



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

04.02.16 № 37-1/16-06-0-5

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
строительству, транспорту, связи и
дорожному хозяйству

И.Н. Григорьеву

Заключение

на проект областного закона «Об информатизации в Ленинградской области»

Вносит Губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «Об информатизации в Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается урегулировать отношения, связанные с мероприятиями по информатизации, государственными информационными системами Ленинградской области, государственными информационными ресурсами Ленинградской области, а также с обеспечением эксплуатации и информационной безопасности таких систем и ресурсов.

К тексту законопроекта имеется ряд замечаний правового и юридико-технического характера.

1. В соответствии с пунктом «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации «федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь» находятся в ведении Российской Федерации.

Пунктом 3 статьи 26¹ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) установлено, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

Согласно статье 4 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ) законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из указанного Федерального закона и других регулирующих отношения по использованию информации федеральных законов.

Указанный Федеральный закон предусматривает возможность принятия субъектами Российской Федерации законов об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов (часть 5 статьи 8) и о создании региональных информационных систем (пункт 1 части 1 статьи 13).

Так, по вопросу об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов (часть 5 статьи 8 Федерального закона № 149-ФЗ) принят областной закон от 11 июля 2011 года № 52-оз «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти Ленинградской области и иных государственных органов».

Пункт 1 части 1 статьи 13 Федерального закона № 149-ФЗ о создании региональной информационной системы на основании закона субъекта Российской Федерации предусматривает принятие соответствующего областного закона, устанавливающего положения о создании и функционировании конкретной такой системы, по аналогии с федеральными законами (например, федеральные законы от 3 декабря 2011 года № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса», от 28 декабря 2013 года № 395-ФЗ «О Государственной автоматизированной информационной системе «ЭРА-ГЛОНАСС», от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»).

В свою очередь, предмет регулирования рассматриваемого законопроекта направлен на установление иных норм об использовании информации, принятие которых не предусмотрено Федеральным законом № 149-ФЗ, а также иными федеральными законами.

Так, законопроектом предлагается к урегулированию вопросы по информатизации. Между тем понятие «информатизация», а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в данной сфере не определены в федеральном законодательстве.

Кроме того, в законопроекте отражены положения общего характера о государственных информационных системах и информационных ресурсах Ленинградской области, информационной технической инфраструктуре и информационной безопасности, полномочие о принятии которых на уровне субъектов Российской Федерации также не упомянуто в федеральном законодательстве.

Однако, обращаем Ваше внимание, что, несмотря на изложенное, в других субъектах Российской Федерации приняты законы о региональных информационных системах (г. Санкт-Петербург, Республика Коми, Архангельская, Вологодская, Московская, Мурманская, Новосибирская, Тверская области и др.). Вместе с тем данные законы содержат только общие положения о создании и эксплуатации таких информационных систем, не регулируя вопросы, связанные с информационной технической инфраструктурой, сетями связи, информационной безопасностью, которые предусмотрены в рассматриваемом законопроекте.

Учитывая изложенное, предлагаем обсудить целесообразность принятия законопроекта в представленной редакции.

2. Анализ законопроекта показал, что большинство положений законопроекта либо заимствованы из положений Федерального закона № 149-ФЗ, иных федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, которые могут применяться напрямую, либо им не соответствуют или вступают в противоречие друг с другом.

В статье 2 законопроекта определены понятия, используемые в законопроекте.

Так, согласно пункту 1 указанной статьи под мероприятием по информатизации понимается, в том числе использование информационно-коммуникационных технологий, создание, развитие, модернизация, эксплуатация информационных систем и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Между тем при установлении предмета регулирования законопроекта проведение мероприятий по информатизации (п. 1 статьи 1 законопроекта) отделено от создания, развития, использования государственных информационных систем Ленинградской области (пункты 2 и 3 статьи 1 законопроекта) и создания, развития и использования информационной технической инфраструктуры (пункт 4 статьи 1 законопроекта).

Отмечаем, что понятие «мероприятия по информатизации» с практически аналогичным пункту 1 статьи 2 законопроекта содержанием употребляется в постановлении Правительства Российской Федерации от 24.05.2010 № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами.

