

## Оптимизация распределения полномочий в рамках региональной информатизации

Статья рекомендована Б. В. Кристалным 24.04.2015 г.



**ЕФИМОВ Алексей Борисович**

*Кандидат физико-математических наук, доцент Российской правовой академии Минюста России*



**РАЙКОВ Александр Николаевич**

*Доктор технических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института проблем управления РАН*



**ШУБЕНКОВА Александра Юрьевна**

*Кандидат политических наук, младший научный сотрудник Научно-учебной лаборатории политических исследований НИУ ВШЭ*

### Аннотация

Инфраструктурные проекты являются важной частью муниципальной реформы, поскольку позволяют многократно повысить эффективность работы органов местного самоуправления. К таким проектам относятся системы информатизации на региональном и муниципальном уровнях. Комплексный анализ федеральной, региональной и муниципальной правовой базы, регламентирующей деятельность органов местного самоуправления в сфере информатизации, свидетельствует о необходимости достижения баланса в распределении полномочий в сфере информатизации на муниципальном уровне. В статье обосновывается возможность и целесообразность передачи ряда полномочий в этой сфере с муниципального уровня на уровень субъекта Российской Федерации.

### Ключевые слова:

**информатизация, орган государственной власти, орган местного самоуправления, полномочия, оптимизация, субъект Российской Федерации, экспертиза.**

Урегулирование аспектов региональной информатизация является постоянным процессом. Во многом это связано с быстрой трансформацией социально-экономических условий и динамичностью процессов информатизации. Вслед за изменением стратегических установок меняются управленческие задачи, распределение полномочий между уровнями управления, разрабатываются новые нормативные правовые акты, совершенствуются методы и инструменты решения управленческих задач.

## Тенденции региональной информатизации

Тенденции региональной информатизации задают прежде всего документы стратегического уровня. К ним относятся: Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, «Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014—2020 годы и на перспективу до 2025 года», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 2036-р.

Совокупность документов стратегического планирования позволяет обеспечить комплексный подход к повышению качества жизни населения, развитию территорий, реформированию базовых отраслей и преобразованию пространственного каркаса с учетом ресурсной базы, интеллектуального потенциала и уровня научно-технического развития. Наличие большого пакета программно-стратегических документов на разных уровнях власти обуславливает необходимость увязки этих документов друг с другом. Следует иметь в виду, что документы стратегического и территориального планирования, созданные на разных уровнях управления, как правило, включают не количественные индикаторы контроля, которые отражают новаторские, концептуальные аспекты стратегирования. Часть показателей может не отражаться в государственной статистике. Качественных показателей в документе стратегического планирования может быть порядка трети. Оценивать их исполнение можно только экспертными методами, посредством автоматизированного анализа материалов СМИ или проведения социологических исследований.

В стратегическом развитии регионов связующую, инфраструктурную и мультиплицирующую роль играют, как известно, информационно-коммуникационные технологии (далее—ИКТ). Для уровня субъектов Российской Федерации основные цели и направления деятельности по внедрению ИКТ (далее—региональная информатизация) на период до 2018 г. задаются Концепцией региональной информатизации (далее—Концепция), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 2769-р. Основными целями региональной информатизации согласно Концепции объявлены:

- повышение качества жизни граждан за счет использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- выравнивание уровня развития информационного общества в субъектах Российской Федерации;
- формирование эффективной системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Концепция соответствует основным направлениям государственной политики в области информатизации, сформулированным в государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313.

По данным Росстата, в 2013 г. 74,6% органов местного самоуправления использовали системы электронного документооборота, но только 49,2% общего объема документооборота органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлялось в электронной форме. Ведомственные системы электронного документооборота часто не обеспечивают значимый обмен документами, обеспеченность государственных и муниципальных служащих сертификатами ключей проверки электронных подписей остается на низком уровне.

По состоянию на начало 2014 г. более 40% региональных порталов государственных и муниципальных услуг используют системы регистрации

и авторизации, не совместимые с федеральной государственной информационной системой «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». По этой причине для получения государственных и муниципальных услуг на разных порталах гражданам требуется создавать новую учетную запись на каждом из них.

