

Информационное общество и право**ПРАВОВЫЕ ПРОБЕЛЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ: ПОСТАНОВКА
ПРОБЛЕМ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ**

Статья рекомендована к публикации членом редакционного совета А.А. Ефремовым 20.03.2023.

Пахомова Лариса Михайловна

Кандидат исторических наук

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Пермь), кафедра
гражданского и предпринимательского права, доцент*

*Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и
муниципального управления, доцент*

Пермь, Российская Федерация

Lrahomova@hse.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с формированием правовой регламентации региональных информационных систем (далее – РГИС) как части цифрового ландшафта системы государственного и муниципального управления. Автором анализируются нормативно-правовые акты, определяющие специфику формирования РГИС; рассматривается сегментация по блокам развития РГИС; определяются правовые нормы действующих РГИС; анализируется деятельность РГИС на примере Пермского края, определяется проблематика РГИС и предлагаются некоторые пути их решения.

Ключевые слова

государственные информационные системы; региональные информационные системы; информационная архитектура деятельности субъектов РФ; нормативно-правовая регламентация деятельности региональных информационных систем

Введение

В современной концепции построения цифрового государства важнейшую часть экосистемы составляют информационные системы (далее – ИС). Развитие ИС влияет на единство функций государственного управления и определяет единые цифровые стандарты и протоколы в части государственного и муниципального управления.

Базовое определение информационной системы было заложено в ФЗ № 149 от 27.07.2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», где под понятием информационная система понимается совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. При этом исследователи выделяют как широкий, так и узкий подходы к определению информационных систем. В рамках широкого подхода под информационной системой понимается комплекс, включающий вычислительное и коммуникационное оборудование, программное обеспечение, лингвистические средства и информационные ресурсы, а также системный персонал, обеспечивающий поддержку динамической информационной модели некоторой части реального мира для удовлетворения информационных потребностей пользователей. В рамках узкого подхода информационные системы означают совокупность, включающую в себя базы данных, СУБД (системы управления базами данных) и специализированные прикладные программы [1, с. 6-7]. В соответствии с ФЗ № 149, информационные системы включают в себя:

© Пахомова Л.М., 2023

Производство и хостинг журнала «Информационное общество» осуществляется Институтом развития информационного общества.

Данная статья распространяется на условиях международной лицензии Creative Commons «Атрибуция — Некоммерческое использование — На тех же условиях» Всемирная 4.0 (Creative Commons Attribution – NonCommercial - ShareAlike 4.0 International; CC BY-NC-SA 4.0). См. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.ru>
https://doi.org/10.52605/16059921_2023_06_92

- 1) государственные информационные системы – федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании федеральных законов, законов субъектов РФ и правовых актов государственных органов;
- 2) муниципальные информационные системы – информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления;
- 3) иные информационные системы [2].

Исходя из упомянутых подходов и определений необходимо выделить и главную цель развития государственных и региональных информационных систем (далее – ФГИС и РГИС соответственно) – повышение доверия граждан к государству через цифровизацию основных бизнес-процессов, идущих в системе государственного и муниципального управления, и технологическую модернизацию информационных систем. Главным принципом построения ФГИС является принцип открытости, который подразумевает под собой свободный доступ граждан к информации, неограниченной нормативно-правовыми актами.

При этом правовая проблематика информационных систем, особенно ФГИС и РГИС, лишь относительно недавно стала объектом дискуссии. Одним из наиболее системных авторов в части понимания сущности и правовой регламентации, Р.В. Амелиным, выделяются как общие, так и конкретные проблемы существования информационных систем [3, 4]. Так, Р.В. Амелин, выделяя ключевые проблемы правовой регламентации информационных систем, рассматривает их с точки зрения двух групп норм: норм, собственно регулирующих информационные системы и норм, определяющих правоотношения внутри информационных систем. Р.В. Амелиным также ставится вопрос о необходимости обсуждения права собственности на информационную систему как на единый объект [5]. И.С. Иванов, выделяя проблему установления правовых признаков информационных систем, отмечает разное понимание объема и границ понятий «информационная системы», «базы данных», «государственная информационная система», а также говорит об отсутствии единообразия в правовом регулировании ФГИС в субъектах РФ [6, с. 187]. В работах В.М. Жерновой определяются базовые проблемы современного правового регулирования и общая концепция юридической мысли об информационных системах [7]. Несмотря на постепенно формирующийся исследовательский интерес к данной тематике и появляющиеся исследования ФГИС, правовая регламентация РГИС по-прежнему остается вне сферы правового изучения. При этом, именно работа РГИС заложена в современную концепцию «открытого правительства» и повышения прозрачности системы государственного и муниципального управления. Фактически вся современная инфраструктура «электронного правительства» основывается на РГИС, через которые и оказывается услуги населению. Кроме того, именно в РГИС формируются те данные, на основе которых принимаются стратегические концепции, формирующие цели и задачи развития РФ практически во всех областях жизни российских граждан.