При этом паспорт проекта плана информатизации, разрабатываемого указанными органами в соответствии с вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации, включает сведения о мероприятиях по информатизации, осуществляемых государственными органами субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) в субъектах Российской Федерации (муниципальных образованиях), на

софинансирование которых предоставляются субсидии из бюджетов (подпункт «в» пункта 9 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденным указанным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.05.2010 № 365). Следовательно, в целях реализации указанного положения государственные органы субъектов Российской Федерации вправе без дополнительного правового регулирования путем принятия областного закона осуществлять указанные мероприятия по информатизации.

Так, Правительством Ленинградской области принято постановление от 30.12.2014 № 641 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области».

В связи с этим установление в законопроекте положений о мероприятиях по информатизации представляется излишним и предлагается из законопроекта исключить данные положения, в том числе уточнив наименование, статьи 1 и 2 законопроекта и исключив статьи 3 и 4 законопроекта.

Кроме того, перечень упомянутых государственных органов Ленинградской области, указанный в пункте 1 статьи 2 законопроекта, редакционно не соответствует статье 26 Федерального закона № 184-ФЗ.

В пункте 2 статьи 2 законопроекта предусмотрено определение понятия «базовый государственный информационный ресурс», которое различается по содержанию с аналогичным понятием, установленным в пункте 1 Требований к порядку формирования, актуализации и использования базовых государственных информационных ресурсов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14.09.2012 № 928, которое применяется, в том числе, по отношению к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В законопроекте в отличие от названного постановления Правительства Российской Федерации предусмотрен иной перечень государственных органов и не указано, что упомянутые органы уполномочены на создание базового государственного информационного ресурса федеральными законами.

Понятие «региональная часть федеральной государственной информационной системы», установленное в пункте 3 статьи 2 законопроекта, отсутствует в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. При этом, например, в постановлении Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 658 употребляется такое понятие как «сервисные подсистемы государственной интегрированной информационной системы».

В пункте 4 статьи 2 законопроекта предусмотрено определение понятия «пользователь государственной информационной системы», использование которого с учетом аналогичного понятия, установленного в

Федеральном законе № 149-ФЗ (в том числе, в части 4¹ статьи 14) и постановлении Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 584 (подпункт «е» пункта 8 Правил) с иным содержанием, может привести к трудностям при правоприменении областного закона (в Федеральном законе – граждане, иные лица, соответствующие органы, в том числе прошедшие авторизацию в единой системе идентификации и аутентификации в случаях, установленных Правительством Российской Федерации; в законопроекте – должностное лицо соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления, государственного или муниципального учреждения в соответствии со своим должностным регламентом).

Также обращаем внимание на то, что под термином «потребитель информации государственной информационной системы» (пункт 5 статьи 2 законопроекта) фактически понимаются лица, которые вышеуказанным федеральным законодательством поименованы «пользователь государственной информационной системы».

Следует отметить, что из понятия «единая сеть передачи данных Ленинградской области», предусмотренного в пункте 6 статьи 2 законопроекта, не представляется возможным определить, какие «единые правила» имеются ввиду.

Учитывая изложенное, предлагается пункты 1- 6 статьи 2 законопроекта исключить.

Кроме того, пункт 7 статьи 2 законопроекта содержит указание на уполномоченный орган, под которым, исходя из определения его полномочий, понимается комитет по связи и информатизации Ленинградской области. При этом частично перечень полномочий, указанный в пункте 7 статьи 2 законопроекта, различается с таким перечнем, предусмотренном в Положении об этом органе, утвержденном постановлением Правительства Ленинградской области от 03.06.2015 № 193 (в том числе, в законопроекте отсутствует обеспечение уполномоченным органом деятельности соответствующих органов в рассматриваемой сфере).

Исходя из анализа применения данного понятия в тексте законопроекта следует, что законопроектом предлагается уполномочить указанный орган на осуществление функций по контролю над деятельностью Законодательного собрания Ленинградской области и иных государственных органов Ленинградской области, не являющихся исполнительными органами государственной власти Ленинградской области, в сфере информации (к которым относятся Избирательная комиссия Ленинградской области, Контрольно-счетная палата Ленинградской области, аппарат Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области, аппарат Уполномоченного по правам ребенка в Ленинградской области, аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ленинградской области).

