

Соколова О.С.

ПРИНЦИПЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Аннотация

Статья посвящена исследованию принципов муниципального правотворчества в информационной сфере. Автор предлагает классификацию данных принципов на правовые и организационные, раскрывает их содержание на основе норм действующего законодательства и практики муниципального правотворчества в информационной сфере, формулирует вывод о значении данных принципов в построении интегрированного информационного пространства государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, информационная сфера, правовые и организационные принципы, интегрированное информационное пространство, информационно-техническая политика, информационное неравенство, межмуниципальное сотрудничество, компетенция органов местного самоуправления.

Современное муниципальное управление должно представлять высокотехнологичный процесс, основу которого составляют информационные системы. Своевременное овладение информацией, ее корректная аналитическая обработка способствуют принятию взвешенных и оперативных управленческих решений. Однако эффективное использование информационных ресурсов невозможно без надлежащего правового регулирования.

В материалах теоретических исследований, научно-практических конференций, посвященных вопросам формирования информационной инфраструктуры муниципальных образований, отмечается наличие проблем системного подхода к формированию нормативной базы информационного обеспечения местного самоуправления¹. Решение данных проблем невоз-

можно без определения основополагающих начал правового регулирования муниципальных информационных отношений, т.е. тех принципов, которые обеспечивают его системность, комплексность, последовательность и полноту, своевременность, а также легитимность состава субъектов правотворческого процесса.

В науке информационного права достаточно распространенным является разделение принципов соответствующей отрасли на общеправовые (универсальные), межотраслевые и отраслевые (специфические). Так, О.А. Городов² к первым относит, например, принцип законности, ко вторым – приоритетность прав личности либо интересов государства, к третьим – те принципы, которые закреплены в ст. 3 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³ (далее – Закон об информации).

И.Л. Бачило в дополнение к принципам, перечисленным в данном Законе, особо выделяет такие принципы, как социальность, федерализм, соблюдение юридической техники. Комментируя принцип федерализма, автор отмечает актуальность вопроса о границах нормотворчества в информационной сфере для органов местного самоуправления, который должен решаться исходя из разграничения сфер ведения и полномочий между субъектом РФ и органами местного самоуправления⁴.

Исследуя механизм регулирования информационных отношений, Э.В. Талапина отмечает принцип комплексности, который проявляется в наличии частных и публичных регуляторов. К первым автор относит, например, свободу договора, равенство участников. Ко вторым – конституционные правовые цели, закрепление приоритета публичных интересов, стандарты и нормативы, ограничения в публичных интересах, прямые запреты, публичные стимулы, публичные процедуры деятельности⁵.

Зарубежный опыт формирования технологий электронного управления предполагает выход на новый уровень принципов. Профессор Сорбонны Ж. Шатильон, выступая на ежегодном семинаре сектора информационного права ИГП РАН, сформулировал основополагающие универсальные принципы электронного управления:

- 1) индивидуализированная и персонализированная работа с пользователями;
- 2) право на эксперимент;
- 3) субсидиарность;
- 4) пропорциональность;
- 5) консультирование и участие пользователя в электронном управлении;
- 6) защита персональных данных;
- 7) взаимное распознавание или взаимная операционность;
- 8) суверенное владение⁶.

Не отрицая значимость, актуальность и универсальность приведенных выше принципов, считаем необходимым сформулировать специальные *принципы муниципального правотворчества в информационной сфере*, учитывая при этом:

- цели и пределы муниципального правотворчества, установленные в ст. 7 и гл. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении);
- универсальность административно-правового режима государственных (муниципальных) информационных систем, обеспечивающих деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, структура данного режима, исходя из норм ч. 4 ст. 13, ст. 14 Закона об информации, включает целевое назначение данных систем, их регистрацию и учет, требования к эксплуатации, статус операторов и иных субъектов, обеспечивающих функционирование этих систем, обеспечение безопасности данных систем;
- наличие двух конкурентных составляющих информационного обеспечения местного самоуправления – максимальной транспарентности муниципального управления и информационной безопасности сведений, функционирующих в режиме ограниченного доступа в процессе деятельности органов местного самоуправления,
- ориентация реформирования муниципального управления на повышение качества и доступности муниципальных услуг, минимизацию административных барьеров, технологичность внутри- и внешне управленческих процессов на основе формирования инфраструктуры электронного муниципалитета.