Несмотря на значимость РГИС, в законодательстве РФ отсутствует не только определение РГИС, но и их перечень, структура, особенности формирования, как в части общих подходов, так и в рамках конкретного направления их развития. Фактически, в РФ не выделена общая картины ни ФГИС, ни РГИС, а исследования, как правило, достаточно фрагментарны. На этом фоне, достаточно полным и системным является исследование, проведенное и обобщенное Счетной палатой РФ в 2022 году [8]. В рамках проведенного Счетной палатой исследования важными являются рекомендации, необходимые для совершенствования механизм работы с ФГИС. Отмечая возникающие проблемы и определяя рекомендации для их решения, тем не менее, остаются без внимания такие правовые вопросы как, правовые пределы функционирования ФГИС и РГИС, формирование юридической ответственности в рамках осуществления работы с данными ФГИС и РГИС, субъектно-объектный состав информации, используемые во ФГИС и РГИС и, наверное, самый важный, в рамках формирующего цифрового государства вопрос – оформление общей концепции построения цифрового государства с использованием данных ФГИС и РГИС через новый тип «общественного договора» власти с населением - признание возможности строить цифровую модель государства на основе признанных населением средств идентификации и аутентификации личности. Выделяя последний вопрос, автором не ставится задача на него ответить в рамках данного исследования, а лишь определяется необходимость обозначить возможные правовые пробелы развития информационных систем, в том числе через развитие РГИС в субъектах, РФ которые еще более выпукло определяют необходимость в правовой дискуссии на заданную тематику.

Возможные проблемы исследования функционирования ФГИС и РГИС вряд ли могут быть определены как исключительно правовые. При этом, проблематика ФГИС становится еще более тревожной на фоне увеличения роста РГИС и тех данных, которые становятся основой таких информационных систем.

ФГИС и РГИС находятся на стыке сфер государственного управления, информационных технологий, права и других направлений. Исходя из этого в ходе их исследования следует применять междисциплинарный и информационно-правовой подходы, которые смогут определить возможности построения правового регулирования жизненного цикла РГИС. Построение информационно-правовой модели с выделением правовой регламентации и закрепление технологических особенностей построения РГИС позволит понять общую концепцию развития ФГИС в РФ; определить IT-ландшафт как на территории РФ, так и на территориях субъектов; провести информационное сопровождение развития РГИС и выявить возможные пути их модернизации.

1 Теоретические и правовые основы внедрения региональных информационных систем

Теоретические основы цифровизации субъектов РФ и основы региональных информационных систем были заложены достаточно давно, еще в период конца 80-х – начала 90-х годов XX века. При этом прообразы современных ФГИС и РГИС были заложены еще в 50-60 гг. XX века. Именно в это время возникает необходимость автоматизации процесса выдачи оплаты труда работникам на крупных предприятиях, а значит требуются и новые нестандартные подходы в части их автоматизации. Уже в 70-е годы XX века появляются первые возможности компьютерной обработки информации и приведения такой информации в систему. К концу 70-х годов начинают появляться первые аналоги систем управленческого учета, позволяющие объединять соответствующую информацию по ключевым параметрам и помогающие принять правильные решения на основе простейших расчетов, производимых на первых компьютерах. В конце 80-х–начале 90-х годов XX века появляется вполне современное представление о целях и задачах информационных систем, обозначаются первые потребности региональной информатизации. Одними из первых работ в этой области были работы В.М. Глушкова, который определил технологический процесс управления автоматизированными системами и являлся последователем технократического подхода к автоматизированным системам управления (далее – АСУ). Им же была разработана иерархическая система АСУ, которая должна была покрыть все народное хозяйство страны от макроуровня до микроуровня всех предприятий [9]. При этом можно выделить еще один этап в идущих процессах: это 2000-е – 2010-е годы, когда происходит переход из аналоговых систем в цифровые, другими словами, получает активное развитие аналого-цифровое преобразование (преобразование информации, содержащейся в аналоговом сигнале в цифровой код) и в дальнейшем развитие цифровизации как использование оцифрованных данных для совершенствования всех бизнес-процессов. В современный период времени технологический цикл развития РГИС осуществляется через внедрение в их процессы искусственного интеллекта, BIG DATA, Business Intelligence.