Так, законопроектом предусмотрено осуществление уполномоченным органом согласования плана информатизации, мероприятия которого будут

проводиться вышеуказанными государственными органами, регистрации государственных информационных ресурсов Ленинградской области и государственных информационных систем Ленинградской области в едином реестре и их исключении из него, организации создания и развития аккредитованного удостоверяющего центра электронных подписей Ленинградской области.

Вместе с тем в соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свои полномочия самостоятельно и законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы информационного обеспечения своей деятельности (пункт 8 статьи 4 и пункт 1 статьи 23 Федерального закона № 184-ФЗ).

Также контрольно-счетные органы самостоятельно обеспечивают доступ к информации о своей деятельности (статья 19 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»). Согласно части 4 статьи 25 областного закона от 15.05.2013 № 26-оз «О системе избирательных комиссий и избирательных участках в Ленинградской области» осуществление информационно-аналитического обеспечения деятельности Избирательной комиссии Ленинградской области отнесено к полномочиям аппарата данной комиссии.

Учитывая изложенный принцип разделения властей, уполномоченный орган не вправе осуществлять функции по контролю над деятельностью Законодательного собрания Ленинградской области и иных государственных органов Ленинградской области, не являющихся исполнительными органами государственной власти Ленинградской области, в сфере информации.

В связи с этим наименование уполномоченного органа с учетом предмета законопроекта может быть изложено следующим образом:

«7) уполномоченный орган – орган исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющий государственную политику Ленинградской области в сфере информатизации, информационных технологий, защиты информации, а также координирующий и обеспечивающий деятельность органов исполнительной власти Ленинградской области в указанной сфере».

В статье 3 законопроекта определены принципы государственной политики Ленинградской области, которые различаются по содержанию и объему с основными принципами государственной политики в сфере региональной информатизации, установленными в государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020

годы)» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313).

Так, в упомянутой государственной программе в качестве таких принципов предусмотрены принципы, отсутствующие в статье 3 законопроекта (например, концентрация ресурсов для решения важнейших задач региональной информатизации, управление региональной информатизацией на основе программно-целевого метода; обеспечение безопасности информационных систем, их защиты, сохранности, целостности и достоверности; обеспечение прав граждан и организаций на доступ к создаваемой информации).

При этом согласно положениям указанной государственной программы взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам реализации государственной политики в сфере региональной информатизации осуществляется в рамках региональных программ информатизации. На территории Ленинградской области принята государственная программа «Информационное общество в Ленинградской области» (постановление Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 № 395). Данное положение также подтверждает отсутствие необходимости в установлении в статье 3 законопроекта отдельных принципов государственной политики Ленинградской области в сфере информатизации, поскольку соответствующие принципы уже определены на федеральном уровне и должны применяться на практике в полном объеме, без изъятий, предлагаемых законопроектом.

Часть 1 статьи 4 законопроекта, устанавливающая перечень мероприятий, включаемых в мероприятия по информатизации, не согласуется с содержанием понятия «мероприятие по информатизации», предусмотренное в статье 1 и пункте 1 статьи 2 законопроекта.

Так, например, в пункте 1 статьи 2 законопроекта под таким мероприятием понимается «создание, развитие, модернизация, эксплуатация информационных систем», в пункте 1 части 1 статьи 4 законопроекта – «создание, развитие, эксплуатация, эксплуатационное сопровождение государственных информационных систем»; кроме того в части 1 статьи 4 законопроекта (пункты 2 - 6) предусмотрены мероприятия, отсутствующие в статье 1 и пункте 1 статьи 2 законопроекта (в том числе, создание, развитие, эксплуатация государственных информационных ресурсов, обеспечение услугами связи, подготовка и принятие правовых актов, регулирующих отношения в сфере информатизации в Ленинградской области и др.).

Кроме того, следует отметить, что неоднократное уточнение в законопроекте содержания понятия «мероприятия по информатизации» может привести к двусмысленности и юридико-лингвистической неопределенности норм при правоприменении, что является коррупциогенным фактором согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Установление в части 2 статьи 4 законопроекта правила об обязательности проведения мероприятий по информатизации на основании государственной программы Ленинградской области не соответствует бюджетному законодательству, в котором отсутствует требование о финансировании мероприятий только с помощью программно-целевого метода бюджетного планирования, в том числе на основании государственных программ. Данный метод носит преимущественный характер при планировании расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но не является единственным (в связи с наличием в бюджетном процессе непрограммно-целевого метода).