Муниципальное правотворчество в информационной сфере как одно из направлений управленческого процесса должно базироваться на *правовых*, закрепленных в нормах действующего законодательства, и на *организационных* принципах.

Правовые принципы муниципального правотворчества в информационной сфере

Нормы информационного права, которые могут быть позиционированы как нормы-принципы – основополагающие начала муниципального правотворчества в информационной сфере, – многообразны, поэтому могут классифицироваться как *отраслевые, внутриотраслевые (институциональные), административно-технические*.

Отраслевые нормы определяют пределы правового регулирования муниципальных образований в информационной сфере. Согласно ч. 2 ст. 12 Закона об информации, органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями участвуют в разработке и реализации целевых программ применения информационных технологий; создают информационные системы и обеспечивают доступ к содержащейся в них информации на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации.

Внутриотраслевые (институциональные) нормы устанавливают основополагающие начала правового регулирования отдельных групп информационных отношений, складывающихся в процессе:

1) доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁷ к ним относятся:

- а) открытость и доступность информации о деятельности органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;
- б) достоверность информации об органах местного самоуправления и своевременность ее предоставления;
- в) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности органов местного самоуправления любым законным способом;
- г) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности органов местного самоуправления.

2) предоставления муниципальных услуг.

Информационное сопровождение процесса предоставления муниципальных услуг должно основываться на положениях ст. 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»,⁸ устанавливающих открытость деятельности органов, предоставляющих муниципальные услуги, и предусматривающих возможность получения муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

3) осуществления муниципального контроля.

Основополагающим принципом информационного обеспечения муниципального контроля является норма ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹, которой предусмотрена открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4) обеспечения информационного сопровождения организации муниципального управления (муниципальной службы, документирования информации, формирования муниципальных информационных систем).

К данной группе может быть отнесен принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих, закрепленный в п. 5 ст. 4 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁰.

Правовое регулирование организации документирования информации органами местного самоуправления должно базироваться на норме ч. 2 ст. 11 Закона об информации, согласно которой правила делопроизводства и документооборота, установленные органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти. Сходная норма содержится в п. 4 ст. 13 Закона об информации – требования к государственным информационным системам распространяются на муниципальные информационные системы, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении.

Административно-технические нормы содержат основополагающие начала формирования информационной инфраструктуры электронного муниципалитета как новой формы местного самоуправления, направленной на обеспечение доступного и качественного предоставления муниципальных услуг.

Их базовым принципом является интероперабельность информационных систем государственного и муниципального управления, обеспечивающая возможность взаимодействия различных органов власти в пределах и объеме, необходимом для решения общих задач государственного и муниципального управления.

В самом общем виде они сформулированы в п. 8 Постановления Правительства РФ от 08.06.2011 № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (вместе с «Положением об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме») следующим образом:

- а) модульное построение с применением единых требований к техническим и программным средствам элементов инфраструктуры взаимодействия, в том числе унифицированных программно-технических средств, стандартизованных интерфейсов для взаимодействия, стандартизованных протоколов обмена данными, единых требований к электронным документам и электронным сообщениям;
- б) непрерывный режим функционирования инфраструктуры взаимодействия;
- в) обеспечение взаимодействия информационных систем органов и организаций на всей территории Российской Федерации, а в случаях, определенных законодательством Российской Федерации и международными договорами, также за пределами Российской Федерации;
- г) обеспечение однозначной идентификации органов и организаций, заявителей и объема их прав при осуществлении взаимодействия;
- д) обеспечение гарантии целостности, подлинности, актуальности и безопасности информации, обмен которой осуществляется при взаимодействии.

Принцип интероперабельности государственных и муниципальных информационных систем нормативно закрепляется при построении инфраструктуры регионального и муниципального электронного управления и в региональном законодательстве. Так, например, Правительством Вологодской области установлено, что интероперабельность информационных систем органов власти области обязательна и для муниципальных информационных систем должна базироваться на *организационной, семантической и технической совместимости*¹¹.

