

Р. В. Амелин

**Правовое регулирование разработки и внедрения  
автоматизированных информационных систем  
в сфере государственного  
и муниципального управления**

*под редакцией С. Е. Чаннова*

УДК 34:[002:004.7]

ББК 67.404.3я73

**Амелин Роман Владимирович**

**Правовое регулирование разработки и внедрения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления:** монография / Под ред. С. Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2010. – 164 с.

Монография посвящена обзору современного российского законодательства в сфере автоматизированных информационных систем и анализу тенденций его развития. Особое внимание уделяется автоматизированным информационным системам в сфере государственного и муниципального управления, недостатки при проектировании которых могут повлечь за собой нарушение прав и законных интересов граждан. Затронутые в монографии вопросы могут представлять интерес как для юристов, так и для разработчиков информационных систем.

**Рецензенты:**

заведующий кафедрой административного права и государственного строительства

Поволжской академии государственной службы

д-р юрид. наук, доцент *Э.Г. Лунатов*;

заведующий кафедрой прикладной информатики

Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского

канд. физ.-мат. наук, доцент *С. П. Шевырев*

ISBN 978-5-4230-0006-6



© Амелин Р.В., 2010

## **Оглавление**

<b>Введение.....</b>	<b>4</b>
<b>Глава 1. Правовые основы использования автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления.....</b>	<b>7</b>
§1. Сущность автоматизированных информационных систем как инструмента государственного и муниципального управления.....	7
§ 2. Законодательное регулирование использования автоматизированных информационных систем.....	31
<b>Глава 2. Правовое регулирование разработки и внедрения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления.....</b>	<b>60</b>
§1. Основные современные проблемы разработки и внедрения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления.....	60
§2. Законодательные принципы разработки автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления.....	73
§3. Правовое регулирование процесса разработки автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления.....	102
<b>Глава 3. Перспективы развития законодательства, регулирующего вопросы разработки и использования автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления.....</b>	<b>114</b>
§1. Правовой режим автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления: оптимальные пути регулирования.....	114
§2. Проблемы построения законодательства об автоматизированных информационных системах в сфере государственного и муниципального управления.....	131
<b>Заключение.....</b>	<b>141</b>
<b>Библиография.....</b>	<b>146</b>

## Введение

Одним из важнейших направлений осуществляемого в настоящее время в Российской Федерации перехода к информационному обществу является автоматизация управленческой деятельности органов власти. Согласно справедливому замечанию Е. С. Устиновича и Е. А. Барбашина, «в настоящее время сложились необходимые технологические предпосылки для осуществления управленческой деятельности в государственной сфере в совершенно новых условиях. Они позволяют повышать на основе использования инноваций (в нашем случае – информационных технологий) как эффективность деятельности самих органов власти, так и эффективность взаимодействия органов власти с гражданами и институтами формирующегося сегодня в России гражданского общества»<sup>1</sup>.

Практически процесс автоматизации управленческой деятельности органов власти заключается в разработке и применении *автоматизированных информационных систем (АИС)* в сфере государственного и муниципального управления. Во всех областях управленческой деятельности и на всех уровнях – от федерального до уровня муниципального образования – функционируют сотни автоматизированных информационных систем. Федеральное законодательство развивается в направлении перехода на обязательную электронную форму взаимодействия участников правоотношений – в настоящее время этот процесс наиболее заметен в сфере оказания государственных услуг и в сфере размещения государственных заказов.

Но при том огромном влиянии, которое оказывает автоматизация на процессы государственного и муниципального управления и на общество в целом, ряд важных отношений, связанных с разработкой и применением автоматизированных информационных систем, до сих пор не имеют правового регулирования, федеральное законодательство в области автоматизированных информационных систем находится в незавершенном состоянии.

В настоящее время урегулированы общие вопросы, связанные с имущественными отношениями по поводу АИС, авторскими правами на компоненты АИС (программы для ЭВМ и базы данных), обеспечением

<sup>1</sup> Устинович Е. С., Барбашин Е. А. Информационная компетентность государственных служащих как фактор оптимизации информационных процессов // Информационное право. – 2008. – № 2. – С. 3.

безопасности АИС, защитой обрабатываемых с помощью АИС персональных данных.

Законодательно не урегулированы вопросы допустимости использования АИС. Сложившаяся практика правового регулирования заключается в принятии нормативного правового акта, легитимизирующего использование определенной системы для автоматизации конкретных процессов на декларативном уровне. Такой нормативный правовой акт никак не привязан к самой системе (в частности, система может обновляться, изменяя свои функциональные характеристики без необходимости внесения поправок в нормативный правовой акт). Этот подход не препятствует использованию некорректно функционирующих систем (содержащих программные ошибки или некорректные допущения в процессе проектирования), которое приводит к нарушению норм российского права. Современное законодательство вообще не содержит понятия ошибки в программе и не затрагивает такого вопроса, как законность или незаконность использования определенной АИС для автоматизации административных процессов. Между тем в судебной практике уже появляются случаи нарушения прав и законных интересов участников этих процессов по причине использования некорректно функционирующих АИС.

Отсутствует единый подход к регулированию правового режима АИС, включающего вопросы юридического значения действий, выполняемых АИС в автоматическом режиме, документов и записей в базе данных, созданных посредством АИС, порядка ее использования.

Отношения по разработке таких систем регулируются лишь самыми общими положениями Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», при этом игнорируется специфика разработки программного обеспечения, что приводит к большому количеству провальных проектов (как незавершенных, так и вышедших за пределы бюджета и сроков, а также закончившихся созданием АИС с существенно ограниченной функциональностью).

Возможным путем решения этих и других проблем, связанных с разработкой и применением АИС в сфере государственного и муниципального управления, и посвящена данная монография. В основу положен ав-

торский спецкурс, разработанный автором в Саратовском государственном университете имени Н. Г. Чернышевского для специальности «Прикладная информатика в юриспруденции».

# Глава 1. Правовые основы использования автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления

## §1. Сущность автоматизированных информационных систем как инструмента государственного и муниципального управления

В настоящее время динамично развивается автоматизация деятельности государственных и муниципальных органов всех ветвей власти. С учетом выполняемых этими органами функций (а основная функция органов государственной власти состоит в принятии управленческих решений<sup>2</sup>) следует говорить об *автоматизации управления*, то есть применении программно-технических средств и систем связи, частично или полностью освобождающих человека от участия в процессах получения, преобразования, передачи и использования управленческой информации (или, другими словами, в процессах планирования, учета, контроля, анализа и регулирования). Перспективность и даже необходимость данного направления автоматизации обусловлена увеличением объема социально-экономической информации, своевременное и корректное использование которой необходимо для эффективного выполнения государством своих функций, а также является предпосылкой развития экономики (что, в частности, отмечено в целях федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)»<sup>3</sup>).