Одним из препятствий повышения эффективности ИКТ является несбалансированность распределения полномочий в этой сфере между государственным и муниципальным уровнями. Под полномочиями органов местного самоуправления понимается закрепленный федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами за органами и должностными лицами местного самоуправления комплекс прав и обязанностей, необходимых для решения вопросов местного значения на территории муниципального образования.

Требуемый баланс полномочий может быть найден путем их перераспределения между уровнями власти, что допускается законодательством. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 (далее—Закон о местном самоуправлении), вступивший в силу 1 января 2015 г., уточняет полномочия органов местного самоуправления, а также устанавливает право субъектов Российской Федерации перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока действия полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта РФ вступают в силу с начала очередного финансового года.

В России отсутствует единая модель передачи полномочий органам местного самоуправления, и в разных муниципальных образованиях распределение полномочий может сильно различаться. Аналогично различаются модели регулирования полномочий, порядок их осуществления, финансирования, контроля и ответственности. Кроме того, в тех сферах, где органы местного самоуправления действуют совместно с органами государственной власти, объем муниципальных полномочий определяют федеральные отраслевые законы. В то же время разграничение полномочий отдельных органов местного самоуправления и их должностных лиц в основном закрепляется Уставом муниципального образования и иными муниципальными нормативными правовыми актами.

В соответствии со статьей 19 Закона о местном самоуправлении, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется в рамках федеральных законов и законов субъектов Федерации, а наделение отдельными государственными полномочиями субъектов РФ—законами этих субъектов. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Практика не только Российской Федерации, но и зарубежных стран, показывает, что поиск оптимального разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления требует постоянного внимания. В настоящей работе подводятся итоги изучения данной проблемы.

## Методология исследования

В процессе исследования проанализированы около 300 нормативных правовых актов (НПА) федерального, регионального и муниципального уровней, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления в сфере информатизации в 35 субъектах РФ, в частности, определялся перечень полномочий органов местного самоуправления. Отбор НПА для анализа существующей в настоящее время правовой базы осуществлялся по следующим критериям:

- актуальность правовой базы на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных образований в рамках проводимой реформы местного самоуправления;
- учет разнообразия видов муниципальных образований (городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения) и их структуры;
- реализация в регионе и на уровне муниципального образования государственных программ в сфере информатизации;
- регламентация деятельности органов местного самоуправления в сфере информатизации;
- реализация муниципальных информационных систем в сфере жизнеобеспечения населения;
- определение в НПА основных понятий, принципов и технологических требований в сфере региональной информатизации;
- отражение вопросов согласованного внедрения современных ИКТ.

При проведении исследования анализировалось законодательство, регулирующее правоотношения в информационной сфере в процессе реализации органами местного самоуправления своих полномочий, способы защиты и доступа к информации, а также ответственность за правонарушения в сфере информационных отношений.

Исследование показало возможность и целесообразность в каждом субъекте Российской Федерации решения вопроса о передаче от органов местного самоуправления органам государственной власти следующих полномочий (задач, обязанностей):

- формирование и ведение реестра муниципальных услуг;

- разработка требований к муниципальным информационным системам, к форматам представления данных (стандарты обменных файлов для передачи данных между различными системами);
  - решение инфраструктурных задач субъекта Российской Федерации;
  - информационное обеспечение градостроительной деятельности в части территориального планирования.
- По каждому из перечисленных полномочий было опрошено 14 экспертов. Удалось установить:

- текущую практику использования полномочия;
- проблемы, возникающие в ходе использования полномочия;
- возможность реализации полномочия органами государственной власти;
- риски при передаче полномочия органам государственной власти.

При проведении исследования использовались технологии сетевой экспертизы.

## **ИКТ-полномочия муниципальных образований**

В Законе о местном самоуправлении полномочия органов местного самоуправления в сфере информатизации четко не прописаны. На наш взгляд, к вопросам местного значения в сфере ИКТ могут быть отнесены:

- создание условий для обеспечения жителей поселений услугами связи;
- ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района и городских округов.

