

УДК 34.09; 004.65

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2805>

## ПРАВОВЫЕ ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

И. С. Иванов

*Астраханский филиал*

*Саратовской государственной юридической академии*

Поступила в редакцию 23 марта 2020 г.

**Аннотация:** анализируется федеральное и региональное законодательство, определяющее понятие и признаки информационных систем, в том числе государственных. Исследуется проблема неоднозначного понимания отличительных признаков государственных информационных систем. Выделены и рассмотрены предпосылки, создающие правовую неопределенность, вследствие которой идентификация информационных систем в качестве государственных затрудняется.

**Ключевые слова:** информационная система, государственная информационная система, региональная информационная система, база данных, правовая неопределенность.

**Abstract:** this article addresses federal and regional legislation defining the concept and characteristics of information systems, including state-run ones. It also explores the problem of ambiguity in distinctive features of such systems and provides the reasons for the legal uncertainty hindering their identification as those run by the state.

**Key words:** information system, state information system, regional information system, database, legal uncertainty.

Установление правовых признаков государственной информационной системы (далее – ГИС) представляет серьезную научную и практическую проблему, обусловленную: 1) объективными трудностями введения в язык права понятий и категорий информатики как наиболее меняющейся отрасли науки и техники; 2) соотношением того, что юристы считают легальным определением ГИС и элементов правового режима этих систем, установленных информационным законодательством; 3) отсутствием единообразия в регулировании региональных ГИС.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup> (далее – ФЗ «Об информации») в ст. 2 определяет информационную систему (далее – ИС) как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств, но при этом словосочетание «база данных», тридцать раз встречаемое в 33-й редакции закона, осталось без определения.

---

<sup>1</sup> Рос. газета. 2006 29 июля. (В статье используются действующие на июль 2019 г. редакции федеральных и региональных нормативных правовых актов.)

Описание базы данных, содержащееся в ст. 1260 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – ГК РФ), сводящее ее к представленной в объективной форме совокупности самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины, на наш взгляд, не соответствует текущему моменту, страдает узостью и неопределенностью. Исходя из перечисленных видов материалов, можно сделать предположение о том, что к «подобным» будут относиться только результаты интеллектуальной деятельности и документы.

Иное определение базы данных содержит Словарь информационных технологий (ГОСТ 33707-2016 (ISO/IEC 2382:2015), предназначенный для заказчиков, разработчиков, поставщиков, потребителей, а также персонала сопровождения информационных систем: «совокупность данных, хранимых в соответствии со схемой данных, манипулирование которыми выполняют в соответствии с правилами средств моделирования данных»<sup>3</sup>.

Н. В. Макарова и В. Б. Волков обращают внимание на то, что «компьютерные базы данных за свою не очень длинную историю прошли несколько этапов развития, от файловых систем, хранящих в себе «сырые» (неупорядоченные) данные, до постреляционных СУБД, содержимым которых являются данные, обладающие поведением (объекты)»<sup>4</sup>.

Специалисты в сфере информатики дают более широкие в сравнении с гражданско-правовым определению базы данных:

– «подобие электронной картотеки, т. е. хранилище или контейнер для некоторого набора файлов данных, занесенных в компьютер. Пользователям этой системы предоставляется возможность выполнять (или передавать системе запросы на выполнение) множество различных операций над такими файлами»<sup>5</sup>;

– «большие массивы информации о какой-либо сфере производственной или общественной деятельности, предназначенные для коллективного использования и допускающие компьютерную обработку этой информации»<sup>6</sup>;

<sup>2</sup>Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) : федер. закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (в ред. от 18.07.2019) // Рос. газета. 2006. 22 дек.

<sup>3</sup>ГОСТ 33707-2016 (ISO/IEC 2382:2015) Информационные технологии (ИТ). Словарь. М., 2016 ; URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200139532> (дата обращения: 20.07.2019). (В настоящей статье для обозначения термина информационные технологии также используется аббревиатура ИТ.)

<sup>4</sup>Макарова Н. В., Волков В. Б. Информатика : учеб. для вузов. СПб., 2011. С. 170. (Под СУБД понимаются системы управления базами данных.)