Часть 3 статьи 4 законопроекта содержит норму о проведении мероприятий по информатизации Законодательным органом Ленинградской области и иными государственными органами за счет бюджетных средств. Отмечаем, что в силу положений части 9 статьи 4 Федерального закона № 184-ФЗ и статьи 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходы на обеспечение деятельности указанных органов предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации. Перечень государственных органов Ленинградской области, предусмотренный в законопроекте, следует из положений Устава Ленинградской области и не требует повторного установления. В связи с изложенным, часть 3 статьи 4 законопроекта представляется излишней.

В частях 4 - 6 статьи 4 законопроекта предусмотрены положения о включении мероприятий по информатизации, проводимых государственными органами Ленинградской области и подведомственными им учреждениями, в соответствующий план информатизации, который является обязательным для указанных субъектов, формируется и подлежит согласованию с уполномоченным органом в порядке, установленном Правительством Ленинградской области. Как уже указывалось ранее, учитывая принцип разделения властей, Правительство Ленинградской области и уполномоченный орган не вправе осуществлять полномочия, направленные на ограничение компетенции Законодательного собрания Ленинградской области и иных государственных органов Ленинградской области.

Кроме того, в указанной части статьи 4 законопроекта имеется внутреннее противоречие в части различного перечня органов и организаций при их перечислении в наименовании плана информатизации и указании субъектов, проводящих мероприятия по информатизации. Также из вышеуказанного законоположения не следует временной период согласования плана информатизации (например, до включения в план информатизации или после него).

Статья 5 законопроекта содержит положения о создании и развитии государственных информационных систем Ленинградской области.

Вместе с тем общие положения о государственных информационных системах, включая требования к созданию и эксплуатации таких систем, установлены в статьях 13 и 14 Федерального закона № 149-ФЗ.

Целями создания таких систем может быть реализация полномочий государственных органов и обеспечение обмена информацией между этими органами, а также иные установленные федеральными законами цели. Положения о развитии таких систем в федеральном законодательстве отсутствуют.

Однако в **части 2 статьи 5 законопроекта** в качестве целей создания и развития государственных информационных систем Ленинградской области обозначены иные цели (в том числе, совместное использование таких систем соответствующими государственными органами Ленинградской области и органами местного самоуправления, обеспечение деятельности должностных лиц указанных органов).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 13 Федерального закона № 149-ФЗ региональные информационные системы создаются на основании законов субъектов Российской Федерации и правовых актов государственных органов. В связи с этим положение, предусмотренное в **частях 2 и 3 статьи 5 законопроекта**, о создании и развитии региональных частей федеральных информационных систем, соответствующих государственных информационных систем Ленинградской области, согласовании технических требований к региональным частям федеральных информационных систем уполномоченным органом, не соответствует вышеуказанной норме федерального законодательства, поскольку в ней не предусмотрена возможность дополнительного правового регулирования субъектами Российской Федерации по дифференцированному уполномочиванию органов на создание и развитие региональных информационных систем, по согласованию региональных частей федеральных информационных систем. Следует отметить, что понятие «региональные части федеральных информационных систем» в федеральном законодательстве отсутствует.

Кроме того, Федеральный закон № 149-ФЗ не содержит ограничения по созданию региональных информационных систем только в рамках мероприятий по информатизации, которое предусмотрено в **части 1 статьи 5 законопроекта**.

Учитывая, что вопросы, связанные с исключительными правами на программное обеспечение создаваемых государственных информационных систем, урегулированы гражданским законодательством (статьи 124 и 1129 Гражданского кодекса Российской Федерации), согласно которому исключительным правом на такое программное обеспечение обладает субъект Российской Федерации (в данном случае – Ленинградская область), **часть 4 статьи 5 законопроекта** является излишней.

В **частях 5-7 статьи 5 законопроекта** предлагаются к урегулированию вопросы регистрации государственных информационных систем Ленинградской области в едином реестре и его ведения.

Правительством Ленинградской области принято постановление от 23.05.2006 № 156 «Об утверждении Положения о порядке учета и регистрации государственных информационных ресурсов и информационных систем Ленинградской области» (пункты 1.5 и 1.7 Положения), предусматривающее учет и регистрацию государственных информационных ресурсов и информационных систем Ленинградской области в Едином реестре информационных ресурсов и информационных систем Ленинградской области, который ведет уполномоченная комитетом по информационной политике и телекоммуникациям Ленинградской области организация, на которую возложены функции по ведению такого реестра.

