который позволяет удовлетворить потребности людей со всеми видами и степенями ограничений и их сочетаний.

Таким образом, реализация на практике доступа граждан к информации о деятельности местного самоуправления в Российской Федерации представлена не в полной мере. Хотя законодатель и закрыл правовые коллизии в сфере аутентификации пользователей информационных ресурсов и сотрудников органов местного самоуправления, подобные действия не способствовали решению актуальных проблем.

Глава 2 «Практическое сопровождение разработки единого информационного ресурса местного самоуправления в РФ: правовые аспекты» включает 2 параграфа.

В параграфе 2.1. «Правовые элементы технического задания муниципальной информационной системы» изучаются требования к техническому заданию на создание информационной системы для органов местного самоуправления, его особенности, правовые элементы, структура. В параграфе рассмотрена практика реализации Технического задания, на примере Саратовской городской Думы.

Техническое задание является приложением к контракту при осуществлении муниципальной закупки и должно в полной мере раскрывать каждый необходимый элемент, в противном случае исполнитель может не

внести его в систему. Этот документ чётко определен законодательством в сфере муниципальных закупок, однако при этом его форма является свободной. Однако, существуют и рекомендуемые стандарты к оформлению технического задания, например, введенный в 2022 году ГОСТ 34.602-2020 определяет стандарты, устанавливаемые к составу, содержанию, правилам оформления документа «Техническое задание на создание (развитие или модернизацию) автоматизированной системы».

В качестве практического примера рассмотрено и проанализировано «Техническое задание на оказание услуг по разработке официального сайта Саратовской городской Думы», утвержденное в целях размещения закупки на ЕИС «Закупки» от 13 апреля 2023 года.

Отмечено, что техническое задание на разработку информационного ресурса местного самоуправления в Российской Федерации является сложным междисциплинарным документом. Автор такого задания должен не только предусмотреть в нём правовые элементы, но и описать функциональность системы техническим языком, приложив необходимые схемы элементов страниц, установив требования к языку программирования, к программному обеспечению, к месту хранения данных.

В параграфе 2.2. «Правовые элементы пользовательского соглашения муниципальной информационной системы» определено понятие пользовательского соглашения, его правовая основа, необходимость его размещения на сайтах муниципальных органов и требования к разделению пользовательского соглашения и соглашению об обработке персональных данных в обновленном законодательстве, а также исследование практической реализации норм законодательства на примере сайта Балаковского муниципального района.

Пользовательское соглашение для информационной системы органа местного самоуправления - это договор между соответствующим муниципальным органом (Владельцем информационного ресурса) и пользователем. Пользовательское соглашение несёт цель урегулировать

правоотношения между владельцем и пользователем сайта и имеет задачи, описанные в параграфе.

До 1 сентября 2022 года в пользовательское соглашение могло включаться согласие на обработку персональных данных, в связи с чем возникали правовые коллизии. Сейчас законодатель обязал разделять соглашение об обработке персональных данных с другими соглашениями, которые размещены на цифровом ресурсе.

При этом отмечается, что фактически допускается обработка персональных данных лица без его согласия при предоставлении муниципальных услуг, предусмотренных №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В работе обращаю внимание, что несмотря на вышеуказанный факт ошибочно полагать, что наличие нормы-исключения предоставляет право органам местного самоуправления не размещать соглашение на обработку персональных данных. В соответствии с пунктом 1 статьи 6 «Условия обработки персональных данных» Федерального закона «О персональных данных» - оператор обязан соблюдать принципы и правила обработки персональных данных.

В рамках исследования был проанализирован сайт Балаковского муниципального района, расположенный по адресу в сети «Интернет» <https://admbal.ru/>. В ходе анализа были выявлены нарушения в сфере законодательства об обработке персональных данных, в том числе сбор некоторой информации без согласия. Например, сбор данных о социальном статусе лица, подающего обращение в «Интернет-приёмной», которое, по моему мнению недопустимо в современной правовой системе Российской Федерации. Статья 19 Конституции Российской Федерации определяет равенство граждан прав и свобод граждан независимо от их пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других

обстоятельств, соответственно граждане имеют право на обращения в органы местного самоуправления и получение от них ответа на равных условиях. Определение их социального статуса в заявлении может нести цели расстановки приоритетов рассмотрения заявлений не по дате и времени их поступления, а по социальной группе, что уже создаёт неравные условия.

Подводя итог параграфа отмечено, что пользовательское соглашение сайта, хоть и не является обязательным документом, закрепляет отношения и обеспечивает защиту прав и интересов граждан. В ходе исследований, выполненных в настоящей выпускной квалификационной работе, выявлена необходимость в создании государственных стандартов для разработки пользовательских соглашений и форм сбора данных, в том числе, заявлений в органы местного самоуправления.

Заключение. В ходе исследования выявлен ряд проблем законодательства РФ, связанных с регулированием таких информационных систем. А именно с отсутствием единого подхода к определению муниципальной информационной системы в научных кругах, невозможностью участия субъектов РФ в развитии таких систем, отсутствие единых требований к муниципальным информационным системам, по аналогии с федеральными и т.п. Необходимо прорабатывать комплексный подход к реализации цифровых систем для органов местного самоуправления. Отмечено, что Государство обладает достаточными ресурсами для разработки, содержания и предоставления муниципальным органам единой цифровой площадки для предоставления информации о своей деятельности. Такая информационная система будет находиться в ведении Федерального законодательства, при этом подключение к ней органов местного самоуправления должно быть бесплатным, а функциональность позволять полноценно управлять органом с учётом особенностей местного законодательства. С целью реализации органом местного самоуправления местных нормативно-правовых актов в единой цифровой системе необходимо проработать возможность выполнения программного кода, разработанного по заказу муниципального органа, за

исключением программ, нарушающих требования Федерального законодательства РФ.

Только комплексный подход и участие федеральных органов власти в развитии цифровых систем органов местного самоуправления на территории Российской Федерации позволит обеспечить достаточно высокий уровень правовой, технической, визуальной проработки таких цифровых систем. Текущие цифровые системы в сфере предоставления информации о деятельности органов местного самоуправления в большинстве муниципальных образований не в полной мере раскрывают право граждан на её получение. Исследуя такие информационные системы с правовой точки зрения, можно чётко сказать, что некоторые из них используют сомнительные технические решения, которые, возможно, нарушают законодательство Российской Федерации.

Таким образом, разработка единой цифровой системы для органов местного самоуправления с правовой точки зрения состоит, в первую очередь, из подготовки нормативно-правовой базы, составления технического задания и иных документов, необходимых для защиты прав граждан в сфере защиты информации и рассмотрения обращений в органах местного самоуправления. Каждый из этих правовых элементов требует усовершенствования в текущем законодательстве с учётом опыта, применяемого на федеральном уровне. Вместе с этим исследование показало, что некоторые информационные системы муниципальных органов не соответствуют требованиям законодательства и собирают нецелевые данные о гражданах. В ходе исследования и апробации предложены идеи по решению выявленных проблем, а также определена нормативно-правовая база и требования к создаваемому единому информационному ресурсу для органов местного самоуправления.