<sup>5</sup>Дейт К. Дж. Введение в системы баз данных : пер. с англ. 8-е изд. М., 2005. С. 43.

<sup>6</sup>Зафиевский А. В., Короткин А. А., Лататувев А. Н. Базы данных : учеб. пособие. Ярославль, 2012. С. 6.

– «1) именованная совокупность данных, отражающая состояние объектов и их отношений в предметной области; 2) набор постоянно хранимых данных, используемых прикладными программными системами предприятия; 3) реализация схемы и модели данных на физическом уровне» и др.<sup>7</sup>

На фоне этих определений взглянем на ч. 3 ст. 14 ФЗ «Об информации», в которой закреплено, что государственные информационные системы создаются и эксплуатируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления. Указанный ограничительный критерий видов источников информации, включаемой в ГИС<sup>8</sup>, существенно сужает потенциальный круг государственных информационных систем в сравнении с тем, что способна дать государству для решения стоящих перед ним задач сфера ИТ.

С учетом сказанного законодателю целесообразно было бы отметить в той же ст. 14 ФЗ «Об информации», что базы данных государственных информационных систем может наполнять и недокументированная информация, например оперативно собираемая в целях мониторинга транспорта, что видно из описания архитектуры Региональной навигационно-информационной системы (РНИС) на основе ГЛОНАСС<sup>9</sup>. Указанная информационная система далека от электронной картотеки (представляется, что описание базы данных, содержащееся в ст. 1260 ГК РФ, является результатом устаревшего «картотечного» подхода) и способна сама генерировать необходимые данные, для чего собственно и создавалась<sup>10</sup>.

В качестве подтверждающего нормативного правового акта можно привести Положение о региональной навигационно-информационной системе Астраханской области, из которого следует, что указанная система создана для работы не с документированной, а мониторинговой информацией, под которой понимается информация, полученная в результате мониторинга транспортных средств, иных подвижных и критически

<sup>7</sup> Макарова Н. В., Волков В. Б. Указ. соч. С. 170.

<sup>8</sup> Мы согласны с утверждением, что ч. 3 ст. 14 ФЗ «Об информации» «перечисляет основные источники информации (не самым удачным образом обозначенные как основания создания и эксплуатации информационных систем, что является не совсем верным, принимая во внимание положения ч. 1 ст. 13 Закона), составляющие массив данных государственных информационных систем» (см.: Савельев А. И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (постатейный). М., 2015).

<sup>9</sup> РНИС ГЛОНАСС. URL: <http://space-team.com/rnis/> (дата обращения: 20.07.2019). (Аббревиатурой ГЛОНАСС обозначают глобальную навигационную спутниковую систему.)

<sup>10</sup> Подробнее см. презентацию о мониторинге транспорта. URL: [http://space-team.com/pdf/about/monitoring\\_transporta.pdf](http://space-team.com/pdf/about/monitoring_transporta.pdf) (дата обращения: 20.07.2019).

важных объектов, поступающая в РНИС, накапливаемая в РНИС и предоставляемая пользователям РНИС<sup>11</sup>.

Следовательно, в формулировках действующих федеральных правовых норм усматривается заметное отставание юридического понятийного аппарата от реальности. Существующее законодательное определение информационной системы жестко привязано к понятию базы данных, которая с юридической точки зрения представлена в виде картотеки результатов интеллектуальной деятельности и документов. Напротив, Словарь информационных технологий (ГОСТ 33707-2016 (ISO/IEC 2382:2015) определяет информационную систему как систему, организующую обработку информации о предметной области и ее хранение, т. е. не выделяет базу данных в качестве обязательного компонента информационной системы.

Таким образом, юридическое определение информационной системы сужает возможности по отнесению ряда систем не только к государственным, но и к информационным системам вообще.