При этом в указанном постановлении (пункт 1.3 Положения) содержится положение об обязательном учете и регистрации информационных систем, созданных на средства областного бюджета Ленинградской области, и учете и регистрации на добровольной основе информационных систем федеральных органов государственной власти, отраслевых органов государственной власти совместного подчинения, органов местного самоуправления Ленинградской области.

Несмотря на данную норму и учитывая конституционный принцип разделения властей и часть 1 статьи 13 Федерального закона № 149-ФЗ, Законодательное собрание Ленинградской области и иные государственные органы Ленинградской области вправе на добровольной основе участвовать в регистрации ими созданных региональных информационных систем.

Правило об обязательном обеспечении доступа потребителей информации к государственному информационному ресурсу единого реестра, установленное в абзаце втором части 7 статьи 5 законопроекта, не относится к предмету указанной статьи законопроекта и урегулировано в части 9 статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ. При этом в законопроекте отсутствует уточнение, содержащееся в указанной федеральной норме, о том, что такой доступ обеспечивается в случаях и порядке, предусмотренных законодательством.

В части 8 статьи 5 законопроекта предусмотрено требование о недопущении эксплуатации государственных информационных систем Ленинградской области, не прошедших регистрацию в едином реестре.

Однако предмет статьи 5 законопроекта, исходя из наименования указанной статьи, включает в себя создание и развитие государственных информационных систем Ленинградской области. При этом вопросы эксплуатации систем содержатся в статье 6 законопроекта. Также употребление в части 8 статьи 5 законопроекта одновременно мероприятий по информатизации и эксплуатации систем, учитывая, что эксплуатация систем в пункте 1 статьи 2 законопроекта является составной частью мероприятий по информатизации, вызывает неопределенность в понимании данного положения.

В связи с этим предлагается положения части 8 статьи 5 законопроекта доработать с учетом изложенного и перенести их в статью 6 законопроекта.

В части 1 статьи 6 законопроекта, содержащей положения об эксплуатации государственных информационных систем Ленинградской области, в целях правоприменения предлагается уточнить срок начала ввода таких систем в эксплуатацию.

Кроме того, **абзац первый части 1 статьи 6 законопроекта не соответствует пункту 18 Требований к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.07.2015 № 676, в части установления в качестве основания для начала эксплуатации системы наступление срока, установленного правовым актом органа исполнительной власти о вводе системы в эксплуатацию (в законопроекте о таком сроке не указано).**

Абзац второй части 1 статьи 6 законопроекта является избыточным, так как его положения следуют из абзаца первого указанной нормы, в связи с чем, он может быть исключен.

В части 2 статьи 6 законопроекта употребляется понятие «модернизированная государственная информационная система», содержание которого не следует из текста законопроекта.

Часть 3 статьи 6 законопроекта предусматривает положения о недопущении создания и эксплуатации некоторых государственных информационных систем, перечень которых устанавливается Правительством Ленинградской области. Однако предмет указанной статьи законопроекта включает только вопросы эксплуатации и вывода из эксплуатации таких систем. Представляется необходимым исключение рассматриваемого законоположения.

Абзацем вторым части 4 статьи 6 законопроекта установлена норма об определении оператора государственной информационной системы Ленинградской области правовым актом Правительства Ленинградской области, что не соответствует положениям части 5 статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ, поскольку функции оператора государственной информационной системы осуществляются заказчиком, заключившим государственный контракт на создание такой информационной системы, если иное не установлено решением о создании государственной информационной системы. Учитывая изложенное, предлагается исключить вышеуказанную норму.

Часть 5 статьи 6 законопроекта, регулирующая порядок вывода из эксплуатации государственных информационных систем Ленинградской области, созданных органами государственной власти, не содержит нормы об иных государственных органах Ленинградской области, что не соотносится с иными положениями законопроекта (статьи 2, 4).

В абзаце втором части 5 статьи 6 законопроекта в целях избежания неопределенности представляется необходимым уточнить срок, от которого происходит исчисление срока уведомления уполномоченного органа о

принятии правового акта о выводе из эксплуатации государственной информационной системы (например, в течение десяти дней со дня принятия такого акта).