Нормативно-правовое сопровождение развития информационных систем также имело несколько последовательно развивающихся этапов. Одним из первых актов, принятых в этом направлении, является Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и развития соответствующих государственных информационных ресурсов, которая получила одобрение в решении Президента РФ от 23 ноября 1995 г. № Пр-1694 [10]. Базовым для формирования основных целей и задач в части развития региональной цифровизации можно считать 2014 год, когда Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 была утверждена государственная программа РФ «Информационное общество» [11], а далее Распоряжением Правительства РФ № 2769-р от 29.12.2014 г. была разработана и утверждена Концепция региональной информатизации [12]. Данная Концепция была разработана во исполнение Распоряжения Правительства РФ № 2516-р от 25.12.2013 г. В Концепции устанавливались основные цели и направления деятельности по использованию информационно-коммуникационных технологий в субъектах РФ на период до 2018 года. Положения Концепции распространялись на информатизацию региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, в которых размещается государственное задание или муниципальное задание (заказ) на предоставление государственных и (или) муниципальных услуг. Основными целями региональной информатизации уже тогда были обозначены:

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

Данная концепция фактически стала базовой для развития региональных информационных систем, но не содержала конкретных показателей такого развития.

В 2015 году для развития и дальнейшего совершенствования государственных информационных систем было принято Постановление 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» [13], в котором были определены требования к порядку реализации мероприятий по созданию, развитию, вводу в эксплуатацию и выводу из эксплуатации РГИС и дальнейшему хранению содержащейся в их базах данных информации. Впоследствии все цели, обозначенные в данных нормативно-правовых актах, были развиты в Национальном проекте «Цифровая экономика».

2 Сегментированное развитие РГИС

В развитии Концепции и целей, заложенных в Национальном проекте, началось создание и внедрение РГИС, при этом наиболее активно началось сегментирование РГИС на сферы образования, медицинского обслуживания, государственных и муниципальных закупок, городского хозяйства и строительства.

В сфере образования региональная информатизация начала осуществляться с учетом государственной программы «Развитие образования» на 2013-2020 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 295 [14] и ранее принятым Указом Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науке» [15]. Данные акты были направлены на развитие инфраструктуры, обеспечивающей равную доступность услуг дошкольного, общего и дополнительного образования; модернизацию образовательных программ, в том числе за счет использования информационных технологий в учебном процессе; и повышение эффективности управления на всех уровнях образовательной системы РФ. На региональном уровне началось использование дистанционных форм подачи заявлений на зачисление в образовательные организации, на дистанционный доступ к сведениям об успеваемости и результатам экзаменов. При электронном обращении за образовательными услугами в сфере образования было обеспечено межведомственное и межуровневое взаимодействие с органами внутренних дел, органами записи актов гражданского состояния, опеки и попечительства, социальной защиты и другими организациями. Для снижения затрат на создание и эксплуатацию однотипных информационных систем в сфере образования стали активно внедрять возможности использования «облачных» технологий.

В сфере здравоохранения региональная информатизация начала осуществляться на основании Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» [16] и Указа Президента РФ № 606 от 07.05.2012 г. «О мерах по реализации демографической политики РФ» [17]. Государственная программа РФ «Развитие здравоохранения», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 294 [18], имела целью повышение качества оказания медицинской помощи, развитие и внедрение современных методов диагностики, профилактики и лечения. Однако, основная цель региональной информатизации в данном случае – это повышение эффективности управления системой здравоохранения. В рамках реализации программы у пациентов и медицинских работников появился доступ к электронной медицинской карте, возможность дистанционной записи к врачу.

Другие направления современной региональной информатизации можно проследить через Приказ Минкомсвязи России от 01.08.2018 № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [19].

В 2020 году был принят Указ Президента РФ № 474 от 21.07.2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [20], где в качестве одного из целевых

показателей национальной цели «цифровая трансформация» указано достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы. В развитии этого Указа Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникации были приняты Приказы № 600 [21] и № 601 от 18.11.2020 г. «Об утверждении методик расчета прогнозных значений целевых показателей национальной цели развития РФ «Цифровая трансформация» [22], где через систему комплексных индексов цифровой зрелости отраслей экономики и социальной сферы, можно определить и общую цифровую зрелость субъектов РФ. Современная оценка цифровой зрелости предполагает и оценку доступности государственных услуг через ФГИС и РГИС.

Уже на современном этапе внедрения федеральной и региональной информатизации необходимо выделить принятие Концепции создания и функционирования единой цифровой платформы «ГосТех», которая была утверждена 21 октября 2022 г. Распоряжением Правительства РФ № 3102-р [23]. Суть данной концепции состоит в том, чтобы не только повысить качество оказания госуслуг, но и связать все существующие информационные системы с друг другом через ГосТех. Кроме того, появится единая система управления платформой и государственный маркетплейс IT-сервисов и приложений «Госмаркет». Одной из самых важных целей современной цифровой трансформации, выраженной в данном акте, является клиентоцентричность как эффективное удовлетворение потребностей физических или юридических лиц при их взаимодействии с государственными органами и внебюджетными фондами.