Второй блок трудностей связан с тем, что понятие «государственная информационная система» осталось за рамками основных понятий, определяемых в ст. 2 ФЗ «Об информации», и попало в классификацию информационных систем, установленную ч. 1 ст. 13 того же закона, в подп. 1 которой написано: «...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». Статья 14 закона закрепляет элементы правового режима ГИС, которых нет в подп. 1 ч. 1 ст. 13: 1) цели создания; 2) виды законов, с учетом требований которых создаются, модернизируются и эксплуатируются эти системы; 3) виды информации, на основе которой эти системы создаются и эксплуатируются; 4) некоторые правила обработки информации, в том числе условия доступа к ней; 5) обязанности заказчика ГИС; 6) отдельные правила о возложении функций оператора; 7) обязательность оформления прав на использование компонентов системы, являющихся объектами интеллектуальной собственности; 8) требования к техническим средствам обработки информации; 9) элементы правового режима информации, содержащейся в ГИС.

Специалисты по информационному праву не едины в понимании отличительных признаков ГИС и признают неоднозначный характер законодательного решения этого вопроса. Например, Р. В. Амелин считает, что проблема присвоения информационной системе статуса государственной может быть решена распространением процедуры аттестации

---

<sup>11</sup> Положение о региональной навигационно-информационной системе Астраханской области : утв. постановлением правительства Астраханской области от 21 ноября 2012 г. № 511-П. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424066073> (дата обращения: 20.07.2019).

на всю ИС, «включая проверку функциональных возможностей и требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам ИС, закрепленным в правовых актах». Одним из конститутивных признаков ГИС, по мнению автора, могло бы стать получение аттестата соответствия на всю систему, при наличии которого становилась возможной государственная регистрация системы, после чего она получала бы официальный статус ГИС. Центральная идея Р. В. Амелина состоит в том, что нормы, устанавливающие правовой режим ИС, не могут вступать в силу ранее успешного завершения аттестации и введения ИС в эксплуатацию<sup>12</sup>. А. Лукацкий, напротив, полагает, что «любая ИС, созданная в любом госоргане или органе местного самоуправления будет считаться государственной (или муниципальной соответственно), если есть приказ о ее создании или, что более вероятно, о вводе ее в эксплуатацию»<sup>13</sup>. Наличие или отсутствие регистрации в реестре, по мнению этого автора, значения не имеет.

Сложность идентификации информационной системы в качестве государственной связана также с тем, что: 1) значительные объемы данных, подлежащих защите, обрабатываются государственными органами с использованием информационных систем, которые не относятся к государственным информационным системам<sup>14</sup>; 2) критерий финансирования ИС из бюджетных источников, который сам по себе легко удостоверяется и мог бы рассматриваться в качестве существенного признака ГИС, в ФЗ «Об информации» в качестве такового прямо не установлен.

Рассмотрим практику регулирования региональных ГИС.

Наиболее комфортный для правоприменения способ обозначения региональной информационной системы в качестве государственной – прямое указание на ее статус в названии нормативного правового акта. Пример: утвержденное постановлением правительства Свердловской области от 19 января 2012 г. № 17-ПП «О региональной государственной информационной системе «Реестр государственных и муниципальных услуг (функций) Свердловской области» Положение о региональной государственной информационной системе «Реестр государственных и муниципальных услуг (функций) Свердловской области»<sup>15</sup>. Обратный пример: Положение о региональной навигационно-информационной системе Нижегородской области, утвержденное постановлением правительства Ни-

<sup>12</sup> См.: Амелин Р. В. Правовой режим государственных информационных систем / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2016.

<sup>13</sup> Лукацкий А. Что такое государственная информационная система или на кого рассчитан 17-й приказ ФСТЭК? // SecurityLab.ru. URL: [https://www.securitylab.ru/blog/personal/Business\\_without\\_danger/38311.php](https://www.securitylab.ru/blog/personal/Business_without_danger/38311.php) (дата обращения: 18.07.2019).

<sup>14</sup> О внесении в Госдуму законопроекта об установлении требований о защите информации в информационных системах, используемых органами государственной власти // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/activities/selection/301/25656/> (дата обращения: 18.07.2019).

<sup>15</sup> Областная газета. 2012. 27 янв.

жегородской области от 6 августа 2013 г. № 515 «О создании региональной навигационно-информационной системы Нижегородской области на базе технологий ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS»<sup>16</sup>. Прямое указание на государственный статус отсутствует не только в названии этого нормативного правового акта, но и в содержании.

