ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ГОРОДСКОМ УПРАВЛЕНИИ

Кусакина Д.К., ПНИПУ Научный руководитель: Кузнецова П.Ю., к.соц.н., доцент кафедры государственного управления и истории ПНИПУ

Местное самоуправление в Российской Федерации

основа конституционного строя

- не входящее в систему органов государственной власти
- являющееся частью системы органов публичной власти

применение цифровых инструментов

- внутренний аспект → исполнение должностных полномочий муниципальных служащих на автоматизированных рабочих местах → 9 видов обеспечения: программное, информационное
- внешний аспект → применение различных информационных систем и порталов по взаимодействию служащих: с гражданами, между собой

необходимость правового регулирования

- установление норм-дефиниций;
- функционал, перечень используемых информационных технологи;
- органы власти в отношении цифровых инструментов и основные компетенции;

Внедрение и расширение сфер применения цифровых инструментов в рамках цифровой трансформации деятельности МСУ

городские округа обладают большим спектром сфер их использования

Установление правового регулирования применения цифровых технологий в городском управлении в соответствии *с практическим использованием информационных инструментов и стратегическими планами их внедрения.*

Муниципальные информационные системы классифицируются по различным основаниям

По функциональному назначению в настоящее время существуют МИС г. Перми в области:

- градостроительства;
- образования;
- управления проектами;
- инвестиционной деятельности;
- природоохранной деятельности;
- жилищной сферы.

По функциональным признакам МИС делятся на две основные группы:

- *Ведомственные МИС*, связаны с реализацией профильных полномочий структурных подразделений Администрации г. Перми, например, в сфере кадровой работы – МИС «Учет кадров»;
- *Общие МИС* используются в деятельности служащих независимо от работы в том или ином подразделении, связаны с обменом документацией и взаимодействием со органами власти края.

По взаимодействию с пользователями МИС подразделяются на два класса:

- *Внешние МИС* применяются для взаимодействия с гражданами
- *Внутренние МИС* используются только служащими Администрации г. Перми и имеют повышенный уровень защищенности, а функциональные параметры позволяют служащим вести отчётность и различные реестры

МИС других крупных городов России

- **тенденция** большего количества МИС крупных городских округов относительно МИС г. Перми вследствие централизации функции цифровизации на региональном уровне → на региональном уровне есть 53 РИС, доступ к которым предоставляется органам МСУ Пермского края, в виду этого *отпадает необходимость создавать отдельные муниципальные ИС в тех областях, в которых функционируют региональные ИС*
- Количественный состав МИС различен: от *5 систем* в Кирове и *9 МИС* в Саратове до *51 системы* в Нижнем Новгороде и *31 системы* в Ижевске.
- Здесь принцип управления системами схож с городом Пермь по разделению органов МСУ на администраторов и операторов МИС и сферам их создания
- Другой принцип представлен в г. Тюмень, в котором нет собственных МИС, но полномочия органов МСУ осуществляется через предоставление доступа к 119 РИС

количество МИС *зависит от численности проживающего населения*, особенности функционирования города, возможности реализации переданных государственных полномочий

На уровне региональных нормативных правовых актов необходимо принять следующие документы

- Принять ведомственный документ (приказ исполнительного органа государственной власти в области цифровизации, относительно Пермского края – приказ МИРСа), который сконцентрирует информацию о перечне РИС и участников среди органов МСУ с указанием МО и функционального или территориального органа при необходимости, возможно, в общем количественном составе
  рационально отразить права и обязанности органов МСУ в отношении РИС: просмотр / редактирование / наполнение, один доступ от всего структурного подразделения / доступ у каждого муниципального служащего.
- Организационное оформление мероприятий, направленных на цифровизацию муниципалитетов, в целях систематизации понимания вектора работы путём выделения в отдельные подразделы региональных стратегических и программных документов (определить раздел «Цифровая трансформация МО»);
- Разработать методические совместные рекомендации органов исполнительной власти в сфере информатизации и внутреннего развития (в Пермском крае – это МИРС и Министерство территориального развития), которые установят порядок и случаи интеграции МИС и РИС для обеспечения вертикали цифрового взаимодействия в конкретной области.

