

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. Н. Щеглов

Управление ЭБиПК ГУ МВД России по Воронежской области

Поступила в редакцию 9 октября 2017 г.

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые характерные особенности правового регламентирования информатизации в государственном управлении Российской Федерации. Анализируются проблемные вопросы отождествления понятий «сведения» и «информация». Рассматриваются правовые полномочия собственника информационной системы.

Ключевые слова: информация, информатизация, совершенствование административных норм, информатизация государственного управления, информационная система.

Abstract: in the article some characteristic features of the legal regulation of informatization in the public administration of the Russian Federation are considered. The problematic issues of identifying the concepts of «information» and «information» are analyzed. Legal powers of the owner of the information system are considered.

Key words: information, Informatization, Improvement of administrative norms, informatization of public administration, information system.

Одним из важнейших этапов общего процесса информатизации в государственном управлении стало принятие Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации»¹ (далее – Закон об информации 1995 г.), который более чем на 10 лет стал фундаментом в правовом регулировании этих и ряда других отношений, связанных с оборотом информации в системе государственной власти. Влияние данного законодательного акта на указанную систему общественных отношений является настолько весомым, что сохраняет свои отголоски и по прошествии более чем 20 лет. В силу указанного имеет прямой смысл рассмотреть ряд его положений более детально.

Достоинством данного законодательного акта является то, что в нем был впервые сформулирован целый ряд важных определений, приобретших таким образом статус законодательных дефиниций. Первым определением является определение собственно информации, под которой этот закон понимал «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления». По этому поводу А. А. Фатьянов высказал в свое время следующее суждение: «Отождествление понятий “информация” и “сведения” применительно к

¹ Об информации, информатизации и защите информации : федер. закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 8. Ст. 609.

информации, включаемой в сферу правового регулирования, является одним из фундаментальных положений при определении ее особенностей как объекта права². Таким образом, законодатель четко показал, что в орбиту правового регулирования включается только осмысленная, обработанная человеческим мозгом информация – сведения.

Вторым по значимости определением, сформулированным в данном законе, является определение документированной информации (документа) как зафиксированной на материальном носителе информации с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Регулирование простановки реквизитов на документах является полностью административно-правовой проблемой, так как напрямую связана с внутриорганизационными отношениями в органах государственной власти и организациях и направлена на упорядочение оборота документированных сведений и придание им необходимого доказательственного значения. Эта проблема имеет много граней и, применительно к функционированию многих банков данных, до сего времени не получила должного юридического разрешения.

Третьим по значимости определением является введение данным законом понятия «информационные ресурсы», под которыми предложено было понимать «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)». Установление этого понятия, по мнению автора, преследовало цель введения информации в гражданский оборот, для чего информация должна была приобрести некоторые параметры, позволяющие ее как бы «овеществить». Впоследствии данная категория из новой редакции закона об информации была исключена, но получила широкое распространение в подзаконных актах и используется до сих пор; несколько изменив первоначальный смысл, она стала в большей степени ассоциироваться с материальными ресурсами – энергоносителями, полезными ископаемыми и т. д.

Четвертым по значимости определением рассматриваемого закона стало определение информационной системы как «организационно упорядоченной совокупности документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы». Для сферы накопления, обработки и предоставления информации данное определение имеет большое значение. Следует отметить, что оно в данном законе было не совсем удачным, так как позволяло образовывать информационные системы только из документированных (напомним, снабженных необходимыми реквизитами) сведений, хотя на практике во всех случаях так быть не может. Поэтому определение информационной системы как «совокупности содержащейся в базах данных информации

² Фатьянов А. А. Правовое обеспечение безопасности информации. М., 2001. С. 15.

и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств», которое дано в действующем Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³ (далее – Закон об информации 2006 г.) является более приемлемым для целей практического правоприменения.

Наконец, собственно под понятием «информатизация» Закон об информации 1995 г. понимал «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов». Следует прямо отметить, что данное определение мало приемлемо для практического правоприменения, потому как это понятие тесно связано с категорией «информационные потребности» разных групп субъектов, а эти потребности классифицировать практически невозможно.

Тем не менее, несмотря на очевидную сложность сферы правового регулирования, Закон об информации 1995 г. заложил основы для развития экономических отношений, связанных с информатизацией, посвятив специальному регулированию данных отношений отдельную главу. В ней было установлено, что все виды производства информационных систем и сетей, технологий и средств их обеспечения составляют специальную отрасль экономической деятельности, развитие которой определяется государственной научно-технической и промышленной политикой информатизации, а также то, что государственные и негосударственные организации, а также граждане имеют равные права на разработку и производство информационных систем, технологий и средств их обеспечения. Тем самым подчеркивалась необходимость наличия и развития конкуренции на этом рынке, которая впоследствии и обусловила бурное развитие данной отрасли, проникновение информационных технологий во все области государственного управления.