Относительная ясность возникает, когда информационная система, в названии которой отсутствует слово «государственная», включается в реестр государственных информационных систем региона. Так, постановлением правительства Свердловской области от 11 января 2012 г. № 4-ПП «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения реестра государственных информационных систем Свердловской области» утверждено Положение о порядке формирования и ведения реестра государственных информационных систем Свердловской области<sup>17</sup>.

Указанное положение принято на основании Закона Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 94-ОЗ «О государственных информационных системах Свердловской области»<sup>18</sup>, в ст. 2 которого дается следующее определение государственной информационной системы Свердловской области: «...информационная система, созданная на основании закона Свердловской области или иного правового акта органа государственной власти Свердловской области или иного государственного органа Свердловской области». Определением закрепляется широкое понимание ГИС и единственный критерий отнесения информационных систем к таковым – создание системы на основании правового акта органа государственной власти региона. С учетом написанного включение Региональной навигационно-информационной системы транспортного комплекса Свердловской области на базе технологий ГЛОНАСС и ГЛОНАСС/GPS в Реестр государственных информационных систем Свердловской области<sup>19</sup> выглядит вполне логичным: в кратком паспорте указан нормативный правовой акт о вводе системы в действие, с которым, по нашему мнению, может связываться финальный этап ее создания постановлением правительства Свердловской области от 14 марта 2012 г. № 259-ПП «О вводе в действие региональной навигационно-информационной системы транспортного комплекса Свердловской области на базе технологий ГЛОНАСС и ГЛОНАСС/GPS»<sup>20</sup>. Кроме того, в п. 2 Положения о региональной навигационно-информационной системе транспортного комплекса Свердловской области на базе технологий ГЛОНАСС и ГЛО-

---

<sup>16</sup> Нижегородские новости. 2013. 31 авг.

<sup>17</sup> Областная газета. 2013. 31 дек.

<sup>18</sup> Там же. 2011. 22 окт.

<sup>19</sup> Официальный сайт Департамента информатизации и связи Свердловской области. URL: <https://dis.midural.ru/article/show/id/1084> (дата обращения: 16.07.2019).

<sup>20</sup> Краткий паспорт ИС «РНИС ТК». URL: <https://dis.midural.ru/article/show/id/1087> (дата обращения: 16.07.2019).

НАСС/GPS прямо указано, что данная система является межведомственной государственной информационной системой области<sup>21</sup>.

Принятие закона субъекта Федерации о государственных информационных системах и введение в него определения государственной региональной информационной системы можно считать оптимальным способом решения проблемы закрепления статуса информационной системы и отделения государственных от иных региональных систем. Помимо Свердловской соответствующие законы приняли Ленинградская, Тверская, Томская, Кировская области, Республика Бурятия, Республика Татарстан. Однако в них реализованы разные технико-юридические подходы к определению ГИС региона.

В законах Тверской, Кировской областей и Республики Бурятия при формулировании определения повторяется подход свердловских законодателей, т. е. в качестве единственного критерия отнесения информационных систем субъекта Федерации к государственным названо создание системы на основании правового акта высшего должностного лица субъекта Федерации (органа государственной власти) государственного органа региона<sup>22</sup>.

Иные формулировки внесены в областной закон Ленинградской области: в нем определены только те понятия, которые отсутствуют в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», такие как «региональный компонент федеральной государственной информационной системы», «единая сеть передачи данных Ленинградской области», «уполномоченный орган»<sup>23</sup>. Закон Томской области содержит абсолютную отсылку к понятиям, используемым в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и ни одного «своего» определения<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Положение о региональной навигационно-информационной системе транспортного комплекса Свердловской области на базе технологий ГЛОНАСС и ГЛОНАСС/GPS : утв. постановлением правительства Свердловской области от 14 марта 2012 г. № 259-ПП // Областная газета. 2012. 20 марта.