Принятие документов или внесение изменений в ряд муниципальных НПА, регламентирующих применение цифровых технологий в *городском управлении*

- Принятие муниципального акта (постановление исполнительно-распорядительного органа МСУ), в котором будут перечислены все ИТ-активы муниципального образования (таких документов нет) с детализацией по подгруппам, выделяя технологии «Умный город». Этот документ будет принят в соответствии с федеральным законодательством, опубликован на официальном сайте органа МСУ и выступать руководством при проработке реализации мероприятий в сфере цифровизации.
- Актуализировать принятые реестры МИС в соответствии созданием и началом функционирования «Единой цифровой платформы для муниципальных служащих». Предлагается, указывать данную систему в реестре, как базовую функционирующую систему, доступную всем муниципальным служащим России, в связи с этим пересмотреть перечень МИС в части использования на правах пользования за исключением дублирования затрат.
- Закрепление места цифровизации в Стратегии социально-экономического развития МО, выделяя мероприятия в отдельный раздел, в котором будут систематизированы мероприятия в этом направлении.

На уровне Российской Федерации принимается федеральное законодательство, которое *устанавливает основные принципы функционирования системы информационных технологий*

Конституция РФ закрепляет в статье 29.4 право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом

Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309
определены ключевые национальные цели развития, одной из которых является цифровая трансформация муниципального управления;

Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203
Стратегия развития информационного общества, одним из направлений выступает цифровизация МСУ в части предоставления муниципальных услуг в электронном виде;

С 2018 г. действует национальный проект **«Цифровая экономика Российской Федерации»**
Продолжением реализации направления станет нацпроект «Экономика данных и цифровая трансформация государства», который перенаправит органы МСУ на принципы работы на основе сбора и хранения данных, развития систем связи, стандартов работы;

В 2024 г. Постановлением Правительства РФ № 637-р актуализировано стратегическое направление в области цифровой трансформации
встраивание органов МСУ в «цифровую вертикаль власти»;

Постановлением Правительства РФ № 900: ИС - один из ИТ-актива МСУ

На федеральном уровне произведено нормативное регулирование применения цифровых технологий в городском управлении

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149
описание критериев общедоступной информации, нормы-дефиниции, например, муниципальные информационные системы (для решения вопросов местного значения);

Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ
ст. 13 содержит перечень информации, публикуемой на официальном сайте органа местного самоуправления;

Федеральный закон от 06.04.2011 № 63
электронный документ, который подписывается электронной подписью;

Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ
Так, *городской округ* посредством средств связи может осуществлять *трансляцию муниципального обязательного общедоступного канала или взаимодействовать с гражданами, предоставляя муниципальные услуги;*

Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ
Для ускоренной интеграции цифровых продуктов, например, в сферу управления, может устанавливаться *экспериментальный правовой режим;*

ПЕРМСКИЙ КРАЙ

достижение цифровой зрелости среди регионов России и на 2023 г. по этому критерию находится на 11 месте.

Для реализации цифрового направления в Пермском крае принята региональная нормативная база, регламентирующая вопросы применения информационных технологий на местном уровне.

Постановление Правительства Пермского края от 16.01.2015 № 21-п

Реестр информационных систем (далее – ИС) Пермского края для обеспечения единства принципов развития 53 ИС в регионе, задачей которого выступает повышение эффективности использования цифровых инструментов.

Реестр включает *свебения о ИС*, создаваемых за счет средств бюджета Пермского края, в качестве пользователей многих из которых выступают органы МСУ.

На период 2014-2025 гг. утверждена региональная государственная программа Пермского края «Развитие информационного общества»

Направления программы:

- предоставление муниципальных услуг в электронном виде;
- охват доступом в Интернет;
- обеспечение электронных закупок и документооборота;
- цифровизация городского хозяйства в сфере транспорта, безопасности и благоустройства.