Таким образом, современный этап развития РГИС характеризуется переходом к развитию как их количественной составляющей в государственном IT-ландшафте, так и яркой выраженной сегрегацией по функциональным блокам.

3 Развитие региональных информационных систем на примере Пермского края

Одним из субъектов, где стремительно развивается региональная информатизация, является Пермский край. Следует обратить внимание, что анализ выстраивания региональной информатизации может быть использован для мониторинга аналогичных моделей на территории и других субъектов. Региональной информатизацией в Пермском крае охвачены 20 направлений. Из них выделяются 7 основных: здравоохранение, образование, госуправление, социальная защита и занятость, городская среда, транспорт и логистика, строительство.

Общая картина существующих региональных информационных систем на территории Пермского края представлена в таблицах 1 и 2 и сегментирована по ключевым направлениям.

Таблица 1. Информационные системы в ключевых отраслях

Здравоохранение	
ЕИСЗ	Единая информационная система Здравоохранения.
ИАС МЗ ПК	Комплексное представление и оперативный мониторинг доступности медицинской помощи для населения Пермского края и др.
Образование	
ЭПОС	Автоматизированная информационная система «Электронная Пермская Образовательная Система».
Траектория	Информационная система «Профилактика детского и семейного неблагополучия».
АИС «Контингент»	Информационная система учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам.
Соцобеспечение	
ЕАИС Соцрегистр	Управление предоставлением мер социальной помощи и поддержки.
Развитие городской среды и ЖКХ	
КБ РИС МКР ПК	«Комплексное благоустройство Пермского края» автоматизирует процессы в сфере комплексного благоустройства, эффективного планирования, мониторинга состояния объектов.

ИОПР	Автоматизация деятельности по контролю и анализу состояния, тенденций развития объектов потребительского рынка.
ZuluCIS	Управление пространственными данными, тематические карты, учёт объектов инфраструктуры.
ЕИАС	Региональный сегмент единой информационно-аналитической системы автоматизации функций тарифного регулирования на территории Пермского края.
АИП ПК	Обеспечение органов исполнительной власти ПК автоматизированными средствами формирования и реализации адресной инвестиционной программы на шестилетний период и формирование отчетности.
Строительство	
АСУН ПК	АСУН ПК предназначена для обеспечения процесса сбора, хранения, обработки и анализа сведений об объектах недвижимого имущества, расположенного на территории Пермского края, для целей налогообложения.
РИСОГД	ФГИС, РГИС обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности Пермского края.
Транспорт и логистика	
ЕСОП ПК	Учет оплаты, регистрация проезда в транспорте общего пользования безналичными платежными средствами, получение данных о пассажиропотоке на маршрутах регулярных перевозок Пермского края.
АИС РНИС ПК	Система предназначена для обеспечения централизованного контроля и управления транспортом, выполняющим социально значимые перевозки.
АИС АСМО	Контроль, анализ и прогнозирование метеорологической обстановки на автодорогах для планирования превентивных мероприятий.
АИС ВГК	Автоматические измерения осевых нагрузок и параметров движущихся транспортных средств.

Таблица 2. Ключевые ИС в госуправлении, неключевых отраслях, инфраструктурные и обеспечивающие ИС

Государственное управление	
АРМ Руководителя	Подсистема «Автоматизированное рабочее место руководителя» региональной информационной системы мониторинга комплексного развития Пермского края.
ИСПД «РСПЗ ПК»	Информационная система персональных данных «Региональная система предварительной записи Пермского края».
СДО ПК	Система дистанционного обучения Пермского края.
АИС Мониторинг ПК	Аналитическая информационная система «Мониторинг Пермского края».
АИС ОГ	Информационная система приёма и обработки обращений граждан АИС «Обращения граждан».
МСЭД	Система электронного документооборота Пермского края.
ЕПСОВВ ПК	Единая платформа сайтов органов государственной власти Пермского края.
ЕЦСП ГМУ ПК	Единая централизованная сервисная платформа государственных и муниципальных услуг Пермского края.
План ИТ РИС МКР ПК	Подсистема формирования и обеспечения реализации плана мероприятий в сфере информационно-коммуникационных технологий региональной информационной системы мониторинга комплексного развития Пермского края.