<sup>22</sup> О государственных информационных системах Тверской области : закон Тверской области от 26 июля 2010 г. № 64-ЗО // Тверские ведомости. 2010 г. 30 июля ; О государственных информационных системах Кировской области : закон Кировской области от 10 ноября 2015 г. № 591-ЗО // Кировская правда. 2015. 12 нояб. ; О государственных информационных системах Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 25 ноября 2005 г. № 1354-III // Бурятия. 2005. 29 нояб.

<sup>23</sup> О государственных информационных системах Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 18 июля 2016 г. № 60-оз «» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 22.07.2016, № 4700201607220003.

<sup>24</sup> О государственных информационных системах Томской области : закон Томской области от 18 июня 2019 г. № 52-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7000201906200005>, 20.06.2019, № 7000201906200005.

В ч. 1 ст. 7 Закона Республики Татарстан от 13 ноября 2007 г. № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан»<sup>25</sup> закреплено, что информационные системы включают в себя: 1) федеральные информационные системы, созданные на основании федеральных законов и правовых актов федеральных органов государственной власти; 2) информационные системы Республики Татарстан, созданные на основании законов Республики Татарстан и правовых актов государственных органов Республики Татарстан; 3) муниципальные информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления; 4) иные информационные системы. Примечательно, что в списке не используется слово «государственные», однако если вспомнить подп. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в котором закреплено, что государственные информационные системы – это федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов РФ, на основании правовых актов государственных органов, то можно предположить, что в первом и втором подпунктах ч. 1 ст. 7 закона Республики Татарстан названы именно и только ГИС.

Государственным информационным системам Республики посвящена ст. 8 вышеназванного закона Республики Татарстан, в которой закреплены признаки, созвучные признакам, закрепленным в ст. 14 ФЗ «Об информации»:

– создаются в соответствии с федеральным законодательством, настоящим законом в процессе осуществления государственными органами Республики Татарстан своих полномочий;

– создаются, модернизируются и эксплуатируются с учетом требований, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» либо законодательством Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, о муниципально-частном партнерстве, законодательством о концессионных соглашениях, а в случаях, если эксплуатация государственных информационных систем Республики Татарстан осуществляется без привлечения средств бюджета Республики Татарстан, в соответствии с иными федеральными законами;

– создаются и эксплуатируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, гражданами (физическими лицами).

В законодательстве Астраханской области закон, подобный вышеуказанному, отсутствует. Постановление правительства Астраханской обла-

<sup>25</sup> Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации консорциума «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/917026509> (дата обращения: 16.07.2019).



сти от 16 апреля 2012 г. № 148-П «О реестре информационных систем Астраханской области» понятием «государственная информационная система» не оперирует<sup>26</sup>. В отличие от субъектов Федерации, в специальном законодательстве которых используется слово «государственная» (см. выше), в астраханском законодательстве создана правовая неопределенность, в силу которой идентификация произвольно взятой информационной системы в качестве государственной в данном регионе затруднена.

Подводя итог, отметим, что словосочетание «информационная система», используемое в юридических текстах, а также связанное с ним понятие государственной информационной системы требуют серьезного пересмотра юридическим сообществом с учетом существующих представлений об информационных системах и базах данных, выработанных в сфере ИТ.

Главный вывод состоит в том, что ФЗ «Об информации» страдает правовой неопределенностью и логическими недостатками, практическими последствиями которых, на наш взгляд, являются: а) различное понимание объема и границ понятий «информационная система», «база данных», «государственная информационная система» конкретными юристами, руководителями государственных органов, должностными лицами, техническими специалистами; б) отсутствие единообразия в правовом регулировании государственных информационных систем в регионах, что в отдельных случаях также приводит к правовой неопределенности.

---

<sup>26</sup> Реестр информационных систем Астраханской области. URL: <https://reestr.astrobl.ru/document/545> (дата обращения: 23.07.2019).

*Астраханский филиал Саратовской  
государственной юридической академии*

*Иванов И. С., кандидат юридических  
наук, доцент кафедры государственно-  
правовых дисциплин*

*E-mail: van-step@yandex.ru*

*Astrakhan Branch of Saratov State Law  
Academy*

*Ivanov I. S., Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the State and Legal  
Disciplines Department*

*E-mail: van-step@yandex.ru*