Согласно большому энциклопедическому словарю, *автоматизация* – это применение технических средств, экономико-математических методов и систем управления, освобождающих человека частично или полностью от непосредственного участия в процессах получения, преобразования, передачи и использования энергии, материалов или информации<sup>4</sup>. Анало-

---

<sup>2</sup> См.: Барабашин Е. А., Устинович Е. С. Система информационной деятельности в государственном управлении современной России: монография. – Киев: Типография ГУД, 2008. – С. 72.

<sup>3</sup> О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [Текст]: постановление Правительства РФ от 28 янв. 2002 г. № 65 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 531.

<sup>4</sup> Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Норинт, 2004.

гичное, по сути, определение содержится и в современном толковом словаре русского языка Т. Ф. Ефремовой<sup>5</sup>.

Основным инструментом автоматизации в сфере государственного и муниципального управления являются *автоматизированные системы управления* (далее АСУ).

Под автоматизированной системой управления в Большом энциклопедическом словаре понимается «совокупность математических методов, технических средств (ЭВМ, средств связи, устройств отображения информации и т. д.) и организационных комплексов, обеспечивающих рациональное управление сложным объектом (процессом) в соответствии с заданной целью. АСУ состоит из основы и функциональной части. В основу входят информационное, техническое и математическое обеспечение. К функциональной части относят набор взаимосвязанных программ, автоматизирующих конкретные функции управления (планирование, финансово-бухгалтерскую деятельность и др.)»<sup>6</sup>.

В. А. Никитова понимает АСУ в более широком смысле как «совокупность информации, экономико-математических методов и моделей, технических, программных, других технологических средств и специалистов, предназначенную для обработки информации и принятия управленческих решений»<sup>7</sup>.

Более общим понятием по отношению к АСУ является понятие *автоматизированной информационной системы* (далее – АИС). В компьютерных науках автоматизированная информационная система рассматривается как совокупность организационных, технических, программных и информационных средств, объединенных в единую систему с целью сбора, хранения, обработки (в рамках выполнения заданных функций) и выдачи информации<sup>8</sup>. Таким образом, АСУ – это разновидность АИС, предназначенная для решения задач управления.

---

<sup>5</sup> Ефремова Т. Ф. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. – Т. 1: А–Л. – М.: АСТ, 2006.

<sup>6</sup> Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Норинт, 2004.

<sup>7</sup> Никитова В. А. Информатика в терминах и определениях российского законодательства / В. А. Никитова. – М.: Славянский диалог, 2000. – С. 74.

<sup>8</sup> Смирнова Г. Н., Сорокин А. А., Тельнов Ю. Ф. Проектирование экономических информационных систем: учебник / под ред. Ю. Ф. Тельнова. – М.: Финансы и статистика, 2005.



В контексте автоматизации деятельности государственных и муниципальных органов, на наш взгляд, предпочтительнее использовать более общий термин АИС, хотя речь идет об АИС, функционирующих в сфере управления. Однако понятие АСУ разрабатывалось в научной литературе в контексте управления организацией, а модель управления организацией (лицо, принимающее решения на основе сводных отчетов) существенно отличается от модели управления обществом. Кроме того, ряд АИС, используемых для решения отдельных задач государственного и муниципального управления, сами по себе не являются АСУ (например, ГАС «Выборы», ГАС «Правосудие» и т. д.). Наконец, именно этот термин используется государственными заказчиками большинства таких систем (и, соответственно, закрепляется в подзаконных нормативных актах, регулирующих их правовой режим). Примеры: «АИС государственного заказа для государственных нужд Республики Карелия»<sup>9</sup>, «АИС БП-ЭК – автоматизированная информационная система бюджетного процесса – электронное казначейство»<sup>10</sup>, АИС «Мосдекларация»<sup>11</sup> и т. д.

Переходя к правовому определению понятия АИС, следует отметить, что современное российское законодательство часто подвергается справедливой критике за недостаточную проработанность правовых дефиниций в сфере информационных технологий. Например, в центре внимания нередко оказывается глава 28 УК РФ «Преступления в сфере компьютерной информации». Ряд понятий, начиная с собственно компьютерной информации и заканчивая вредоносными программами, не находят законодательного определения и трактуются только в соответствии со сложившейся правоприменительной практикой, не всегда вызывающей однозначную оценку<sup>12</sup>. Отсутствие единой терминологической базы в сфере электронного государственного управления («дисбаланс дефинитивной базы

<sup>9</sup> См.: О порядке формирования государственного заказа для государственных нужд Республики Карелия [Текст]: постановление Правительства Республики Карелия от 15 авг. 2006 г. № 114-П.

<sup>10</sup> См.: О порядке учета бюджетных обязательств Санкт-Петербурга [Текст]: распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 2 марта 2007 г. № 22-р.

<sup>11</sup> См.: О вводе в промышленную эксплуатацию автоматизированной информационной системы декларирования продаж алкогольной продукции в городе Москве (АИС «Мосдекларация») [Текст]: постановление от 12 авг. 2008 г. № 721-ПП.

<sup>12</sup> См., напр.: Нехорошев А. Б. Компьютерные преступления: квалификация, расследование, экспертиза. Ч. 1 / под ред. В. Н. Черкасова. – Саратов: СЮИ МВД России, 2003. – С. 65; Просвирнин Ю. Г. Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2000. – С. 270–271.

информационных административных отношений») отмечает О. С. Соколова, констатируя тот факт, что в многочисленных концепциях, федеральных целевых программах, утверждаемых Правительством РФ, субъектами РФ, используются термины и определения в их техническом, а не правовом значении<sup>13</sup>.

Сложившаяся ситуация объясняется относительной новизной информационной сферы и ее объективной сложностью для технически неподготовленного законодателя, а также и тем, что базовые понятия, такие как собственно информация, до сих пор находят различное понимание и среди специалистов в области информатики и кибернетики.

В учебном пособии «Основы правовой информатики» под редакцией М. М. Рассолова отмечается: «Современный уровень развития научного знания еще не позволяет, а возможно и никогда не позволит, дать точное и законченное определение понятия “информация”. С развитием нашего представления о мире, с развитием науки содержание этого понятия расширяется и углубляется»<sup>14</sup>.

Так, Норберт Винер в своей работе «Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине» определяет информацию как «обозначение содержания, черпаемого нами из внешнего мира в процессе приспособления к нему и приведения в соответствие с ним нашего мышления»<sup>15</sup>. Иными словами, определяя информацию через категорию «содержание внешнего мира», увязывая ее таким образом с человеком, его мышлением и процессом приспособления человека к явлениям и событиям внешнего мира, Винер утверждает, что информация вне человеческого сознания не существует.