Организационные принципы муниципального правотворчества в информационной сфере

Поскольку процесс формирования информационной инфраструктуры муниципального управления ориентирован на постоянно обновляющиеся нормы федерального и регионального законодательства, муниципальное правотворчество должно быть нацелено на создание таких нормативных основ, которые обеспечивали бы универсальность и относительную стабильность муниципальных правовых актов информационной тематики.

Поэтому первым и основополагающим организационным принципом должен быть *принцип комплексного правового регулирования муниципальных информационных отношений*. Его реализация предполагает принятие муниципальных правовых актов информационной тематики не единичными актами, а пакетом. Это позволит снизить риски как недостаточного, так и избыточного правового регулирования, исключить дублирующие нормы и нормы, создающие коллизионные ситуации в правоприменительной практике. Представляется, что минимальный перечень нормативных актов должен включать положение о муниципальных информационных системах, положение об обеспечении конфиденциальности информации в деятельности органов местного самоуправления, положение об информационном взаимодействии органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, положение об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, положение о структурном подразделении исполнительно-распорядительного органа или об учреждении, обеспечивающем эксплуатацию муниципальных информационных систем. Данные муниципальные правовые акты должны быть разработаны на основе Стратегического плана (программы) развития информационной инфраструктуры муниципального образования.

На основе данного минимального перечня муниципальных правовых актов должна формироваться правовая база по сферам информационного обеспечения местного самоуправления (муниципальных услуг, муниципального контроля, муниципальной службы и т.д.).

К числу организационных принципов муниципального правотворчества в информационной сфере следует отнести *разграничение правотворческих полномочий в регулировании информационных отношений между представительным и исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления* (администрацией, мэрией и т.д.). Как правило, в уставах му-

ниципальных образований данные полномочия не разграничены, за редкими исключениями. Из проанализированных автором 11 уставов городских округов, являющихся административными центрами субъектов Федерации, пример разграничения полномочий можно найти, пожалуй, только в Уставе г. Калининграда, где в ч. 15 ст. 47 определена компетенция Администрации городского округа в области информации, информатизации и защиты информации¹².

В ряде случаев такое разграничение имеет место в федеральном законодательстве, однако такие примеры единичны. К ним можно отнести, например, нормы п. 7 ст. 11, п. 13 ст. 13, п. 15 ст. 13 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹³, обязывающие местные администрации принять конкретные муниципальные правовые акты в сфере оказания муниципальных услуг.

Не менее важным должен стать *принцип формирования единой информационно-технической политики в сфере информатизации муниципального образования*. Реализация данного принципа позволит избежать излишних неоправданных затрат в сфере информатизации, рассчитать необходимый для муниципального образования объем кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов, обеспечить оптимизацию функций органов местного самоуправления, деятельности подведомственных предприятий и учреждений. Исключительно удачный пример и закрепления, и реализации данного принципа имеет место в г. Череповце¹⁴, системная информационная политика в управлении данным городом присутствует с конца 1990-х гг. Среди основных задач реализации муниципальной технической политики в области ИКТ, проводимой в данном городском округе, отметим следующие:

- разработка единых технических требований к муниципальным информационным системам, централизация планирования, управления и закупок в области ИКТ;
- комплексная интеграция компонентов ИКТ между собой и с внешними системами;
- организация эффективного обучения и переподготовки специалистов в области ИКТ и конечных пользователей;
- уменьшение затрат на содержание органов городского самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий путем передачи неключевых функций по эксплуатации ИКТ-инфраструктуры на исполнение сторонним организациям (аутсорсерам).

Кроме этого, организация муниципального правотворчества в информационной сфере как управленческий процесс должна строиться на *принципе межмуниципального сотрудничества*.

Уровень информационного обеспечения муниципальных образований существенно отличается не только по видам муниципальных образований, но и внутри одного вида, и должен являться предметом специального мониторинга¹⁵. Такое отличие связано со многими факторами. Это и уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования, и потенциал его экономического развития, и развитие инфраструктуры ИКТ как сферы бизнеса в границах муниципального образования, кадровый потенциал специалистов

в сфере ИКТ и т.д. Значимым является также субъективный фактор – заинтересованность и убежденность руководства муниципального образования в необходимости формирования электронного муниципалитета¹⁶.