ЕКАСОП	Единая краевая автоматизированная система Открытого Правительства Пермского края «Управляем вместе».
Информационные технологии	
РСАА	Региональный сервис аутентификации и авторизации сотрудников органов власти и учреждений Пермского края.
РСААГ	Региональный сервис аутентификации и авторизации гражданина.
СУИ ПК	Система управления инцидентами.
КИСЭ	Комплекс программных средств эксплуатации информационных систем.
ЕСПХ	Единый сервис подписания и хранения документов в электронном виде.
ЕХД ПК	Единое хранилище данных Пермского края.
АИС Большие данные	Автоматизированная информационная система аналитики больших массивов мульти отраслевых и гетерогенных данных.
Физкультура и спорт	
ИС «Спортивное Прикамье»	Региональная информационная система по физической культуре и спорту.
Экология и природопользование	
РГИС «Умный лес»	Региональная государственная информационная система «Умный лес».
РГИС ПК	Региональная геоинформационная система Пермского края.

При этом можно выделить и особенности Пермского края в части региональной информатизации. Так, в части РГИС системы образования в Пермском крае выступает РГИС ЭПОС [24], который соединяет в едином IT-ландшафте следующие модули: расписание в системе формируется через широкий охват расчета (здание/набор параллелей); выбор приоритетов (сложность предметов, окна учеников и учителей); управление ходом процесса расчета (остановка и анализ текущего решения). РГИС ЭПОС открыл доступ к этим информационным решениям для 443 школ на территории субъекта, определил снижение трудозатрат с 16,8 до 3,9 тыс. человек-дней в течении 2022 года.

Одним из самых масштабных проектов региональной информатизации является проект «Умный город», реализующийся не только в Пермском крае, но и в других субъектах РФ. Проект направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан. «Умный город» является сквозным проектом стратегии цифровой трансформации Пермского края, неким «полигоном» для испытания новейших систем в области информационных технологий.

Проект «Управляем вместе» направлен на создание единой региональной платформы коммуникации с гражданами для определения приоритетных целей бюджетного финансирования. Его реализация фактически стала инструментом проведения заявочной кампании по ремонту дорог и благоустройству территорий, а также позволила соблюсти комплексный подход к благоустройству региона от планирования к реализации. В системе проекта зарегистрировано более 3 500 000 посетителей и более 165 000 пользователей. В результате внедрения данной РГИС были решены 113 000 проблемных вопросов, более 55 000 социальных и инфраструктурных проектов получили вариант изменения, более 70600 жителей смогли проголосовать за реализацию проектов.

Еще одной информационной системой, получившей активное развитие на территории Пермского края, является «Цифровое ЖКХ». Данная информационная система является государственной с соответствующей сегрегацией на уровне субъектов РФ. В рамках данной системы на территории Пермского края была произведена цифровая паспортизация, а именно подготовлено 36 тысяч паспортов многоквартирных домов, дворов, парков; собраны эталонные данные об объектах региона, которые позволили исключить ошибки при расчете оплаты ЖКХ. В рамках электронной заявочной кампании по ремонту дорог, проходящей через публичные обсуждения на портале, были выстроены бизнес-процессы подачи и согласования заявок на

субсидирование дорог, а также снижены или исключены затраты на бумагу. В части улучшение технологических показателей было осуществлено внедрение системы интеллектуального учета мониторинга диспетчеризации коммунальных ресурсов, по которым экономия газа достигла 12%, а экономия электроэнергии – 15%.

Таким образом, на территории Пермского края, наблюдается достаточно активное внедрение РГИС в выделенных направлениях. Решение большого количества проблем через функционал РГИС, тоже выглядит, сугубо позитивным. Тем не менее, можно выделить ряд проблемных моментов, которые, являясь в большей степени, системными, как с точки зрения развития ФГИС, так и РГИС. Именно о них, с возможной проекцией на подобные же проблемы региональной информатизации в других субъектах РФ, речь пойдет ниже.

4 Проблематика развития региональных информационных систем

Несмотря на активное внедрение РГИС в идущую цифровую модернизацию субъектов РФ, выявляется и масса вопросов, требующих как правовых, так и технологических ответов. К главной, и в большей степени системной, проблеме следует отнести отсутствие Единой Концепции развития ФГИС и РГИС, как единого механизма работы с информационными данными и понимания их роли в цифровой трансформации российской государственности. Можно отметить, что данная проблема присутствует и при реализации РГИС на территории субъектов РФ. Предложения в части совершенствования деятельности ФГИС, выделенных в бюллетене Счетной палаты не затрагивают цели, задачи и принципы внедрения ФГИС и РГИС. Кроме того, для совершенствования информационного сопровождения функционирования РГИС и популяризации среди граждан функционала РГИС, необходимо обеспечить выпуск упрощенной «дорожной карты» для граждан, которая сопроводит деятельность РГИС и позволит ответить на текущие вопросы в рамках данной деятельности органов власти всех уровней.