Отождествление информации со сведениями или фактами, которые теоретически могут быть получены и усвоены, то есть преобразованы в

---

<sup>13</sup> См.: Соколова О. С. Правовые и организационные основы формирования «электронного правительства» в Российской Федерации // Материалы научно-практ. конференции «Стратегия и механизм управления: опыт и перспективы (г. Вологда, 4–5 апреля 2008 г.). – С. 285.

<sup>14</sup> Чубукова С. Г., Элькин В. Д. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики): учеб. пособие / под ред. М. М. Рассолова. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2004. – С. 28.

<sup>15</sup> Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. – 2-е изд. – М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983.

человеческие знания, составляет суть антропоцентрического подхода к определению понятия «информация».

Другой подход к сущности понятия «информация» осуществил Клод Шеннон в работах, опубликованных в конце 40-х гг. XX в.<sup>16</sup> В них под информацией понимаются лишь те сообщения, которые уменьшают неопределенность у получателя этого сообщения. Таким образом, по Шеннону, информация – величина, обратная энтропии (неопределенности). При этом понятие информации расширяется и включает обмен сведениями не только между человеком и человеком, но также между человеком и автоматом, автоматом и автоматом, обмен сигналами в животном и растительном мире и т. д.

Существует также третий, недетерминированный подход к понятию информации, который состоит в том, что информация признается фундаментальным неопределяемым понятием, таким как материя и энергия<sup>17</sup>.

Современное российское законодательство (и это представляется вполне естественным) восприняло антропоцентрический подход. Юридическую науку информация интересует прежде всего как объект правоотношений между субъектами права. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет информацию как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (п. 1 ст. 2)<sup>18</sup>. В зависимости от порядка предоставления или распространения она подразделяется на:

- 1) информацию, свободно распространяемую;
- 2) информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях;
- 3) информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению;

---

<sup>16</sup> См.: Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. – М.: Изд. иностр. лит., 1963.

<sup>17</sup> Более полный анализ подходов к определению понятия «информация» можно найти, например, у В. Н. Лопатина. См.: Лопатин В. Н. Контрафакт как правовой институт защиты интеллектуальной собственности и защиты экономической безопасности / Интеллектуальная собственность. Контрафакт. Актуальные проблемы теории и практики: сб. научных трудов. Т. 2 – М.: Издательство Юрайт, 2009. С.27–30.

<sup>18</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Текст]: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 29 июля. – № 165.

4) информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается.

Другим фундаментальным понятием в сфере информационных технологий является понятие информационной системы.

В классическом понимании система – это упорядоченная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, обладающая свойством эмерджентности: система как целое выполняет определенную функцию, которая не может быть сведена к функциям каждого отдельно взятого элемента. Соответственно, информационная система (автоматизированная) определяется в информатике как совокупность технических, программных и информационных средств, объединенных в единую систему с целью сбора, хранения, обработки и выдачи информации<sup>19</sup>.

В юридической науке предпринимались множественные попытки раскрыть это понятие с правовой позиции, в частности рассматривая информационную систему как объект правоотношений. Так, по мнению И. Л. Бачило, «когда информационный ресурс определенного субъекта права соединяется с программным продуктом уже на основе определенной БД, включенной в конкретный персональный компьютер или систему компьютеров, образуется электронная информационная система»<sup>20</sup>. Недостатком этого определения, на наш взгляд, является то, что в нем отражаются только структурные, а не функциональные характеристики данного понятия. Соединение информационного ресурса с программным продуктом происходит не с целью образовать базу данных (база данных – лишь способ представления информационного ресурса), а с целью выполнения определенных операций по обработке этих данных. Нам представляется более практичным определение Н. Н. Ковалевой: «информационная система – это технологическая система, представляющая совместимость технических, программных и иных средств, объединяющих структурно и функционально несколько видов информационных процессов и предоставляющая информационные услуги»<sup>21</sup>. Но лучше всего, на наш взгляд, суть ин-

<sup>19</sup> Смирнова Г. Н., Сорокин А. А., Тельнов Ю. Ф. Проектирование экономических информационных систем: учебник / под ред. Ю. Ф. Тельнова. – М.: Финансы и статистика, 2005.

<sup>20</sup> Бачило И. Л. Информационное право: учеб. для вузов / И. Л. Бачило. – М.: Высшее образование; Юрист-Издат, 2009. – С. 238.

<sup>21</sup> Ковалева Н. Н., Холодная Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // КонсультантПлюс.

формационной системы отразил Г. Л. Акопов в учебнике «Информационное право», указав, что «основное назначение информационной системы – реализовать информационные процессы в той области деятельности, где данная система функционирует»<sup>22</sup>. Действительно, при создании и внедрении информационной системы первичными являются бизнес-процессы, уже имеющие место в сфере автоматизации. Информационная система предназначена для того, чтобы качественно изменить эти процессы, при этом ее структура, состав информационного, программного, технического и правового обеспечения обусловлены прежде всего этими процессами.

В международных и зарубежных правовых актах встречаются, в частности, следующие определения информационных систем:

информационная система – любое изолированное приспособление либо группа связанных или объединенных приспособлений, которое обеспечивает либо один или несколько элементов которой обеспечивают в соответствии с программой автоматизированную обработку компьютеризированных данных, а также компьютеризированные данные, хранимые, обрабатываемые, извлекаемые или передаваемые этими приспособлениями в целях функционирования, своего использования, своей защиты и своего технического обслуживания (Рамочное решение 2005/222/ПВД Совета ЕС «Об атаках на информационные системы» от 24 февраля 2005 г.<sup>23</sup>);

компьютерная система – любое устройство или группа взаимосвязанных или смежных устройств, одно или более из которых, действуя в соответствии с программой, осуществляет автоматическую обработку данных (Конвенция Совета Европы по вопросам киберпреступности 2001 г.<sup>24</sup>);

информационная система – совокупность банков данных, информационных технологий и комплекса (комплексов) программно-технических

---

<sup>22</sup> Акопов Г. Л. Информационное право: учеб. пособие / Г. Л. Акопов. – Ростов н/Д: Феникс, 2008. – С. 73.

<sup>23</sup> Рамочное решение Совета 2005/222/ПВД от 24 февраля 2005 г. об атаках на информационные системы / пер. А. О. Четвериков. – Режим доступа: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law\\_defence/information\\_system.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/information_system.htm) (дата обращения 01.08.2009).

<sup>24</sup> Совет Европы, Конвенция по вопросам киберпреступности, CETS, no. 185.

средств (закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>25</sup>).