Права органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, могут быть определены исходя из следующих положений Закона о местном самоуправлении:

- законодательство не исключает предоставления органам местного самоуправления отдельных конкретных полномочий, например, в сфере ИКТ;
- органы местного самоуправления обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу собственной компетенции;
- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными.

Орган местного самоуправления как обладатель информации (лицо, согласно законодательству Российской Федерации, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам) вправе:

- использовать эту информацию, в том числе распространять и предоставлять ее, по своему усмотрению;
- защищать установленными законом способами свои права в случае незаконного получения информации или ее незаконного использования иными лицами;
- осуществлять иные действия с информацией или разрешать осуществление таких действий.

Участники правоотношений, как граждане, так и юридические лица, имеют право получать интересующую их информацию в органах местного самоуправления. Законом устанавливаются случаи, когда недопустимо ограничение доступа к информации, обладателем которой является муниципальный орган. Российское законодательство гарантирует право на получение информации о деятельности органов местного самоуправления. Выбор того или иного способа доступа к информации зависит от реальных технических возможностей муниципального образования, а также от существующих местных исторических, культурных и иных традиций. Для обеспечения доступа к информации органы местного самоуправления определяют соответствующие структурные подразделения или уполномоченных должностных лиц. На муниципальном уровне должны быть установлены права и обязанности указанных подразделений и должностных лиц (регламенты), порядок предоставления информации о деятельности органов местного самоуправления по запросу.

Органы местного самоуправления обладают как общими полномочиями (например, разработка и реализация целевых программ применения информационных технологий, создание информационных систем и др.), так и специальными полномочиями в области информации. Защита персональных данных лица осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Органы местного самоуправления обладают специальными полномочиями в области документирования информации и архивного дела. Так, согласно Федеральному закону от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» органы местного самоуправления могут определять с учетом своих потребностей виды документов, входящих в состав обязательного экземпляра муниципального образования.

Органы местного самоуправления муниципального района и городского округа обязаны создавать архивы для хранения, комплектования, учета и использования образовавшихся в процессе их деятельности архивных документов. Согласно Федеральному закону от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» управление архивным

делом в муниципальных образованиях осуществляют органы местного самоуправления.

Специальные полномочия предусмотрены в области средств массовой информации. Органы местного самоуправления могут выступать учредителями печатных средств массовой информации. Печатное СМИ создается для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей официальной информации об экономическом и культурном развитии, об объектах общественной инфраструктуры.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства полномочия органов местного самоуправления осуществляются с учетом положений Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» и Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

Из перечисленных полномочий особого внимания заслуживают полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности. В действующей редакции Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ определены полномочия федерального, регионального и муниципального уровней. Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов ведут информационные системы обеспечения градостроительной деятельности путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности. Органы местного самоуправления участвуют в подготовке и утверждении документов территориального планирования муниципальных образований. Схема территориального планирования муниципального района (для городских поселений—генеральный план), а также внесение изменений в нее утверждается представительным органом местного самоуправления.

Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий и программ развития отраслей экономики, государственных программ, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований с учетом программ, принятых в установленном порядке. Обязательства по этим документам реализуются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов с учетом решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов. Документы могут предусматривать создание объектов федерального, регионального и местного значения, формирование инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса.

Доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к необходимой для подготовки документов территориального планирования информации осуществляется

посредством Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП).