Среди других, не менее важных проблем ФГИС и РГИС, выделяется недостаточное нормативно-правовое обеспечение их деятельности. Подчеркивая важность нормативно-правовой регламентации функционирования ФГИС и РГИС, необходимо не только закрепить понятие ФГИС и РГИС в нормативно-правовых актах, но и выстроить правовой механизм прослеживаемости данных в части объектно-субъектного состава информации, закрепляя за каждым субъектом обязанность подтверждать такую информацию. Таким образом, будет осуществлен учет персонифицированной информации. Требуется и персонификации информации, содержащейся в ФГИС и РГИС приводящее к применению юридической ответственности. Такая персонификации необходима тогда, когда принимаются соответствующие управленческие решения при реализации всех проектов развития РГИС. Данные проблемы требуют принятия и систематизации нормативно-правовых актов и их имплементацию в общую концепцию цифровой трансформации. Кроме того, до сих пор отсутствует детальный список ФГИС, нет и закрепленного перечня РГИС и их структуры в системе цифрового управления.

Одной из наиболее острых проблем в части внедрения РГИС, является отсутствие единых подходов к интеграции РГИС в ФГИС при наличии региональной специфики. К достаточно острым, технико-правовым проблемам, следует отнести отсутствие единых подходов к типологизации основных бизнес-процессов, на основе которых совершенствуются ФГИС и РГИС. К финансово-экономическим проблемам относится недостаточное финансирование внедрения РГИС, которые практически полностью финансируются из бюджета соответствующего субъекта РФ.

Открытым остается вопрос применения оценок цифровой зрелости по отношению к действующим РГИС в субъектах РФ. В оценочные средства цифровой зрелости внедрения РГИС на территориях субъектов РФ необходимо включить оценку со стороны населения использования таких ИС и их удовлетворенность таким внедрением. Ключевой проблемой также остается отсутствие единой согласованной позиции при внедрении РГИС во взаимодействии с ФГИС и отсутствие четкой концепции интеграционных связей между ФГИС и РГИС, но данная проблема может быть решена через внедрение Единой цифровой платформы. В части сопровождения внедрения РГИС можно выделить проблемы информационной безопасности и проблемы импортозамещения. Правовое решение выделенных проблем позволит создать системный подход в дальнейшем развитии и совершенствовании, как ФГИС, так и РГИС на территории РФ.

Заключение

Выделяя правовые пробелы формирования и развития РГИС, автором подчеркивается их системно-правовой и информационный характер. Решение упомянутых проблем может происходить во-первых, через принятие единой Концепции развития ФГИС и РГИС как единой программы работы с информационными данными, во-вторых, через четкую правовую регламентацию РГИС, в том числе развитие мультиоблачной платформы Единая цифровая платформа ГОСтех и принятия на основе нее тех платформенных решений, которые требуются для региональной цифровой трансформации.

Правовые аспекты развития РГИС требуют выработки определений объектно-субъектного состава функционирования РГИС и определения специфики правоотношений, формирующихся в них. Кроме того, определяя высокую степень воздействия и вовлеченности РГИС в регулирование общественных отношений на территории РФ, необходимо говорить о формировании новой правовой реальности, выраженной в преобладании технократического подхода при реализации прав граждан, возможности воздействия на принятие общественно значимых решений на территории РФ, которые могут осуществляться посредством технологий РГИС. Такая возможность граждан влиять на принятие управленческих решений в системе государственного (муниципального) управления, через работу региональных информационных систем, может считаться новым вариантом взаимоотношений органов власти с гражданами через применение технологических средств, требующих правового закрепления.

Особенности такого технико-правового общения граждан с информационными системами затрагивает как субъектовый уровень государственного управления, так и уровень муниципальных образований. Фактически, формы непосредственно осуществления местного самоуправления реализуется через информационные технологии при смешивании компетенций органов власти на уровне субъектов РФ и местного самоуправления. При этом, явно размываются границы и юридической ответственности, создается ложное представление о невозможности(возможности) решить проблемы через чат-боты, с которыми зачастую общаются граждане; отсутствует персонификация проблем в рамках работы органов государственной власти и местного самоуправления. Выявление и постановка данных проблем необходима не только для правовой дискуссии, определяющей новые технологические вызовы для правовой системы РФ, но и для поиска путей решения конкретных правовых проблем, выделенных в работе РГИС.