Формирование развитой информационной инфраструктуры, требующей значительных материальных финансовых и кадровых ресурсов, – это задача муниципальных районов и городских округов.

Для муниципальных районов исключительно актуальна проблема межмуниципального сотрудничества. Необходимо объединить ресурсный потенциал для создания межрайонных информационных платформ кластерного типа, решающих общие задачи информационного обеспечения местного самоуправления для находящихся в границах этого кластера муниципальных образований. Поэтому процесс муниципального правотворчества в информационной сфере должен быть ориентирован на издание межмуниципальных правовых актов, заключение соглашений о межмуниципальном сотрудничестве в информационной сфере¹⁷, выработку единых подходов к формированию информационной инфраструктуры нескольких муниципальных районов. При этом универсальные варианты технических решений организации межмуниципальной информационной инфраструктуры могут быть предложены специализированными муниципальными учреждениями, занимающимися информационным обеспечением городских округов. Например, Центр муниципальных информационных ресурсов и технологий (ЦМИРиТ) в г. Череповце¹⁸ не только обеспечивает функционирование информационной инфраструктуры городского округа, но и успешно позиционирует себя на рынке программных продуктов и информационных услуг.

Таким образом, особый акцент в муниципальном правотворчестве в информационной сфере должен быть сделан на новых формах межмуниципальной интеграции и межмуниципального сотрудничества:

- взаимовыгодном делегировании полномочий между муниципальными образованиями, заключении соглашений о сотрудничестве;
- выработке регламентов информационного взаимодействия муниципальных образований;
- определении механизмов совместного финансового обеспечения проектов развития межмуниципальной информационной инфраструктуры и т.д.

Полагаем, что реализация указанных выше правовых и организационных принципов позволит избежать бессистемности, непоследовательности, поспешности муниципального правотворчества в информационной сфере. Достижение надлежащего качества муниципальных правовых актов должно достигаться и за счет новых технологий оценки регулирующего воздействия. Ошибки и просчеты в регулировании муниципальных информационных отношений могут иметь крайне неблагоприятные последствия для всей инфраструктуры муниципального образования. Их следует диагностировать на стадии проектов межмуниципальным информационным сообществом – например, межмуниципальными советами по информатизации, которые могли бы давать заключения на основе алгоритма методики ОРВ, предложенной Минэкономразвития РФ¹⁹.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бачило И.Л. Информационное право: учебник для вузов. – М.: Высшее образование. Юрайт – Издат. – 2009. – С. 91.
2. Городов О.А. Информационное право: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. – 2007. – С. 23–24.
3. Загузов Г.В. Административно-правовое регулирование информационной безопасности и защита информации в Российской Федерации //Административное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 49–53.
4. Осинцев Ю.В. Время требует перехода к электронному стандарту. О направлениях реализации государственных программ развития и использования информационных технологий при оказании услуг гражданам и организациям. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/> (дата последнего обращения – 02.08.2011).
5. Резолюция VIII Всероссийской научно-практической конференции «Муниципальные информационные системы: достижения, проблемы, перспективы». 28–30 сентября 2010 года, г. Екатеринбург. URL:<http://екатеринбург.рф/administration/administration-gorod/4/16/238/> (дата последнего обращения – 02.08.2011).
6. Савенков В.И. Информационное неравенство в социально-экономическом развитии регионов // Социология власти. – 2010. – № 8. – С. 115–124.
7. Семинар «Информационное общество: правовые вопросы социальных и демократических процессов в условиях использования информационных технологий». Сектор информационного права ИГП РАН. Москва. 4–5 февраля 2011 г. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/detail.php?ID=2405> (дата последнего обращения – 23.07. 2011).
8. Талапина Э.В. Публичные и частные правовые регуляторы информационных отношений // Теоретические проблемы информационного права. Сборник докладов теоретического семинара по информационному праву, М. – 2006. – С. 53, 63–64.
9. Филиппов Д.В. Институциональные особенности организации электронного правительства на муниципальном уровне / Д.В. Филиппов // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 247–248.
10. Чернова С.Н. О создании системы информационного обеспечения органов местного самоуправления. URL: // <http://www.krai.ru>.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ См., например: Резолюция VIII Всероссийской научно-практической конференции «Муниципальные информационные системы: достижения, проблемы, перспективы». 28–30 сентября 2010 года, г. Екатеринбург. URL: <http://екатеринбург.рф/administration/administration-gorod/4/16/238/> (дата последнего обращения – 02.08.2011).
Филиппов Д.В. Институциональные особенности организации электронного правительства на муниципальном уровне / Д.В. Филиппов // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 247–248 и сл.
- ² Городов О.А. Информационное право: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 23–24.
- ³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448.
- ⁴ Бачило И.Л. Информационное право: учебник для вузов. – М.: Высшее образование. Юрайт. – 2009. – С. 91.
- ⁵ См.: Талапина Э.В. Публичные и частные правовые регуляторы информационных отношений // Теоретические проблемы информационного права. Сборник докладов теоретического семинара по информационному праву. М. – 2006. – С. 53, 63–64.
- ⁶ Семинар «Информационное общество: правовые вопросы социальных и демократических процессов в условиях использования информационных технологий». Сектор информационного права ИГП РАН. Москва, 4–5 февраля 2011 г. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/detail.php?ID=2405> (дата последнего обращения – 23.07.2011).
- ⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 7. – Ст. 776.
- ⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
- ⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.
- ¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
- ¹¹ См., например: Постановление Правительства Вологодской области от 20.09.2010 № 1060 «О Правилах межведомственного электронного взаимодействия между органами исполнительной государственной власти Вологодской области» (вместе с «Правилами организации органами исполнительной государственной власти Вологодской области межведомственного электронного взаимодействия», «Правилами по организации межведомственного электронного взаимодействия и обеспечению совместимости государственных, муниципальных и иных информационных систем, участвующих в межведомственном электронном взаимодействии Вологодской области», «Перечнем информационных систем области, подлежащих внедрению в 2010 году, имеющих межведомственный характер и требующих интеграции и совместимости») // Красный Север. – № 107. – 25.09.2010.