Легальное определение информационной системы дается в законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Она определяется как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств (п. 3 ст. 2). Определение базы данных содержится в ст. 1260 ГК РФ: базой данных является представленная в объективной форме совокупность 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 ЭВМ<sup>26</sup>. Под информационными технологиями закон понимает процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов (п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об информации...»).

В ранее действовавшем законе «Об информации, информатизации и защите информации» под информационной системой понималась организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы<sup>27</sup>. Таким образом, ранее действовавший закон включал в одну категорию автоматизированные (в терминологии И. Л. Бачило – электронные) и неавтоматизированные информационные системы, в то время как настоящий по сути отождествляет понятия информационной системы и автоматизированной информационной системы. Таким образом, если ранее, как справедливо отмечает С. Е. Чаннов, к категории информационных систем

---

<sup>25</sup> Об информации, информатизации и защите информации [Текст]: закон Республики Беларусь от 10 нояб. 2008 г. № 455-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г. – 26 нояб. 2008 г. – № 279, 2/1552.

<sup>26</sup> Гражданский кодекс РФ [Текст]: федер. закон от 18 дек. 2006 г. № 230-ФЗ.

<sup>27</sup> Об информации, информатизации и защите информации [Текст]: федер. закон от 20 фев. 1995 г. № 24-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 8. – Ст. 609.

относились библиотеки, архивы и т. п.<sup>28</sup>, то теперь они легальному определению не удовлетворяют.

На наш взгляд, раннее определение было более корректным, и правильное всего было бы законодательно закрепить оба понятия: более широкое (информационная система) и более узкое (автоматизированная информационная система). Однако несомненно и то, что при современных темпах автоматизации число неавтоматизированных информационных систем очень быстро уменьшается, поэтому позицию законодателя в целом можно считать оправданной.

В рамках настоящего исследования мы будем неоднократно обращаться также к таким понятиям, как разработка, внедрение, сопровождение и использование автоматизированных информационных систем. Эти понятия в российском законодательстве не закреплены (только некоторые из них используются в ГОСТ 34.601–90), однако разночтений при их применении не возникает в силу того, что в области разработки программного обеспечения они являются достаточно устоявшимися. Тем не менее представляется целесообразным дать соответствующие определения:

Разработка (реализация) – в широком смысле процесс создания АИС, в узком смысле – один из этапов этого процесса, заключающийся в написании программного кода, таблиц баз данных (а также руководства пользователя и иной документации по эксплуатации системы), которому предшествуют этап постановки задачи, анализа (на котором обследуется предметная область автоматизации и определяются функциональные требования к системе) и этап проектирования (на котором определяется структура будущей системы и то, каким образом система будет решать задачи, сформулированные на этапе анализа)<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> См.: Чаннов С. Е. Информационное право России: учеб. для вузов. – М.: Приор-издат, 2004. – С. 64.

<sup>29</sup> В ГОСТ 34.601–90 «Информационная технология. Комплекс стандартов на автоматизированные системы. Автоматизированные системы. Стадии создания» стадия анализа заменена стадиями «Формирование требований к АС», «Разработка концепции АС» и «Техническое задание», а стадия проектирования – стадиями «Эскизный проект» и «Технический проект». Хотя российские разработчики, выполняющие государственный заказ, используют данную терминологию, термины «анализ» и «проектирование» являются более распространенными, яснее выражают суть соответствующих этапов и, на наш взгляд, наиболее подходят для целей настоящего диссертационного исследования.

Внедрение – процесс ввода системы в эксплуатацию в организации заказчика. Включает установку и настройку технических средств, программ и баз данных, строительно-монтажные, пусконаладочные и иные работы.

Сопровождение – обслуживание АИС после внедрения, включая техническую поддержку, консультацию пользователей, а также доработку системы (в том числе устранение ошибок программирования).

Использование (применение) – процесс штатной эксплуатации АИС при осуществлении автоматизированных процессов<sup>30</sup>.

Основными целями создания государственных и муниципальных АИС являются:

- повышение качества и эффективности государственного управления и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и коммуникационных технологий;

- расширение возможности доступа граждан к информации для реализации своих конституционных прав;

- обеспечение защиты и безопасности данных, используемых для целей государственного управления, прав граждан на защиту персональных данных и реализацию их законных интересов при информационном взаимодействии с органами государственной власти;

- устранение дублирования сбора органами государственной власти данных, снижение издержек для населения, связанных с их предоставлением;

- повышение оперативности предоставления государственных услуг, требующих межведомственного взаимодействия, снижение числа обращений граждан и организаций в органы государственной власти и сокращение времени вынужденного ожидания;

- внедрение единых стандартов обслуживания населения, создание условий для предоставления государственных услуг на принципе «одного окна»<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> См. подробнее о данных терминах: Принципы проектирования и разработки программного обеспечения: учеб. курс MSCD / пер. с англ. – 2-е изд., испр. – М.: Издательско-торговый дом «Русская редакция», 2002; Грекул В. И. Проектирование информационных систем. – М.: Интернет-университет информационных технологий – ИНТУИТ.ру, 2009.

<sup>31</sup> См.: Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2007. – С. 35, 36.



О количестве разработанных, внедренных и используемых в настоящее время в сфере государственного и муниципального управления АИС позволяет судить перечень информационных систем и ресурсов г. Москвы, составленный А. П. Жихаревым в 2006 г. Данный перечень включает 236 наименований<sup>32</sup>.

Для лучшей иллюстрации сути и масштабов применения АИС в государственном и муниципальном управлении можно провести их классификацию. Такая классификация может быть осуществлена по множеству различных критериев, в том числе по области применения, по автоматизируемым функциям управления, по степени автоматизации задач управления, по правовому режиму и т. д.

Система государственного управления состоит из повседневного осуществления определенных функций. Ю. Н. Стариков определяет функции государственного управления как «всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления»<sup>33</sup>. Основными функциями государственного управления являются прогнозирование и планирование, организация, контроль и учет, регулирование и координирование. Эти функции реализуются в любых сферах управления и образуют так называемый управленческий цикл<sup>34</sup>.

Соответственно автоматизируемым функциям управления можно выделить:

1. *АИС поддержки планирования (прогнозирования)*. Полностью перевести планирование в автоматический режим невозможно, поскольку целеполагание является творческим процессом, однако обеспечение автоматизированной поддержки планирования путем разработки и внедрения соответствующих АИС представляется перспективным, особенно в тех областях, где при планировании необходимо учитывать огромное количество

---

<sup>32</sup> См.: Жихарев П. А. Автоматизированные информационные системы и ресурсы г. Москвы: науч. издание. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006. – С. 22–114.

<sup>33</sup> Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 39.

<sup>34</sup> См. Лопатин А. А. Особенности управления экономикой муниципального образования // Экономика. Финансы. Рынок. – 2006. – № 1 (1).