## **Целесообразность перераспределения полномочий в сфере ИКТ**

Существующая схема распределения полномочий органов местного самоуправления вызывает ряд проблем их применения на практике, например:

- в проекте создания электронного правительства муниципалитетам отведена незначительная роль по наполнению реестра государственных и муниципальных услуг;
- отсутствие разграничения ответственности по уровням власти не позволяет с уровня местного самоуправления предъявлять требования органам государственной власти;
- у муниципалитетов недостаточно полномочий для взаимодействия с поставщиками данных, не хватает прав для получения необходимой для работы информации от организаций всех форм собственности;
- нет полномочий в области информатизации муниципального образования;
- администрация муниципального района не имеет возможности влиять на поселения в рамках организации перехода к оказанию муниципальных услуг в электронной форме;
- муниципалитет не имеет полномочий по предоставлению своих услуг на региональном и едином портале государственных и муниципальных услуг.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ количество вопросов местного значения сельских поселений сокращено до 13. Ранее Закон о местном самоуправлении относил к компетенции сельских поселений 39 полномочий. На районный уровень передаются полномочия в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществление муниципального жилищного контроля, организация в границах поселения электро-, тепло- и водоснабжения. Возложение на районы полномочий, ранее закрепленных за поселениями, повлечет передачу муниципального имущества, что также требует дополнительного времени и ресурсов. С передачей полномочий расходные обязательства районов возрастут, а сельских поселений — уменьшатся.

Деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения реализуется через сферу информационных отношений и с применением ИКТ, которые являются одним из основных элементов системы жизнеобеспечения и инвестиционного развития. Так, в Концепции региональной информатизации рекомендуется обеспечить интеграцию региональных и муниципальных информационных систем в сфере ЖКХ с государственной информационной системой ЖКХ, а также



размещение в указанной информационной системе сведений о ЖКХ субъекта Российской Федерации. Поэтому эффективность муниципальной деятельности, рассматриваемой как показатель качества жизни населения муниципального образования, напрямую зависит от процессов информатизации и поэтому требует принятия соответствующих нормативно-правовых актов. При этом прикладные (отраслевые) муниципальные системы целесообразно делать инвариантными для муниципалитетов с учетом их специфики. То есть должна быть обеспечена возможность замены информационной системы одного разработчика на информационную систему другого без ущерба для решения других задач. Требуются соответствующие стандарты и единая терминология в сфере муниципальной информатизации. В данный момент почти в каждом нормативном документе, принятом на местном уровне, как показало исследование, используются свои термины.

С учетом изменений полномочий муниципальных органов, вступивших в силу в 2015 г., вся правовая база информатизации градостроительной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней должна быть приведена в соответствие с новой редакцией Закона о местном самоуправлении. В этом контексте в каждом конкретном случае формирования отношений между субъектом Российской Федерации и органом местного самоуправления может быть также рассмотрен вопрос о целесообразности передачи от органов местного самоуправления органам государственной власти полномочий по формированию информационного обеспечения градостроительной деятельности. Такое перераспределение требует большой подготовительной работы: корректировки бюджетов поселений и муниципальных районов, внесения изменений в муниципальные нормативные правовые акты и программы, в структуру администраций.

## **Возможный порядок передачи полномочий**

Порядок передачи полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации определен в действующем законодательстве. Согласно пункту 1.2. статьи 17 Закона о местном самоуправлении, законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

В соответствии с положениями Закона о местном самоуправлении существуют два способа передачи полномочий местной администрации поселения, в том числе городского, администрации муниципального района. Согласно части 4 статьи 15 Закона о местном самоуправлении органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. На практике на уровень муниципальных районов обычно передаются следующие полномочия:

- формирование и исполнение бюджета поселения;
- организация в границах поселения тепло-, электро- и газоснабжения населения;
- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилого фонда, создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- муниципальный жилищный контроль.

Согласно части 2 статьи 34 Закона о местном самоуправлении полномочия по решению вопросов местного значения местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, могут быть переданы местной администрации данного муниципального района еще одним способом (не путем заключения соглашений между указанными муниципальными образованиями) — посредством внесения изменений в уставы обоих муниципальных образований. Для этого уставами муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, необходимо определить субъектов, наделенных полномочиями по инициированию процедуры перехода к исполнению администрацией муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося его административным центром. Данным правом могут быть наделены представительные органы указанных муниципальных образований, а также их главы. При этом важно предусмотреть количество голосов, необходимых для поддержания данной инициативы. Представляется, что это может быть как простое большинство, так и большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа поселения и представительного органа муниципального района.