- Постановление администрации Угличского муниципального района от 28.06.2010 № 769 «О реализации механизмов электронного правительства на территории Угличского муниципального района» // «Угличская газета». № 59. – 07.08.2010.
- ¹² Устав г. Калининграда. Принят Решением городского Совета депутатов Калининграда от 12.07.2007 № 257 (ред. от 24.11.2010) // «Гражданин» (специальный выпуск). – № 12. – 21.07.2007.
- ¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
- ¹⁴ Постановление Мэрии г. Череповца от 04.02.2011 № 347 «Об утверждении Положения о муниципальной технической политике в области информационно-коммуникационных технологий, телекоммуникаций и защиты информации» // Документ опубликован не был. URL: <http://www.cherinfo.ru/decree/364165> (дата последнего обращения – 23.07.2011).
- ¹⁵ См., например: Постановление Правительства Вологодской области от 10.07.2006 № 645 «Об организации мониторинга информатизации органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области» (вместе с «Положением об организации мониторинга информатизации органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области», «Методикой сбора и анализа информации, полученной в ходе проведения мониторинга информатизации органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области», «Перечнем критериев и показателей оценки состояния работ по информатизации органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области») // «Законодательство Вологодской области». – Июль–август. – 2006. – № 4 (ч. 2). – С. 556.
- ¹⁶ См., например: Ю.В. Осинцев. Время требует перехода к электронному стандарту (о направлениях реализации государственных программ развития и использования информационных технологий при оказании услуг гражданам и организациям) URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>
- ¹⁷ Например, между МУ «ЦМИРиТ» г. Череповца и Администрацией Белозерского муниципального района Вологодской области заключен договор на оказание услуг по технической поддержке АИС ЗИК до конца 2011 г.
- ¹⁸ Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.cmirit.ru/> (дата последнего обращения – 23.07.2011).
- ¹⁹ Приказ Минэкономразвития РФ от 31.08.2010 № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – № 43. – 25.10.2010.