Стратегия цифровой трансформации Пермского края

- 18 приоритетных направлений (максимальное количество среди субъектов РФ)
- государственное управление (включает меры по цифровизации органов публичной власти в целом).
- 93 региональных проектов, способствующих достижению целей цифровой трансформации, например, *формирование проактивных муниципальных служащих в проекте «Цифровая прививка»*

В настоящее время в Пермском крае выстроена вертикаль цифровой трансформации:

- тенденция в развитии информационных технологий является создание приложений для телефонов, например, «МФЦ Пермь», чтобы отслеживать ход рассмотрения заявлений и узнавать о готовности документов;
- проводятся мероприятия в сфере цифровизации (например, форумы и крупные столы) с участием представителей субъектов России и глав муниципальных образований.

Наименования могут варьироваться

- От *управления ИТ* (г. Пермь) и *информатизации* (г. Ижевск)
- До *отдела разработки ИС* (г. Киров) и *комитета связи и ИТ* (г. Екатеринбург)

соответствуют правовым нормам, содержащимся в федеральном и региональном законодательстве

На уровне местного самоуправления принимаются нормативные правовые акты в сфере цифровизации:

детализируют порядок их применения относительно определённой сферы (например, официальный сайт, муниципальная ИС и др.).

Среди разнообразия таких документов, можно выделить общие аспекты правового регулирования

Во-первых, в структуре исполнительно-распорядительного органа МСУ утверждается функциональное структурное подразделение, которое отвечает *за создание, развитие и обеспечение функционирования единой муниципальной информационной системы управления.*

Во-вторых, установление одного из направления *Стратегии социально-экономического развития муниципалитета* как внедрение цифровых технологий в целом или в определённую сферу

может быть утверждена муниципальная программа

- отдельно по цифровизации органов МСУ и развитию цифровой экономики (г. Казань и г. Нижний Новгород)
- выступает аспектом в отраслевых программах (г. Пермь)

В-третьих, закрепление использования электронного документооборота в муниципальных правовых актах

С внутренней стороны

- организация документооборота в специализированной ИС

С внешней стороны

- установление возможности подачи обращения в электронной форме через Интернет-приёмную муниципалитета (города Пермь, Тюмень, Уфа)
- через региональную Интернет-приемную, что свойственно небольшим городам

Оператор – орган исполнительной власти в сфере информатизации.

Органы МСУ получают доступ к системе и организуют там свою деятельность.

город выступает администратором ИС

город – пользователь ИС с определённым правом доступа к ИС

Структура органов публичной власти, осуществляющих правовое регулирование городского управления в области информационных технологий

Полномочия федеральных органов государственной власти

полномочия федеральных органов государственной власти в отношении объекта исследования можно разделить на:

- **ОБЩИЕ** – относящиеся в целом к применению цифровых технологий в муниципальном управлении
- **СПЕЦИАЛЬНЫЕ** – соотносятся со сферами городского управления

деятельность Правительства РФ

утверждает общие правила организации деятельности органов публичной власти в *сфере:*

- электронного документооборота;
- межведомственного электронного взаимодействия;
- при подготовке ответов на обращения граждан
- при предоставлении муниципальных услуг

утверждает документы, описывающих цели и права органов МСУ в общих ИС

деятельность Минцифры России

- *выступает администратором федеральных ИС, доступ к которым на правах участников получают органы МСУ.*
- ЕПГУ, посредством которой органы МСУ могут предоставлять муниципальные услуги

1 этап начинается с 2015 г.

- *Минэкономразвития России* предоставляет доступ к «Порталу закупок», на котором органы *МСУ могут* размещать заказы на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг;
- *Минюст России* для обеспечения прав граждан для ознакомления с *муниципальными НПА* позволяет размещать органам МСУ таковые в Федеральном регистре;

2 этап начинается с 2019 г.

- *Минтруд России* обеспечило возможность публикации открытых вакансий муниципальной службы на портале «Госслужба»
- В 2020 г. *Минстрой России* утвердил Концепцию «Умный город»

Единая цифровая платформа для муниципальных служащих

- Восемь доступных цифровых инструментов и ориентированная на оптимизацию рабочих процессов
- Платформы позволит улучшить обеспечение АРМ служащего, сэкономив муниципальный бюджет, а также интегрировать с ИС, функционирующих в городских округах.

В настоящее время в Пермском крае 8 «умных городов», ещё три находятся на очередной стадии.

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ

Начиная с 2017 г., функции по информатизации и использованию цифровых технологий переданы **Министерству информационного развития и связи Пермского края** (далее – МИРС)

МИРС администратор всех РИС и отвечает за их функционирование и развитие

Пользователями многих РИС являются органы МСУ

общие РИС – это информационные инструменты, которые используются в профессиональной деятельности служащих независимо от работы в том или ином подразделении

- **Единая централизованная сервисная платформа государственных и муниципальных услуг Пермского края** *представлен перечень из 10 муниципальных услуг.*
- **Государственная информационная система «Единый почтовый домен Пермского края»** *оперативный информационный обмен электронными сообщениями, предоставление единого адресного пространства.*
- **Автоматизированная информационная система «Система электронного документооборота Пермского края»** *электронное хранение, обработка и передача документов, регистрационная карточка с реквизитами документа.*

ведомственные РИС связаны с реализацией профильных полномочий органов власти и структурных подразделений

- **Система дистанционного обучения Пермского края** *адаптация муниципальных служащих для выполнения служебных процессов в РИС, основана на структурированной базе знаний в формате интерактивных курсов по краевым РИС.*

С 2022 г. для масштабирования Стратегии цифровой трансформации на муниципалитеты Пермского края каждое полугодие составляется рейтинг, который учитывает

- цифровую зрелость сфер транспорта, образования и здравоохранения,
- активность работы страницы главы муниципалитета

- высокий (больше 9 баллов)
- средний (больше 6 баллов)
- низкий (меньше 6 баллов)

На территории региона функционирует 53 региональные информационные системы (РИС).

Исследуя полномочия органов государственной власти субъекта, рационально рассматривать на примере Пермского края

Полномочия органов местного самоуправления в области применения цифровых технологий

В области применения цифровых технологий полномочия органов МСУ можно разделить относительно типов ИС

В структуре исполнительно-распорядительного органа МСУ

- **функциональное структурное подразделение** → администратор в отношении всех муниципальных ИС (далее – МИС)
- **другие подразделения** → *пользователи* (используют МИС для реализации своих полномочий); *ответственные за содержательное наполнение системы* (соотносительность цели создания МИС и полномочий органа МСУ)

В отношении РИС органы МСУ выступают в качестве участников для взаимодействия с региональными органами власти.

Для доступа к ФГИС в качестве пользователя может являться

- орган МСУ или конкретное должностное лицо, (самостоятельно)
- ответственный орган власти на уровне субъекта РФ (опосредованно)

Рассмотрим подробнее на примере ряда городских округов Пермского края и субъектов РФ

В Пермском городском округе

- функционирует 29 муниципальные информационные систем, из которых половина является межведомственными и содержит персональные данные
- территориальные и функциональные органы и подразделения Администрации города Перми в целом имеют доступ на правах участника
  - к двум коммерческим ИС
  - 42 государственных ИС → из них 19 региональные ИС

Управление цифровых технологий

Администратор, отвечающий за создание, развитие и функционирование МИС

Оператор этих ИС

различные департаменты Администрации города, с помощью которых осуществляют полномочия

Такие ГИС помогают выстраивать взаимодействие с органами государственной власти в области осуществления электронного документооборота, предоставления муниципальных услуг в электронной виде и др.