разнородных факторов. В частности, такие системы успешно используются в бюджетной сфере («Автоматизированная информационная система бюджетного процесса – Электронное казначейство» в Санкт-Петербурге, АИС «Прогноз и планирование бюджета» в Тульской области, система автоматизации планирования и анализа исполнения бюджета Мурманской области на базе программного комплекса «САПФИР», «АЦК-Планирование» в Нижегородской и Белгородской областях и др.).

В конце июня 2008 г. завершена система планирования и оценки эффективности деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ, автоматизирующая процессы планирования, создания, утверждения и контроля мероприятий, входящих в планы работы ВАС РФ за отчетный период, планы работы структурных подразделений и тематические планы ВАС РФ<sup>35</sup>.

Функция прогнозирования является вспомогательной по отношению к функции планирования. Прогнозирование позволяет предсказывать последствия некоторых событий или явлений на основании имеющихся данных. Автоматизация прогнозирования уже несколько десятков лет успешно осуществляется в экономической сфере (прогнозирование потребительского спроса, объема продаж и т. д.); разработано необходимое математическое и программное обеспечение (в частности, на основе теории вероятностей и технологий экспертных систем). В качестве примера можно привести АИС ПОЗ, использующуюся на федеральном уровне для прогнозирования объемов государственных и муниципальных закупок<sup>36</sup>, геоинформационную систему оценки, моделирования и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Республике Башкортостан<sup>37</sup>, подсистему прогнозирования АИС МКМО (автоматизированной информационной системы мониторинга крупного муниципального образования), предназначенную для оценки и прогнозирования тенденций развития крупного му-

---

<sup>35</sup> См.: ВАС РФ внедрил систему планирования деятельности на базе SharePoint Server 2007 // Журнал Сnews, 22.08. 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2008/08/22/313984> (дата обращения 01.08. 2009).

<sup>36</sup> См.: О прогнозе объемов продукции, закупаемой для государственных нужд, на 2007 год [Текст]: письмо Минэкономразвития РФ от 2 мая 2006 г. № 6077-АШ/Д07 // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>37</sup> См.: Павлов С. В. и др. Геоинформационная система оценки, моделирования и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Республике Башкортостан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.dataplus.ru/Industries/2MVD/6\\_Bashkor.htm](http://www.dataplus.ru/Industries/2MVD/6_Bashkor.htm) (дата обращения 01.08.2009).

ниципального образования с учетом социально-экономических факторов<sup>38</sup>, «информационно-аналитическую систему мониторинга, анализа и прогнозирования социально-экономического развития Мурманской области» (ИАС «Прогноз/Регион»)» и т. д.

Автоматизация и компьютерное моделирование применяются с целью прогнозирования развития регионов и выработки стратегий регионального управления<sup>39</sup>.

Функции прогнозирования выполняются также автоматизированными аналитико-статистическими информационными системами, примерами которых могут служить информационно-аналитическая справочная система ГИБДД, АИС ГРОВД и др.<sup>40</sup>

2. *АИС закрепления результатов организации деятельности государственных органов, органов местного самоуправления.* Содержание функции «организация» составляют действия по переводу управляемого объекта в новое, запланированное состояние (отвечающее параметрам его оптимального управления и развития). Ю. Н. Стариков дает понятие организации в узком смысле как «упорядочения структуры органов государства, штатов, персонала, процессов государственного управления». Организация в широком смысле включает распорядительство (то есть «оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности») и руководство («установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов, управляемых объектов»<sup>41</sup>).

Сама по себе функция организации автоматизации практически не поддается ввиду значительного содержания творческого начала в процессах выбора мер для достижения запланированных целей и закрепления этих

---

<sup>38</sup> См.: Дворкович А., Михайлов А., Ермаков Е. Мониторинг деятельности органов власти: инструменты контроля // Журнал CNews, июль 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2007/articles/tool.shtml> (дата обращения 31.07.2009).

<sup>39</sup> См. об этом: Олейник А. Г. Методы и средства комплексного концептуального моделирования в информационных технологиях регионального управления: дис. ... докт. техн. наук: 05.13.10. – Апатиты, 2005. – С. 58.

<sup>40</sup> См.: Егоров А. В., Котов Э. М. Информационные системы в юриспруденции. – Ростов н/Д: Феникс, 2008. – С. 77–81.

<sup>41</sup> Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 40.

мер путем нормотворчества. Однако автоматизированная поддержка воплощения результатов этой функции вполне возможна, и типичным примером являются электронные административные регламенты, работа над которыми интенсивно проводилась в рамках концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 гг.<sup>42</sup>

Административный регламент, представляющий собой один из возможных «выходов» (результатов) функции «организация», определяется в законопроекте «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» как «нормативный правовой акт, устанавливающий обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц». В том же законопроекте предлагалось следующее определение электронного регламента (ЭАР): «реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения юридической значимости автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе в случае отсутствия непосредственного взаимодействия участников административного регламента»<sup>43</sup>. Нормативное закрепление понятие ЭАР нашло в ГОСТ Р 52294–2004: электронный регламент административной и служебной деятельности – это регламент административной и служебной деятельности, реализованный с применением информационно-коммуникационных технологий. Регламент административной и служебной деятельности определяется там же как совокупность правил, устанавливающих порядок деятельности администрации, менеджеров и исполнителей организации в рамках согласованных процессов, обеспечи-

---

<sup>42</sup> См.: О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах [Текст]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р: с изм. на 10 марта 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – 14 нояб. – № 46. – Ст. 4720.

<sup>43</sup> См.: Концепция и законопроект «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» / разработчик: Фонд «ЦСР», ред. от 2 марта 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.csr.ru/normotvor/original\\_42.stm](http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm), [http://www.csr.ru/normotvor/original\\_560.stm](http://www.csr.ru/normotvor/original_560.stm) (дата обращения 01.08.2009).

вающих достижение заявленных целей<sup>44</sup>. Таким образом, электронные административные регламенты по сути представляют собой АИС, автоматизирующие исполнение соответствующих административных регламентов (представленных в форме самостоятельных нормативных правовых актов) или, другими словами, закрепляющие посредством автоматизации результаты исполнения такой функции государственного управления, как организация<sup>45</sup>.

Вообще, любая АИС, автоматизирующая некоторый законодательно урегулированный процесс в сфере государственного и муниципального управления и не позволяющая субъектам, участвующим в этом процессе, уклоняться от требований законодательства, может рассматриваться как АИС закрепления результатов организации, а разработка и внедрение такой АИС – как собственно одна из подзадач организации. К таким АИС, помимо электронных административных регламентов, относятся ГАС «Выборы», АИС государственного заказа, АИС лицензирования и декларирования алкогольной продукции и т. д.