Отдельную и очень значительную проблему представляет собой определение собственника той или иной информационной системы. Как следует из положений п. 2 ст. 17 Закона об информации 1995 г., собственником информационной системы, технологии и средств их обеспечения признавалось физическое или юридическое лицо, на средства которого эти объекты произведены, приобретены или получены в порядке наследования, дарения или иным законным способом. В данном определении, пусть не в прямой постановке, можно вычленить саму информацию, т. е. собственником информационной системы может быть собственник информации (в тот период можно было говорить о собственности на информацию, так как доктрина и гражданское законодательство это допускали).

³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

В действующем Законе об информации 2006 г. данная ситуация регулируется еще более запутанно. Во-первых, он вводит градацию информационных систем (ст. 13), подразделяя их на:

– государственные информационные системы (федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов);

– муниципальные информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления;

– иные информационные системы.

Далее, если иное не установлено федеральными законами, оператором информационной системы является собственник используемых для обработки содержащейся в базах данных информации технических средств, который правомерно пользуется такими базами данных, или лицо, с которым этот собственник заключил договор об эксплуатации информационной системы. То есть обладатель информации (информация – объект нематериальный, в силу чего быть ее собственником в гражданско-правовом смысле невозможно) как собственник информационной системы законодательством не рассматривается. По отношению к нему (п. 3 ст. 13) лишь устанавливается, что права обладателя информации, содержащейся в базах данных информационной системы, подлежат охране независимо от авторских и иных прав на такие базы данных. На самом деле это весьма плохо, так как принадлежащая государству информация вдруг и сразу может оказаться в распоряжении частных лиц. И законодательно это пока допускается. По мнению автора, необходимо обеспечить законодательную возможность быть оператором информационной системы не только собственнику технических средств, но и лицу, на средства которых включались сведения в информационную систему, а также лицу, которое на основании закона является обладателем сведений, включаемых в информационную систему. Таким образом, требуется, чтобы законодательное регулирование этих отношений было более детализованным. Это весьма важно для правомерных интересов органов внутренних дел в области доступа и обеспечения защиты таких информационных ресурсов.

Вернемся теперь к предложенной Законом об информации 2006 г. градации информационных систем. По мнению автора, эта градация является не совсем правильной. В упомянутой ст. 13 под государственными информационными системами понимаются федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, правовых актов государственных органов. При этом, во-первых, создание «на основании федеральных законов», а равно «на основании законов субъектов Российской Федерации» нельзя признать основным критерием отнесения информационной системы к разряду государственной. При развитости современной законодательной системы, откровенно

говоря, у нас все создается на основании каких-либо законов. Во-вторых, градация не учитывает возможность существования информационных систем, действующих сразу в нескольких субъектах Российской Федерации. В-третьих, понятие «государственные органы» слишком широкое. Поэтому необходима более точная классификация государственных информационных систем на законодательном уровне.

Наконец, уместно привести дефиницию «информационная система», содержащуюся в Законе об информации 2006 г. Здесь она трактуется как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Данное определение не дает ответа на основной вопрос: что же в информационной системе является главным – содержащиеся в ней сведения или информационные технологии и технические средства? Автор подчеркивает свою позицию в данном вопросе: главным в информационной системе являются собранные сведения, вопрос о технологиях – вторичен.

Учитывая важность государственных информационных систем для государственного управления и всей повседневной жизни государства и общества, Закон об информации 2006 г. не мог обойти данный вопрос более детальным правовым регулированием. Как следует из положений п. 1 ст. 14 данного акта, государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях. Итак, возможных оснований создания информационных систем три:

- реализация полномочий государственных органов;
- обеспечение обмена информацией между государственными органами;
- иные установленные федеральными законами цели.

Анализ данных положений показывает следующее:

1. Определяя административно-правовой статус государственного органа, необходимо в обязательном порядке указать, какие информационные системы и для каких целей он вправе создавать.

2. Функция создания и поддержания в работоспособном состоянии информационной системы, предназначенной для обмена сведениями между различными государственными органами, должна в обязательном порядке возлагаться на определенный государственный орган, который должен при этом приобретать статус оператора информационной системы.