Благодарности

Работа выполнена с использованием материалов, представленных Министерством информационного развития и связи Пермского края.

Литература

1. Чудинов И.Л., Осипова В.В. Информационные системы и технологии: учебное пособие // Томск. Издательство Томского политехнического университета, 2013.
2. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Российская газета. 29.07.2006.
3. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем. Москва, 2016,
4. Амелин Р.В. Государственные и муниципальные информационные системы в российской информационном праве: теоретико-правовой анализ. Москва, 2018.
5. Амелин Р.В. Правовое регулирование общественных отношений в сфере информационных систем: цивилистический и информационно-правовой подходы // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 12(85).
6. Иванов И.С. Правовые признаки государственной информационной системы // Вестник ВГУ. Секция Право. 2020. № 2.
7. Жернова В.М. Правовой режим информационных систем // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск. 2017. 17 с.
8. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления», 2022,
URL:<https://ach.gov.ru/upload/iblock/684/pepquogiajfpxi8zvsvbpgzmdzl03uzk.pdf>

9. Глушков В.М. Введение в АСУ 3-е изд. М., 2022. 328 с.
10. Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих информационных ресурсов (одобрена решением Президента Российской Федерации от 23.11.1995 г. № Пр-1694). М., НТИЦ "Информрегистр", 1996
11. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184 (дата обращения 13.01.2023)
12. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 г. № 2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173678/ (дата обращения 13.01.2023)
13. Постановление Правительства РФ от 06.07.2015 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». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182413/ (дата обращения 14.01.2023)
14. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182/ (дата обращения 15.01.2023)
15. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науке». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129346/ (дата обращения 15.01.2023)
16. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129345/ (дата обращения 15.01.2023)
17. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики РФ». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129341/ (дата обращения 15.01.2023)
18. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162178/ (дата обращения 15.01.2023)
19. Приказ Минкомсвязи России от 01.08.2018 г. № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343571/ (дата обращения 16.01.2023)
20. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (дата обращения 16.01.2023)
21. Приказ Минцифры России от 18.11.2020 г. № 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» (вместе с «Методикой расчета показателя «Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления», «Методикой расчета показателя «Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного

- управления» для субъекта Российской Федерации», «Методикой расчета показателя «Увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%», «Методикой расчета показателя «Доля домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к сети Интернет», «Методикой расчета показателя «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий», «Методикой расчета показателя «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий» на уровне субъектов Российской Федерации»). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437/ (дата обращения 16.01.2023)
22. Приказ Минцифры России от 18.11.2020 г. № 601 "Об утверждении методик расчета прогнозных значений целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» (вместе с «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления» на период до 2030 года», «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Доля массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде», «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Доля домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к сети Интернет», «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий», «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий на уровне субъектов Российской Федерации»). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372513/ (дата обращения 16.01.2023)
23. Распоряжение Правительства РФ от 21.10.2022 г. № 3102-р «Об утверждении Концепции создания и функционирования единой цифровой платформы Российской Федерации «ГосТех», плана мероприятий («дорожной карты») по созданию единой цифровой платформы Российской Федерации «ГосТех»». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429719/ (дата обращения 16.01.2023)
24. ЭПОС. Информационный портал. URL:<https://epos.permkrai.ru/> (дата обращения: 16.01.2022).

LEGAL GAPS OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF REGIONAL INFORMATION SYSTEMS: STATEMENT OF THE PROBLEM AND POSSIBLE SOLUTIONS

Pakhomova, Larisa M.

Candidate of historical sciences

National Research University Higher School of Economics (Perm), Department of civil and business law, associate professor

Perm State National Research University, Department of state and municipal administration, associate professor Perm, Russian Federation

Lpakhomova@hse.ru

Abstract

The article deals with issues related to the formation of legal regulation of regional information systems as part of the digital landscape of the system of state and municipal government.

Keywords

state information systems; regional information systems; information architecture of activity of subjects of the Russian Federation; legal regulation of the activities of regional information systems