3. *АИС учета и контроля* – самая распространенная категория. Это объясняется тем, что функция учета – сбора, хранения и отображения данных – относится к числу наиболее автоматизируемых. Кроме того, учетная деятельность – одна из ключевых составляющих деятельности государственных служащих, тесно связанная с выполнением ими служебных обязанностей (административных регламентов). Регистрация входящей и исходящей корреспонденции, учет результатов работ по государственному заказу, публикация сведений на сайтах органов власти, обработка персональных данных, предоставление справок – все это суть учетная деятельность государственных служащих<sup>46</sup>. В настоящее время в сфере админи-

<sup>44</sup> ГОСТ Р от 29 дек. 2004 г. № 52294–2004. Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения. – М.: ИПК «Издательство стандартов», 2005.

<sup>45</sup> Как отмечает А. В. Нестеров, «не надо путать административный регламент, представленный в электронной форме в информационной системе, с электронным административным регламентом. ... Во втором случае это электронная административная технология, реализующая процесс административного продуцирования». См.: Нестеров А. В. О стандартах государственных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 4; см. об этом также: Федосеева Н. Н. Административные регламенты как инструмент современного государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 6.

<sup>46</sup> См.: Брауде-Золотарев М. Ю., Новиков В. В. Электронное государство и качество государственного управления / М. Ю. Брауде-Золотарев, В. В. Новиков // Интернет и современное общество: Труды X

стративного учета функционируют такие системы, как АИС ЕРКТ (учет и контроль цен, спецификаций, оплат и поставок по государственным контрактам)<sup>47</sup>, региональные системы персонального учета населения (разрабатываемые в соответствии с концепцией создания СПУН<sup>48</sup>), АИС паспортных столов, государственная информационная система миграционного учета<sup>49</sup>, ЕГА ИАС ОНР (учет товародвижения оптового продовольственного рынка города Москвы)<sup>50</sup> и т. д. Широкое распространение имеют системы осуществления финансового контроля за эффективным и целевым использованием государственной собственности, например АИС «Анализ ФХД ГУП МО» («Анализ финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий Московской области»). В Счетной палате РФ создана информационно-телекоммуникационная система, которая направлена на обеспечение всех стадий контроля за исполнением федерального бюджета<sup>51</sup>.

Большинство АИС учета представляют собой набор регистров – крупных баз данных показателей различных объектов. Характерной особенностью ряда таких систем является юридическая значимость хранящихся в них данных. Так, например, внесение в АИС «Реестр деловой репутации партнеров Правительства Москвы» сведений о недобросовестности организации-поставщика является основанием не допускать данную организацию к размещению государственных заказов, к реализации городских целевых программ и инвестиционных программ и проектов в соответствии с

---

Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 23–25 октября 2007 г. – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. – С. 183.

<sup>47</sup> См.: О дополнительных мерах по обеспечению эффективного использования бюджетных средств при формировании, размещении и исполнении городского государственного заказа и создании Единого реестра контрактов и торгов города Москвы [Текст]: постановление Правительства Москвы № 450-ПП от 6 июля 2004 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>48</sup> Одобрена распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2005 г. № 748-р.

<sup>49</sup> О государственной информационной системе миграционного учета [Текст]: постановление Правительства РФ от 14 фев. 2007 г. № 94. – Рос. газ. – 2007. – 21 фев. – № 37.

<sup>50</sup> См.: О вводе в промышленную эксплуатацию Единой городской автоматизированной информационно-аналитической системы оптового продовольственного рынка Москвы (ЕГА ИАС ОНР) [Текст]: распоряжение правительства Москвы от 4 авг. 2008 г. № 1780-РП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>51</sup> Солодов А. В. Оценка оптимальности бюджетных расходов на создание государственных информационных систем: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Ярославль, 2008. – С. 98–99.

постановлением Правительства Москвы от 24 октября 2006 г. № 825-ПП<sup>52</sup>. Выписки из Единого государственного реестра юридических лиц, а также выписки из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей выдаются на основании данных, содержащихся в АИС «Регистрация». В сфере учета недвижимого имущества функционируют Единый государственный реестр прав на электронных носителях и государственный кадастр недвижимости на электронных носителях, которые с 1 января 2012 г. будут объединены в одну систему<sup>53</sup>. И хотя первичные (бумажные) документы имеют большее юридическое значение, чем электронные данные, автоматизация государственного и муниципального управления приводит к тому, что зачастую при принятии решений (в том числе затрагивающих права и интересы субъектов соответствующих правоотношений) учитываются именно последние. Далее мы исследуем специфические правовые коллизии, вытекающие из этой ситуации.

*4. АИС регулирования и координирования.* Функция государственного регулирования включает главным образом текущие мероприятия по устранению рассогласования текущего и запланированного состояний объекта управления. С помощью регулирования осуществляются непосредственное руководство, проведение управленческих процессов в заданном направлении и в соответствии с установленной программой. Данная функция требует личного участия и творческого подхода лиц, уполномоченных принимать решения, и поэтому относится к числу плохо автоматизируемых. Ближе всего к АИС регулирования стоят различные системы поддержки принятия решений, которые позволяют, в частности, прогнозировать последствия тех или иных управляющих воздействий, однако мы относим их к классу АИС прогнозирования.

Функция координирования – согласования деятельности органов управления – успешно автоматизируется посредством систем электронного документооборота, архитектура и алгоритмы которых достаточно изу-

---

<sup>52</sup> О Реестре деловой репутации партнеров Правительства Москвы [Текст]: постановление Правительства Москвы от 24 окт. 2006 г. № 825-ПП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>53</sup> О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Текст]: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – 28 июля. – № 30. – Ст. 3594.

чены и проработаны. Как правило, они включаются в состав других АИС в качестве подсистем.

Так, одной из задач модернизации и развития АИС «Молодежь» (в рамках ГЦП «Электронная Москва») является обеспечение взаимодействия Департамента Семейной и Молодежной Политики с органами исполнительной власти города Москвы (Департаментом образования, Департаментом здравоохранения, Департаментом социальной защиты населения, Департаментом поддержки и развития малого предпринимательства, Департаментом жилищной политики и жилищного фонда, Комитетом по культуре, Комитетом физической культуры и спорта, Комитетом общественных связей), федеральными и городскими органами власти, Управлением ЗАГС, подведомственными учреждениями и другими субъектами молодежной сферы на основе документооборота в процессе реализации молодежной и семейной политики, в том числе путем объединенных информационных ресурсов<sup>54</sup>.

В настоящее время разрабатывается и поэтапно вводится в промышленную эксплуатацию государственная автоматизированная система информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами – ГАС «Управление»<sup>55</sup>. Она должна стать «единой информационно-коммуникационной средой, в режиме реального времени обеспечивающей руководителям всех уровней – от федерального до муниципального – возможность эффективной подготовки, принятия и доведения обоснованных управленческих решений до исполнителей»<sup>56</sup>.