3. Установление основания для создания информационной системы только в виде норм федеральных законов противоречит нормам ч. 1 ст. 13 этого же законодательного акта, где в качестве основания для создания информационных систем указаны законы субъектов Российской Федерации и правовые акты государственных органов. Логично предположить, что данные субъекты правомерно могут сформулировать собственные цели для создания информационных систем.

Важным положением ст. 14 Закона об информации 2006 г. является то, что государственные информационные системы создаются и эксплуа-

тируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. На первый взгляд, никаких проблем здесь нет. Однако это не так: предоставление информации может быть добровольным, а может быть обязательным. Органам государственной власти чаще всего необходима информация, которая должна предоставляться в обязательном порядке. Например, сведения о доходах граждан и организаций об уплате ими налогов и обязательных платежей. Необходимости наполнения сведениями государственных информационных систем с обязательным предоставлением информации должна соответствовать обязанность граждан и организаций предоставлять такую информацию с установлением сроков предоставления, порядка предоставления и юридических санкций за несвоевременное предоставление или отказ в предоставлении информации. Совокупность указанных юридических норм должна образовывать ядро статуса любой государственной информационной системы, в которой накапливается и обрабатывается информация, обязательная к предоставлению.

В целях упорядочения отношений в сфере обязательного предоставления информации в государственные информационные системы п. 4 ст. 14 рассматриваемого законодательного акта определяет следующее: перечни видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливаются федеральными законами (опять же, почему, наряду с ними, не законами субъектов Российской Федерации?), условия ее предоставления – Правительством Российской Федерации или соответствующими государственными органами, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Следует отметить, что перечень – это формализация, причем формализация наглядная. И эта норма Закона об информации 2006 г. очень важна, так как представление в федеральных законах четких перечней обязательной информации позволит обеспечить в равной степени законные интересы государственных органов и права граждан и организаций, обязанных предоставлять только те сведения, которые содержатся в перечнях.

Но так ли это на самом деле? К сожалению, нет. Приведем в качестве примера ряд норм ст. 25 Федерального закона «О защите конкуренции»⁴. Согласно этим положениям «коммерческие и некоммерческие организации (их должностные лица), федеральные органы исполнительной власти (их должностные лица), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (их должностные лица), органы местного самоуправления (их должностные лица), иные осуществляющие функции указанных органов органы и организации (их должностные лица), а также государственные внебюджетные фонды (их должностные лица),

⁴ О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, обязаны представлять в антимонопольный орган (его должностным лицам) по его мотивированному требованию в установленный срок необходимые антимонопольному органу в соответствии с возложенными на него полномочиями документы, объяснения, информацию соответственно в письменной и устной форме (в том числе информацию, составляющую коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну), включая акты, договоры, справки, деловую корреспонденцию, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях. Спрашивается: где перечень? При достаточно широких полномочиях антимонопольного органа мотивировать можно требование о предоставлении любого объема сведений. Вот только узнать, какова дальнейшая судьба этой информации, будет затруднительно, если вообще возможно. Следовательно, необходимо дальнейшее развитие перечневой системы обязательного предоставления информации в государственные информационные системы. Данный недостаток касается и органов внутренних дел.

В заключение отметим, что одним из основных критериев, согласно которому должен оцениваться уровень правового регулирования функционирования информационных систем, является степень достоверности содержащихся в ней сведений, а также придание получаемой из них информации статуса юридически значимого документа, для чего в нормативные правовые акты, определяющие порядок внесения информации в систему и ее оборота внутри нее, должен быть заложен жесткий правовой механизм проверки достоверности сведений и исключения несанкционированного внесения изменений в содержащиеся в ней файлы со сведениями. В определении правоспособности субъектов превалирует частноправовой подход, согласно которому такая возможность преимущественно предоставляется собственнику технических средств, но не лицу, на средства которого добывалась информация, подлежащая включению в информационную систему, а также лицу, которое вправе быть обладателем сведений, образующих ресурс информационной системы. По мнению автора, это сужает возможности управления органами государственной власти информационными системами, в состав которых включается информация, созданная за государственный счет.

*Управление ЭБ и ПК ГУ МВД России
по Воронежской области*

*Щеглов Е. Н., заместитель начальника
отдела*

E-mail: agat.2005@rambler.ru

Tel.: 8-920-416-61-19

*Management of the Library of the Russian
Ministry of Internal Affairs for the Voronezh Region*

Shcheglov E. N., Deputy Head of the Department

E-mail: agat.2005@rambler.ru

Tel.: 8-920-416-61-19