С учетом перечисленных нормативных правовых положений по всем полномочиям органов местного самоуправления в сфере информатизации, для которых сделан вывод о целесообразности их передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации, авторами настоящей работы предложены три модельных проекта НПА субъекта РФ. Каждый модельный проект ориентирован на один из видов муниципального образования: городское поселение, муниципальный район, городской округ.

## Заключение

Информация—это уникальный ресурс жизнеобеспечения, объем которого возрастает при его использовании. Эффективность использования информационных ресурсов определяется созданием соответствующей стратегии инвестиционного развития правовой базы использования ИКТ на федеральном, региональном и местном уровнях.

Отсутствие четко определенных Законом о местном самоуправлении и иными нормативными правовыми актами системы полномочий муниципалитетов в сфере ИКТ не способствует решению проблемы цифрового неравенства. В Концепции региональной информатизации предусмотрены меры, направленные на преодоление цифрового неравенства субъектов Российской Федерации и повышение качества жизни граждан за счет использования ИКТ.

Совершенствование порядка формирования, актуализации и использования информационных ресурсов, которые ведутся органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и подведомственными органами и организациями (далее—региональные ресурсы), целесообразно осуществлять по направлениям:

- определение стратегических приоритетов дальнейшего перехода на формирование и использование региональных ресурсов в электронной форме;
- обеспечение достоверности, актуальности и полноты сведений региональных ресурсов, в том числе формирование правовых, технических и организационных механизмов исправления ошибочных сведений региональных ресурсов;
- обеспечение идентификации сведений о субъектах и об объектах, размещаемых в региональном ресурсе, в том числе для целей межведомственного взаимодействия;
- использование современных средств сетевой экспертизы для маркетинга потребностей в государственных, муниципальных и корпоративных электронных услугах.

В целях интеграции муниципальных и государственных информационных систем целесообразно выделить задачи и функции муниципального сегмента федеральных и региональных целевых, а также отраслевых программ информатизации, определив, как и за чей счет финансируются муниципальные информационные функции и услуги.

Учитывая, что основной целью региональной информатизации является повышение качества жизни граждан, следует обратить особое внимание на информатизацию крупных и средних городов России, поскольку в 530 городских муниципальных округах, Москве и Санкт-Петербурге в настоящее время проживает более 2/3 населения России.

Глобальные тенденции развития ИКТ свидетельствуют о необходимости перехода от административно-иерархических систем коммуникаций

к сетевой пространственно-территориальной системе, узлами которой являются крупные и средние города России, свободные экономические зоны, индустриальные кластеры.

### **Россия и Киргизия активизируют сотрудничество в области электронного правительства**

Бишкек, 11 июня 2015 года. — Заместитель министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Алексей Козырев провел рабочую встречу с заместителем руководителя Аппарата Правительства Киргизской Республики Жылдызбеком Исакуловым. В ходе переговоров Россия и Киргизия достигли договоренностей о сотрудничестве в сфере электронного правительства.

«Электронное правительство в России активно развивается последние несколько лет, — сказал Алексей Козырев в ходе встречи. — Доля граждан, получивших электронные услуги в 2014 году, превысила 35%. С начала 2015 года зафиксировано 28,8 млн посещений единого портала госуслуг, всего с момента запуска пользователи посетили его 205 млн раз. Среднесуточное количество посещений за указанный период — 191 тыс. За первые пять месяцев 2015 года пользователи заказали на портале 6,5 млн федеральных, 256 тыс. региональных и 278 тыс. муниципальных услуг. Самыми востребованными услугами на портале стали проверка штрафов ГИБДД, налоговой задолженности, информирование о состоянии лицевых счетов в системе пенсионного страхования, а также оформление загранпаспорта».

Киргизская сторона проявила интерес к использованию российского опыта создания электронного правительства, единого портала государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), организации системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и других дистанционных социально значимых сервисов. В свою очередь российская сторона выразила готовность оказать Киргизии содействие во всех сферах, связанных с деятельностью электронного правительства.

Источник: <http://minsvyaz.ru/ru/events/33432/>