Положения **части 1 статьи 7 законопроекта**, содержащие основания создания государственных информационных ресурсов Ленинградской области (статистическая и иная документированная информация), не соответствуют частям 3 и 9 статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ, согласно которым государственные информационные ресурсы создаются на основе информации, содержащейся в государственных информационных системах и иных имеющихся в распоряжении государственных органов сведений и документов. При этом на основе статистической и иной документированной информации, которая указана в законопроекте, создаются государственные информационные системы.

Часть 2 статьи 7 законопроекта о том, что обладателем информации, содержащейся в государственных информационных ресурсах Ленинградской области, является Ленинградская область, воспроизводит положения частей 1 и 2 статьи 6 Федерального закона № 149-ФЗ, которые применяются напрямую без дополнительного правового регулирования в областном законе. Кроме того, такие положения могут быть установлены в правовом акте о создании государственной информационной системы. Примером в федеральном законодательстве может быть, например, статья 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

В частях 3 и 4 статьи 7 законопроекта определены правила о регистрации государственных информационных ресурсов Ленинградской области в едином реестре государственных информационных ресурсов и государственных информационных систем Ленинградской области, а также об установлении перечня базовых государственных информационных ресурсов. Отмечаем, что в постановлении Правительства Российской Федерации от 14.09.2012 № 928 содержатся правила формирования, актуализации и использования реестра базовых государственных информационных ресурсов, которые распространяются, в том числе, на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на создание соответствующих сведений в соответствии с федеральными законами. При этом на федеральном уровне отсутствует возможность ведения единого реестра государственных информационных ресурсов и государственных информационных систем.

В связи с изложенным представляется, что в вышеуказанном едином реестре и перечне базовых государственных информационных ресурсов Ленинградской области будут содержаться тождественные сведения. Предлагаем доработать части 3 и 4 статьи 7 законопроекта с учетом изложенного.

Статья 8 законопроекта предусматривает нормы об использовании информационной технической инфраструктуры (порядок), в том числе в виде создания центра обработки данных Ленинградской области.

Однако, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 07.10.2015 № 1995-р, полномочия по определению порядка и планов перевода информационных ресурсов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на использование услуг системы центров обработки данных определяются нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При этом в указанном распоряжении предусмотрено, что переход органов государственной власти, не относящихся к федеральным органам исполнительной власти, на использование системы центров обработки данных носит рекомендательный характер и может осуществляться по согласованию с ними.

Однако из **частей 7 и 8 статьи 8 законопроекта** следует, что после ввода в эксплуатацию центра обработки данных Ленинградской области использование информационной технической инфраструктуры, не входящей в такой центр, не допускается за исключением перечня государственных информационных систем Ленинградской области, установленного Правительством Ленинградской области. Таким образом, законопроект не позволяет государственным органам Ленинградской области самостоятельно принимать решение о переходе на использование системы центров обработки данных, что не соответствует конституционному принципу разделения властей и является вмешательством в их компетенцию.

Статья 9 законопроекта, предусматривающая создание единой сети передачи данных Ленинградской области уполномоченным органом и порядок подключения к такой сети и ее использования, также регулирует вопросы, находящиеся в компетенции самих государственных органов Ленинградской области.

Так, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления пунктом 5 распоряжения Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р **рекомендовано** руководствоваться положениями Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде при решении задач в сфере повышения качества предоставления таких услуг и обеспечения их доступности. Одной из таких рекомендаций согласно указанной Концепции (пункт 8 раздела IV) является предложение о формировании единой сети передачи данных в целях повышения качества услуг и снижения затрат на передачу данных за счет использования ресурсов единой сети.

В свою очередь, **частью 1 статьи 9 законопроекта** предусмотрена невозможность использования пользователями государственных информационных систем Ленинградской области (к которым, исходя из пункта 4 статьи 2 законопроекта, относятся должностные лица органов

государственной власти Ленинградской области, иных государственных органов Ленинградской области, органов местного самоуправления Ленинградской области, государственных и муниципальных учреждений Ленинградской области), иных сетей связи, кроме единой сети передачи данных Ленинградской области.