*По степени автоматизации задач управления* можно выделить три класса государственных и муниципальных АИС:

1) АИС, выполняющие только учетные функции, то есть предназначенные для хранения, поиска и отображения данных, а также простейшей их обработки (сортировка, агрегирование и т. д.). К ним относятся автомати-

---

<sup>54</sup> См.: Пономарев В. В., Мельник И. О. Модернизации и развития АИС «Молодежь» в рамках ГЦП «Электронная Москва» // Материалы научно-практ. конференции «Электронная Москва – результаты, проблемы, задачи» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://conf.el.mos.ru/ru/results/reports/idea\\_ais/](http://conf.el.mos.ru/ru/results/reports/idea_ais/) (дата обращения 31.07.2009).

<sup>55</sup> См.: Концепция ГАС «Управление», одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 апр. 2007 г. № 516-р.

<sup>56</sup> Рудычева Н. ГАС «Управление» // Журнал CNews. – 2007. – 31 мая [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2007/> (дата обращения 31.07.2009).



зированные информационные системы управления комплексом государственного имущества, управления процессом бюджетирования, организации государственных закупок (большая часть современных АИС в сфере госзаказа состоят исключительно из набора реестров, доступных через веб-интерфейс) и т. д. В настоящее время большинство действующих АИС относятся именно к этой категории;

2) АИС, вырабатывающие данные (в форме отчетов, трендов, прогнозов), на основе которых принимаются управленческие решения: АИС мониторинга крупного муниципального образования; АИС управления приоритетными национальными проектами и т. д.;

3. АИС, полностью автоматизирующие процесс управления (так, что человек практически исключается из этого процесса, выступая лишь в качестве оператора при помещении в систему первичных данных). Разработка таких АИС считается перспективной, в частности с точки зрения борьбы с коррупцией. К этой категории относятся некоторые электронные административные регламенты, в перспективе – системы электронного голосования, системы «одного окна» и др.

Классификация АИС *по области применения* полезна не столько с точки зрения раскрытия сущности АИС в сфере государственного и муниципального управления, сколько для того, чтобы наглядно продемонстрировать степень их проникновения в деятельность органов власти. Перечислим основные области, в которых использование АИС является достаточно продолжительным и устоявшимся:

– административный учет (АИС ЗАГС<sup>57</sup>, АИС «Паспортный стол» ЖЭО, государственная информационная система миграционного учета, АИС «Карта иностранного гостя»<sup>58</sup>, АИС «Регистрация», «АИС регистрации и учета АМТС и их владельцев»<sup>59</sup>);

---

<sup>57</sup> См.: О Городской целевой программе «Электронная Москва (2009–2011 гг.)» [Текст]: постановление Правительства Москвы от 5 авг. 2008 г. № 709-ПП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>58</sup> См.: постановление Правительства Москвы № 591-ПП от 22 июля 2008 г. О мерах по оптимизации привлечения иностранных работников на предприятия города Москвы [Текст]: // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>59</sup> См.: Жихарев П. А. Автоматизированные информационные системы и ресурсы г. Москвы: науч. издание. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006. – С. 22–114.

- социальная сфера (АИС «Электронный социальный регистр населения Санкт-Петербурга», АИС учета граждан, имеющих право на социальную поддержку при оплате жилых помещений и коммунальных услуг<sup>60</sup>, АИС «Молодежь», «распределенная автоматизированная система обработки информации по социальной защите населения г. Москвы»);
- налоговая сфера (АИС «Налог», АИС «Налог 2 Москва»);
- образование (АИС «Экзамен»<sup>61</sup>, используется в ряде регионов для проведения ЕГЭ, АИС ЕСП<sup>62</sup>);
- здравоохранение (АИС мониторинга медицинских изделий – АИС ММИ<sup>63</sup>, АС «Социально-гигиенический мониторинг»<sup>64</sup>, региональные АИС здравоохранения – например, комплексная автоматизированная система управления деятельностью станций скорой и неотложной медицинской помощью г. Москвы);
- управление муниципальным образованием (АИС МКМО);
- оказание государственных услуг (практически все разработанные на данный момент электронные административные регламенты);
- государственные закупки (АИС «Государственный заказ», АИС «Госзакупки», АИС ЕРКТ);
- бюджетная сфера (АИС «Прогноз и планирование бюджета», АИС БП-ЭК, АИС управления бюджетным процессом<sup>65</sup>);

<sup>60</sup> См.: О вводе в промышленную эксплуатацию автоматизированной информационной системы учета граждан, имеющих право на социальную поддержку при оплате жилых помещений и коммунальных услуг [Текст]: распоряжение правительства Москвы от 4 авг. 2008 г. №1771-РП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>61</sup> См., напр.: Об утверждении форм бланков ответов участника единого государственного экзамена, проводимого с использованием автоматизированной информационной системы «Экзамен», в 2005 году [Текст]: приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки № 130 от 1 фев. 2005 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>62</sup> См.: Об участии вузов и ссузов в опытной эксплуатации АИС ЕСП в 2006 году [Текст]: письмо Министерства образования и науки РФ от 26 мая 2006 г. № 01-295/08-01 // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>63</sup> См.: О контроле поставок и использования диагностического оборудования в рамках проекта «Здоровье» в 2006–2007 гг. [Текст]: письмо ФС по надзору в сфере здравоохранения и социального развития № 01И-202/06 от 15 марта 2006 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>64</sup> См.: О Перечне показателей и данных для формирования Федерального информационного фонда социально-гигиенического мониторинга [Текст]: приказ ФС по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека № 810 от 30 дек. 2005 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>65</sup> См.: О продолжении работ по созданию автоматизированной информационной системы управления бюджетным процессом [Текст]: распоряжение Премьера Правительства Москвы от 4 сент. 2000 г. № 885-РП; О работах по созданию второй очереди автоматизированной информационной системы

- экология (АИС «ЕГФДЭМ», АИС «Реестр зеленых насаждений»<sup>66</sup>);
- территориальное планирование, землеустройство (АИС обеспечения градостроительной деятельности – АИС ОГД<sup>67</sup>);
- управление национальными проектами (ГАС «Управление»);
- избирательный процесс (ГАС «Выборы»);
- судопроизводство (ГАС «Правосудие», АИС «Арбитражный суд города Москвы», АИС «Ведение судебных дел»).