References

1. Chudinov I.L., Osipova V.V. *Informacionnye sistemy i tekhnologii: uchebnoe posobie* // Tomsk. Izdatel'stvo Tomskogo politekhnicheskogo universiteta, 2013.
2. *Ob informacii, informacionnyh tekhnologiyah i o zashchite informacii: feder. zakon Ros. Federacii ot 27.07.2006 № 149-FZ* // Rossijskaya gazeta. 29.07.2006.
3. Amelin R.V. *Pravovoe regulirovanie obshchestvennyh otnoshenij sfere informacionnyh sistem: civilisticheskij i informacionno-pravovoj podhody* // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2017. № 12(85).
4. Amelin R.V. *Gosudarstvennye i municipal'nye informacionnye sistemy v rossijskoj informacionnom prave: teoretiko-pravovoj analiz*. Moskva, 2018.
5. Amelin R.V. *Pravovoe regulirovanie obshchestvennyh otnoshenij sfere informacionnyh sistem: civilisticheskij i informacionno-pravovoj podhody* // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2017. № 12(85).
6. Ivanov I.S. *Pravovye priznaki gosudarstvennoj informacionnoj sistemy* // Vestnik VGU. Sekciya Pravo. 2020. № 2.
7. Zhernova V.M. *Pravovoj rezhim informacionnyh sistem* // Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. CHelyabinsk. 2017. 17 s.
8. *Otchet o rezul'tatah ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya «Ocenka tekushchego sostoyaniya federal'nyh gosudarstvennyh informacionnyh sistem s tochki zreniya perspektiv cifrovizacii gosudarstvennogo upravleniya»*, 2022, URL:<https://ach.gov.ru/upload/iblock/684/pepquogiajfpxi8zvsbpgzmdz03uzk.pdf>
9. Glushkov V.M. *Vvedenie v ASU 3-e izd.* M., 2022. 328 s.
10. *Koncepciya formirovaniya i razvitiya edinogo informacionnogo prostranstva Rossii i sootvetstvuyushchih informacionnyh resursov (odobrena resheniem Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 23.11.1995 g. № Pr-1694)*. M., NTC Informregistr, 1996
11. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 g. № 313 «Ob utverzhenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Informacionnoe obshchestvo»*. Dostup iz spravочно-pravovoj sistemy «Konsul'tant Plyus». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184 (accessed on 13.01.2023)
12. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.12.2014 g. № 2769-r «Ob utverzhenii Koncepcii regional'noj informatizacii»*. Dostup iz spravочно-pravovoj sistemy «Konsul'tant Plyus». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173678/ (accessed on 13.01.2023)
13. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 06.07.2015 g. № 676 «O trebovaniyah k poryadku sozdaniya, razvitiya, vvoda v ekspluataciyu, ekspluatacii i vyvoda iz ekspluatacii gosudarstvennyh*

- информационных систем и дальнейшего хранения содержательных данных в их базах данных информации". Доступ из справочно-правовой системы "Консультант Плюс".
URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182413/ (accessed on 14.01.2023)
14. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы". Доступ из справочно-правовой системы "Консультант Плюс". URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182/ (accessed on 15.01.2023)
 15. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки". Доступ из справочно-правовой системы "Консультант Плюс". URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129346/ (accessed on 15.01.2023)
 16. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129345/ (accessed on 15.01.2023)
 17. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики РФ». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129341/ (accessed on 15.01.2023)
 18. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162178/ (accessed on 15.01.2023)
 19. Приказ Минкомсвязи России от 01.08.2018 г. № 428 «Об утверждении Раз'яснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343571/ (accessed on 16.01.2023)
 20. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (accessed on 16.01.2023)
 21. Приказ Минцифры России от 18.11.2020 г. № 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» (вместе с «Методикой расчета показателя «Достигание «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления», «Методикой расчета показателя «Достигание «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления» для субъекта Российской Федерации», «Методикой расчета показателя «Увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%», «Методикой расчета показателя «Доля домохозяйств, которым обеспечена возможность широкого доступа к сети Интернет», «Методикой расчета показателя «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий», «Методикой расчета показателя «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий» на уровне субъектов Российской Федерации»). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372437/ (accessed on 16.01.2023)
 22. Приказ Минцифры России от 18.11.2020 г. № 601 "Об утверждении методик расчета прогнозных значений целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» (вместе с «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Достигание «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления» на период до 2030 года», «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Доля массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде», «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Доля домохозяйств, которым обеспечена возможность широкого доступа к сети «Интернет», «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий», «Методикой расчета прогнозных значений целевого показателя «Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий на уровне субъектов Российской Федерации»). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL:
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372513/ (accessed on 16.01.2023)

23. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 21.10.2022 g. № 3102-r «Ob utverzhdenii Konceptcii sozdaniya i funkcionirovaniya edinoj cifrovoj platformy Rossijskoj Federacii «GosTekh», plana meropriyatij («dorozhnoj karty») po sozdaniyu edinoj cifrovoj platformy Rossijskoj Federacii «GosTekh»». Dostup iz spravочно-pravovoj sistemy «Konsul'tant Plyus». URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_429719/ (accessed on 16.01.2023)
24. EPOS. Informacionnyj portal. URL:<https://epos.permkrai.ru/> (accessed on: 16.01.2022).