Учитывая, что такие решения могут приниматься государственными органами и органами местного самоуправления только самостоятельно, регулирование данного вопроса выходит за пределы полномочий Законодательного собрания Ленинградской области по отношению к иным государственным органам Ленинградской области и органам местного самоуправления Ленинградской области.

В статье 10 законопроекта содержатся положения о создании и развитии средств информационной безопасности государственных информационных систем Ленинградской области и государственных информационных ресурсов Ленинградской области, в частности, путем создания и развития уполномоченным органом аккредитованного удостоверяющего центра электронных подписей Ленинградской области.

Часть 1 статьи 10 законопроекта предусматривает включение вышеназванных полномочий в мероприятия по информатизации. Однако из пункта 1 статьи 2 законопроекта следует, что такие мероприятия не включают регулирование вышеуказанных вопросов. Кроме того, такие вопросы относятся к вопросам, носящим рекомендательный характер и решаемым государственными органами самостоятельно, что подтверждается постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977.

Согласно пункту 5 указанного постановления органам государственной власти субъектов Российской Федерации **рекомендовано** осуществлять идентификацию, аутентификацию, авторизацию и регистрацию физических и юридических лиц в целях предоставления государственных услуг, в том числе предоставляемых государственными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ), а также в целях межведомственного электронного взаимодействия, исполнения государственных функций, формирования базовых государственных информационных ресурсов, определяемых Правительством Российской Федерации, с 15 апреля 2012 г. путем использования единой системы идентификации и аутентификации. В связи с этим **часть 2 статьи 10 законопроекта**, предусматривающая обязательное использование государственных информационных систем Ленинградской области путем применения учетной записи федеральной государственной информационной системы о единой системе идентификации и аутентификации, выходит за пределы возможного регулирования рассматриваемых вопросов областным законом по отношению к Правительству Ленинградской области, иным государственным органам Ленинградской области.

Правоотношения в области использования электронных подписей при оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении

государственных и муниципальных функций урегулированы Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи», согласно пункту 7 статьи 2 которого удостоверяющим центром могут быть юридическое лицо, индивидуальный предприниматель либо государственный орган или орган местного самоуправления. Из изложенного следует, что каждый государственный орган вправе самостоятельно создать такой удостоверяющий центр.

Следовательно, вопросы об отнесении к полномочиям Правительства Ленинградской области полномочия по установлению перечня государственных информационных систем Ленинградской области, для использования которых должны применяться электронные подписи, об отнесении к полномочиям уполномоченного органа полномочия по созданию аккредитованного удостоверяющего центра электронных подписей Ленинградской области, от которого, в том числе государственные органы Ленинградской области, должны будут получать квалифицированные сертификаты ключей проверки электронных подписей (**части 3 и 4 статьи 10 законопроекта**), не могут быть урегулированы областным законом в обязательном порядке.

Кроме того, из **части 3 статьи 10 законопроекта** не представляется возможным определить, пользователи каких государственных информационных систем Ленинградской области должны применять электронные подписи, перечень которых устанавливается Правительством Ленинградской области.

Таким образом, учитывая, что в Федеральном законе № 149-ФЗ, иных федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствуют нормы, предусматривающие возможность установления законами субъектов Российской Федерации общих положений о региональных информационных ресурсах, информационной технической инфраструктуре, использовании сетей связи региональными информационными системами, обеспечении информационной безопасности таких систем и ресурсов, распространяющихся на все органы государственной власти, иные государственные органы, а также подведомственные учреждения, предлагаем исключить статьи 7-10 законопроекта.

В статье 11 законопроекта в качестве срока вступления в силу областного закона предусмотрен момент его официального опубликования. В редакционных целях предлагается в указанной статье законопроекта слова «с момента» заменить словами «со дня».

Обращается также внимание на то, что законопроект внесен с частичным нарушением требований статьи 40 и пункта 1.2 Приложения 5 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, в частности, на титульном листе законопроекта не указан субъект права законодательной инициативы, который его вносит (Губернатор Ленинградской области), а поименован разработчик законопроекта (комитет по телекоммуникациям и

информатизации Ленинградской области) с указанием должностного лица, подписавшего его от имени разработчика.

Учитывая изложенное, законопроект требует существенной доработки, в том числе в части концепции рассматриваемого законопроекта, в связи с чем, предлагаем обсудить целесообразность принятия законопроекта в представленной редакции.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин