



Амелин Р. В.

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ДЕФИНИЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

В статье рассматривается институт государственных информационных систем как важная составляющая системы информационной безопасности Российской Федерации, анализируется понятие государственной информационной системы как базовый элемент этого института. Продемонстрированы правовые проблемы, протекающие из неоднозначного определения государственных информационных систем. Предложено закрепить наличие аттестата соответствия и включение информационной системы в специальный реестр как конститутивный признак ГИС.

Ключевые слова: государственные информационные системы, правовой режим, защита информации, легальная дефиниция, единая информационная система нотариата, ввод в эксплуатацию.

Amelin R. V.

ON THE QUESTION OF THE LEGAL DEFINITION OF THE STATE INFORMATION SYSTEM

The article discusses the institution of state information systems as an important component of national information security system, analyzes the concept of the state information system as a basic element of this institution. The author demonstrates the legal problems arising from the ambiguous definition of state information systems. The author proposes to consider the certificate of conformity and the inclusion of the information system in the special register as constitutive features of the state information system.

Keywords: State information system, legal regime, information security, legal definition, unified information system of notaries, commissioning.

Государственные информационные системы (ГИС) являются основными строительными блоками электронного правительства Российской Федерации, а их защищенность критическим образом влияет на состояние информационной безопасности государства. Между

тем, законодательство об информационных системах находится на этапе становления и во многих аспектах не обладает согласованностью и системностью, начиная с важнейшего вопроса – определения объекта правового регулирования. В работах [1, 2] мы затрагивали

ряд проблем, связанных с легальной дефиницией информационной системы. В настоящей статье мы коснемся проблем, связанных с легальной дефиницией ГИС.

Законодатель не дал прямого нормативно-го определения государственных информационных систем, сделав это косвенно, в форме классификации – в части 1 статьи 13 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – закон об информации). Информационные системы включают в себя государственные, муниципальные и иные информационные системы. В свою очередь, государственные информационные системы – это федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов (п. 1 ч. 1 ст. 13).

Классификация не вполне удачна. На два дефинициума (определяемых понятия) здесь приходится три дефиниенса (собственно определения). Это, к примеру, вызывает различные понимания термина «федеральные информационные системы». Следует ли понимать под ними только ИС, созданные на основании федеральных законов или также системы, созданные на основании правовых актов государственных органов? А в последнем случае – каких государственных органов (очевидно, федеральных, но всех ли федеральных органов) и каких правовых актов (любого ли уровня)?

И если дискуссия по поводу федеральных информационных систем носит, в основном, теоретический характер, поскольку в законодательстве практически отсутствуют специальные требования к этому классу систем, то вопрос о содержании понятия «государственные информационные системы» является более, чем актуальным – и в первую очередь с точки зрения требований к режиму информационной безопасности таких систем.

Так, на государственные информационные системы распространяется Приказ ФСТЭК России от 11.02.2013 № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах», содержащий ряд специальных требований (например, по сравнению с защитой информации в информационных системах персональных данных).

Доступ к информации, содержащейся в ГИС, с использованием сети «Интернет» требует обязательной авторизации пользователей в единой системе идентификации и аутентификации в случаях, когда законодательством РФ о налогах и сборах предусмотрено взимание сборов за предоставление информации, а также в иных случаях, если федеральными законами не установлена недопустимость ограничения доступа к соответствующей информации (например, информации о состоянии окружающей среды), за исключением доступа к информации в ИС, которые созданы или предназначены для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией (ч. 2 Постановления Правительства РФ от 10.07.2013 № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»).

Ошибочная классификация информационной системы приведет к избыточным и дорогостоящим мерам защиты, либо неисполнению критических требований по информационной безопасности.

Между тем, среди ученых и практиков отсутствует единое мнение по этому поводу. В первую очередь, неоднозначно, следует ли считать положение ч. 1 ст. 13 не просто классификацией, но и легальным определением государственных информационных систем. В последнем случае любая информационная система, созданная на основе правового (не обязательно нормативного!) акта государственного органа является государственной. Отметим, что выражение «создана на основании» тоже не вполне удачно и не должно, очевидно, пониматься буквально. Например, правовой режим Единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показе фильмов в кинотеатрах (ЕАИС) урегулирован статьей 6.1. Федерального закона от 22.08.1996 N 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии», но в этом законе ничего не говорится о создании системы. Это неудивительно, поскольку в качестве ЕАИС используется система «Электронный билет», созданная ранее частной организацией. А. В. Морозов утверждает, что правовые основания создания и функционирования являются

единственным квалифицирующим признаком ГИС, соответственно, наличие обычного приказа о вводе в эксплуатацию информационной системы в госоргане делает ее государственной, а в муниципальном учреждении – муниципальной [3, с. 162].

Многие авторы в качестве легальной дефиниции предпочитают рассматривать норму ч. 1 ст. 14 закона об информации (независимо или в совокупности с ч. 1 ст. 13): «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». Другими словами, предлагается «обратить внимание на назначение системы. Косвенным признаком отнесения системы к ГИС будет описание полномочий, которые она реализует. Например, каждая администрация Республики Башкортостан имеет свой устав, который в том числе описывает полномочия органов местного самоуправления. ИС «Учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях на территории Республики Башкортостан» создана для реализации таких полномочий администраций, как «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального района», и является ГИС» [4]. Развивая эту позицию, можно прийти к выводу, что любая информационная система в государственном органе является государственной (вплоть до бухгалтерской ИС), поскольку любая деятельность государственного органа осуществляется в силу закона и направлена на реализацию его полномочий, а иная деятельность по определению незаконна (А. Лукацкий ссылается на соответствующую позицию РАН-ХиГС [5]).

Однако, если исходить из системного толкования закона об информации, то ч. 1 ст. 14 равнозначна иным нормам этой же статьи, например, положению о том, что государственные информационные системы создаются и эксплуатируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления (ч. 3). Анализируя правовой режим Единой информационной системы нотариата (ЕИСН), Е. К. Волчинская приходит к выводу, что эта информационная система не является государственной, поскольку «не все из установленных

законом критериев отнесения информационных систем к ГИС применимы к ЕИС». В частности, не соблюдается норма, установленная ч. 9 ст. 14 (информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной). «Являться официальной она не может, так как создается негосударственными нотариусами. Для Минюста России, отчасти регламентирующего совместно с ФНП функционирование ЕИС, не установлены обязанности, предусмотренные частью 9 статьи 14 ФЗ-149» [6].

Автор, на наш взгляд, защищает абсолютно верный тезис, а именно, что превратить информационную систему в государственную, просто включив ее в федеральный закон, нельзя без учета многочисленных законодательных требований, предъявляемых к ГИС. Однако при защите этого тезиса делается парадоксальный вывод: если некоторые требования не выполняются, система не является государственной. Очевидно, что этот вывод безоснователен. В данном случае (как и при несоблюдении требований к защите информации, установленных приказом ФСТЭК) следует говорить о нарушениях законодательства при создании и эксплуатации ГИС, которые должны быть устранены. На наш взгляд, цель создания является одним из прочих законодательных требований к государственным информационным системам, аналогично информационным системам персональных данных, которые в соответствии с законом могут осуществлять автоматизированную обработку персональных данных лишь в прямо определенных целях, не вступающих в противоречие с законодательством. Отсюда следует вывод, что цель создания ГИС должна, во-первых, быть явно определена, а во-вторых, обеспечивать реализацию полномочий государственных органов, обмен информацией между ними, либо устанавливаться федеральным законом. Назначение системы, ее функциональные возможности и правовой режим должны соответствовать этой цели, в противном случае имеет место нарушение законодательства [7]. Второй вывод заключается в том, что цель создания не является конститутивным признаком государственной информационной системы.

Согласно еще одной распространенной точке зрения к государственным информационным системам относятся ИС, создаваемые и приобретаемые за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных вне-

бюджетных фондов. Такие системы подлежат учету в специальной ГИС, предназначенной «для информационно-аналитического обеспечения управления информатизацией на этапах принятия решения о создании государственной информационной системы» (созданной на основании Постановления Правительства РФ от 26.06.2012 N 644 «О федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов»). А. И. Савельев считает, что в основе классификации в ч. 1 ст. 13 закона об информации «лежит статус субъекта, выступающего их собственником. В соответствии с ней все информационные системы разделены на государственные (федеральные и региональные), муниципальные и «иные», т.е. принадлежащие гражданам и организациям» [8]. Это согласуется с нормой ч. 2 ст. 14: «Государственные информационные системы создаются и эксплуатируются с учетом требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако тот же А. И. Савельев признает, что при отнесении той или иной информационной системы к определенной группе используется формальный критерий: характер и уровень правового акта или решения, лежащих в основе создания такой системы. Соответственно, ничто не мешает законодателю принять федеральный закон об информационной системе, создаваемой за счет негосударственных средств (как это и имело место в отношении Единой информационной системы нотариата)

На наш взгляд, источник финансирования создания, эксплуатации и развития информационной системы вполне мог бы служить критерием для классификации информационных систем на государственные и иные. Это вполне соответствует началам, заложенным Федеральным законом от 20.02.1995 N 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». В этом предшественнике современного закона об информации государственные информационные ресурсы определялись именно по признаку собственности (а после исключения из нового закона информационных ресурсов как объекта правового регулирования именно информационные системы унаследовали большую часть относящихся к ним норм и принципов).

De jure, безусловно, единственным определяющим признаком государственной информационной системы является ее создание на основании федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов. На наш взгляд, этот подход не идеален по ряду причин. Во-первых, он не соответствует сложившемуся правосознанию (которое опирается на бюджетный критерий). Во-вторых, термин «создание» приходится понимать довольно широко, иначе из-под определения выпадет множество ГИС, получивших правовое регулирование уже после их создания или такие системы, где термин «создание» просто не используется в нормативных актах. Таким образом, под «созданием» в широком смысле следует понимать «использование», «введение в эксплуатацию» или просто «правовое регулирование» соответствующим нормативным актом. Но насколько полным должно быть это правовое регулирование, чтобы считать ИС государственной? В ст. 91 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» содержится несколько норм общего характера об информационных системах в сфере здравоохранения. Означает ли это, что все информационные системы, осуществляющие «сбор, хранение, обработку и предоставление информации об органах, организациях государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения и об осуществляемой ими медицинской деятельности» являются федеральными? Аналогично не называются конкретные информационные системы в ст. 24 Федерального закона от 28.12.2013 N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», в главе 7 Федерального закона от 27.11.2010 N 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и пр.

Но главная проблема, которую наглядно демонстрирует судьба ЕИСН, заключается в том, что негосударственная информационная система легко может стать государственной только на основании ее частичного урегулирования федеральным законом, при этом многочисленные и крайне важные требования к государственным информационным системам – в том числе к защите информации в них – сами собой выполняться не станут.

Частично данная проблема регулятором осознается и принимаются определенные попытки ее решения. Так, для федеральных госу-

дарственных информационных систем, предназначенных для использования при осуществлении государственных функций и (или) предоставлении государственных услуг был установлен специальный порядок ввода в эксплуатацию, предусматривающий регистрацию в реестре федеральных государственных информационных систем и получение электронного паспорта (с 1 декабря 2015 года Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 N 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 14.11.2015 N 1235 «О федеральной государственной информационной системе координации информатизации»).

К сожалению, этот порядок не предусматривал оснований отказа в регистрации (например, при невыполнении установленных законом требований к информационной системе). В Постановлении Правительства РФ от 06.07.2015 N 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации» появилось основание для запрета ввода ГИС в эксплуатацию – отсутствие в реестре территориального размещения объектов контроля сведений о размещении технических средств информационной системы на территории Российской Федерации, – а также некоторые основания для вывода ГИС из эксплуатации: нецелесообразность эксплуатации системы (в том числе низкая эффективность используемых технических средств и программного обеспечения, изменение правового регулирования, принятие управленческих решений), финансово-экономическая неэффективность эксплуатации системы. Представляется, что данные требования нуждаются в развитии, а именно – включении запрета на ввод в эксплуатацию государ-

ственных информационных систем, не соответствующих законодательно установленным требованиям (и соответствующего основания вывода ГИС из эксплуатации).

Система защиты информации ГИС подлежит обязательной аттестации [9], которая организуется обладателем информации (заказчиком) или оператором и включает проведение комплекса организационных и технических мероприятий (аттестационных испытаний), в результате которых подтверждается соответствие системы защиты информации информационной системы требованиям, установленным Приказом ФСТЭК России от 11.02.2013 № 17. В случае положительных результатов оформляется аттестат соответствия (п. 17.2). Только при наличии аттестата соответствия осуществляется ввод в действие информационной системы (п. 17.5). Представляется, что данный подход можно было бы обобщить, распространив процедуру аттестации на всю информационную систему (а не только на систему защиты информации), включая проверку функциональных возможностей и требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам ИС, закрепленным в правовых актах.

Более того, получение такого аттестата соответствия может быть отнесено к конститутивным признакам ГИС. Другими словами, только обеспечив соблюдение всех законодательных требований, предъявляемых к государственным информационным системам, мы вправе распространить на систему правовой режим ГИС (в частности, признавая содержащуюся в ней информацию официальной). Описанные выше правовые проблемы во многом снимаются, если информационная система будет считаться государственной лишь с момента регистрации ее в соответствующем реестре, а обязательным условием такой регистрации станет наличие аттестата соответствия. Такой реестр может быть создан в рамках федеральной государственной информационной системы координации информатизации.

Примечания

1. Амелин Р. В. Проблемы понятийного аппарата в сфере использования государственных информационных систем // Понятийный аппарат информационного права / Отв. ред. И.Л. Бачило, Э.В. Талапина. Сб. науч. работ. – М.: ИГП РАН – Издательство «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2015. С. 192—198.
2. Амелин Р. В. Целостность как конститутивный признак государственной информационной системы // Современное право. 2015. № 4. С. 36—40.
3. Актуальные проблемы информационного права: учебник / Под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. – М., ЮСТИЦИЯ, 2016.

4. Олег Нечехин. Государственные информационные системы (ГИСы): практические вопросы защиты информации // Журнал «Контур» [Электронный ресурс]. URL: <https://kontur.ru/articles/1609> (дата обращения: 09.02.2016).
5. Алексей Лукацкий. Что такое государственная информационная система или на кого рассчитан 17-й приказ ФСТЭК? // SecurityLab.ru [Электронный ресурс]. URL: http://www.securitylab.ru/blog/personal/Business_without_danger/38311.php (дата обращения: 09.02.2016).
6. Е. К. Волчинская, Э. В. Махносов. О правовом статусе единой информационной системы нотариата // Нотариальный вестник», № 09, 2013, с. 22-29.
7. Амелин Р.В. Цель создания как элемент правового режима федеральной информационной системы // Журнал российского права. 2015. № 1 (217). С. 95—101.
8. Савельев А.И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (постатейный). М.: Статут, 2015.
9. Моисеев А.И. Информационная безопасность распределенных информационных систем: учеб. / А. И. Моисеев, Д. Б. Жмуров. – Самара, Изд-во Самар. гос. аэрокосм. ун-та, 2013. С. 58—61.

References:

1. Amelin R. V. Problemy ponyatiynogo apparata v sfere ispol'zovaniya gosudarstvennykh informatsionnykh system [Problems of conceptual apparatus in the use of state information systems]. Ponyatiynyy apparat informatsionnogo prava. Moscow, IGP RAN – Izdatel'stvo «Kanon+» ROOI «Reabilitatsiya», 2015, pp. 192–198.
2. Amelin R. V. Tselostnost' kak konstitutivnyy priznak gosudarstvennoy informatsionnoy sistemy [Integrity as a constitutive feature of the state information system]. Sovremennoe pravo, 2015, no. 4, pp. 36–40.
3. Aktual'nye problemy informatsionnogo prava: uchebnyy [Actual problems of information law : the textbook]. Moscow, YuSTITsYa, 2016.
4. Oleg Necheukhin. Gosudarstvennye informatsionnye sistemy: prakticheskie voprosy zashchity informatsii [State information systems: practical issues of information security]. Zhurnal «Kontur». URL: <https://kontur.ru/articles/1609>.
5. Aleksey Lukatskiy. Chto takoe gosudarstvennaya informatsionnaya sistema ili na kogo rasschitan 17-y prikaz FSTEK? [What is the state information system?]. SecurityLab.ru. URL: http://www.securitylab.ru/blog/personal/Business_without_danger/38311.php
6. E. K. Volchinskaya, E. V. Makhnosov. O pravovom statuse edinoy informatsionnoy sistemy notariata [On the legal status of a unified information system of notaries]. Notarial'nyy vestnik, no. 9, 2013, pp. 22-29.
7. Amelin R.V. Tsel' sozdaniya kak element pravovogo rezhima federal'noy informatsionnoy sistemy [The purpose of creation as an element of the legal regime of the federal information system]. Zhurnal rossiyskogo prava, 2015, no. 1 (217), pp. 95—101.
8. Savel'ev A.I. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 27 iyulya 2006 g. N 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii» (postateynyy) [Commentary to the Federal Law «On Information, Information Technologies and Protection of Information»]. Moscow, Statut, 2015.
9. Moiseev A. I., Zhmurov D. B. Informatsionnaya bezopasnost' raspredelennykh informatsionnykh system [Information security of distributed information systems]. Samara, Izd-vo Samar. gos. aerokosm. un-ta, 2013. pp. 58–61.

Амелин Роман Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАН-ХиГС, г. Саратов. E-mail: ame-roman@yandex.ru

Roman Vladimirovich Amelin, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Faculty of Political and Legal Management, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saratov, Russian Federation. E-mail: ame-roman@yandex.ru