Ю. И. Горский выделяет следующие классы электронных информационных систем, обеспечивающих процесс государственного управления: ОГИР (объединенные государственные информационные ресурсы – единая информационная среда для доступа и обмена информацией органов государственного управления в различных сферах, например социальной защиты, органов ЗАГС, ПВС, структур ЖКХ и т. д.); системы электронных административных регламентов; региональные порталы; географические информационные системы; региональные информационно-аналитические системы (совокупность хранилищ данных, объединенных внутренними локальными сетями, а также набор программных инструментов для генерации документов на основе документов информационного характера, содержащих текст, графику и мультимедиа); системы электронного документооборота<sup>68</sup>. Такая классификация, опирающаяся на частные технические характеристики АИС, представляется нам неудачной (во-первых, некоторые АИС можно отнести одновременно к нескольким классам

---

управления бюджетным процессом [Текст]: распоряжение Правительства Москвы от 6 фев. 2003 г. № 177-РП.

<sup>66</sup> См.: О вводе в промышленную эксплуатацию автоматизированной информационной системы «Единый городской фонд данных экологического мониторинга. Сбор, анализ и прогноз экологической обстановки в городе Москве и предоставление экологической информации органам государственной власти и населению. ГИС “Экология города” и первой очереди автоматизированной информационной системы “Реестр зеленых насаждений”» [Текст]: распоряжение Правительства Москвы от 20 дек. 2007 г. № 2858-РП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>67</sup> См.: Об информационном обеспечении градостроительной деятельности [Текст]: постановление Правительства РФ от 9 июня 2006 г. № 363; Об утверждении документов по ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности [Текст]: приказ Министерства регионального развития РФ от 30 авг. 2007 г. № 85 // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

<sup>68</sup> Горский Ю. И. Региональное электронное правительство: проблемы и перспективы развития. – Режим доступа: [www.ic.tedu.ru](http://www.ic.tedu.ru). Цит. по: Соколова О. С. Электронное государственное управление // Правовые вопросы связи. – 2007. – № 2.

– например, ОГИР и региональным порталам; во-вторых, некоторые АИС не попадают ни под одну категорию – например, ГАС «Выборы»).

Авторы учебного пособия «Основы правовой информатики», выпущенного под редакцией профессора М. М. Рассолова, предлагают также классификацию АИС по территориальному признаку (международные, общегосударственные, геоинформационные, области, республики, города, районы и т. д.), по видам обрабатываемой информации, а также по степени сложности технической, вычислительной, аналитической и логической обработки используемой информации<sup>69</sup>. Подобная классификация представляется нам полезной в учебно-методических целях, но малоприспособленной для определения сущности АИС в сфере государственного и муниципального управления.

Предложенные нами классификация и обзор АИС в сфере государственного и муниципального управления позволяют прийти к выводу о том, что АИС представляет собой *инструмент, предназначенный для повышения эффективности исполнения функций органов власти* – за счет повышения оперативности, полноты и точности управленческой информации. Однако важная особенность этого инструмента состоит в том, что АИС необратимо влияет на процессы, которые автоматизируются с ее помощью. В случае использования АИС для автоматизации задач государственного и муниципального управления качественно изменяется взаимодействие общества и государства – вплоть до изменения соответствующих правоотношений. Как отмечают некоторые авторы, «операции обмена информацией оптимизируются настолько, что происходит не просто экономия ресурсов и времени, а изменение даже принципов и традиций управления обществом»<sup>70</sup>.

Когда процессы государственного и муниципального управления – в том числе процессы взаимодействия граждан и организаций с государ-

---

<sup>69</sup> См.: Чубукова С. Г., Элькин В. Д. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики): учеб. пособие / под ред. М. М. Рассолова. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2004. – С. 76–80.

<sup>70</sup> Нас всех посчитают // Эксперт-Интернет. – 2001. – № 4 (12) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archive.expert.ru/internet/01/01-18-78/efilos.htm> (дата обращения 31.07.2009). О растущей зависимости всех социальных процессов от информационных технологий говорит также В. Н. Лопатин. См.: Лопатин В. Н. Информационное оружие: правовые запреты // Информационное право. – 2007. – №2. – С. 40.

ственными органами, органами местного самоуправления – начинают осуществляться с использованием автоматизированной информационной системы, такая система становится обязательной частью этих процессов. В результате *помимо правовых норм, а также решений государственных и муниципальных служащих, на содержание конкретных правоотношений, связанных с этими процессами, начинают влиять алгоритмы, заложенные в АИС.*

Использование информационных технологий и внедрение автоматизированных информационных систем позволяет существенно повысить прозрачность взаимодействия бизнеса, граждан и государственных органов, а также открытость органов государственной власти. Повышение прозрачности, минимизация участия чиновников в регламентированных административных процессах (таких как оказание государственных услуг) приводит к уменьшению коррупции. Так, на интернет-портале «Национальный рейтинг прозрачности закупок», созданном при поддержке Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, размещено заявление о принципах, в котором отмечается, что по состоянию на 2006 год «российская система государственных закупок находится в состоянии системного кризиса». «Непрозрачность закупок, факты корпоративной коррупции, низкий уровень отдачи от регулярных закупочных операций и финансовые риски... не только негативно влияют на деловой имидж российских компаний и подрывают доверие к ним со стороны инвесторов, но и отрицательно сказываются на операционных показателях бизнеса»<sup>71</sup>. Внедрение на федеральном, региональном, а также местном уровнях АИС государственных закупок, содержащих открытые и общедоступные сведения о государственных контрактах (в том числе заключенных), поставщиках и государственных заказчиках, оценочные протоколы и акты проверок и позволяющих всем заинтересованным лицам принять участие в торгах в соответствии с единым регламентом, ведет к снижению коррупции, росту конкуренции, более эффективному расходованию бюджетных средств и повышению качества закупаемых товаров и услуг – главным образом за счет прозрачности. Та же точка зрения («использование ИТ в контексте

---

<sup>71</sup> Интернет-портал «Национальный рейтинг прозрачности закупок». Заявление о принципах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nrpz.ru/about/principle/> (дата обращения 01.08.2009).

экономических реформ способствует увеличению прозрачности, подотчетности и эффективности, преодолению мошенничества и коррупции») отражена в докладе ООН<sup>72</sup>.

Персонализированный учет способствует реализации принципа адресности при оказании государственных услуг, социальной поддержке населения (обеспечение лекарственными препаратами, предоставление льгот и материальной поддержки) и т. д.

В то же время внедрение АИС в сфере государственного и муниципального управления влечет новые специфические проблемы, в том числе:

1) проблему массовой «утечки» персональных данных из систем персонализированного учета;

2) искажение данных, хранящихся в АИС (вследствие злого умысла или ошибки), может оказаться критичным, если на основе этих данных или результатов их автоматизированной обработки принимаются управленческие решения, затрагивающие права и законные интересы лиц (в частности, тех, информация о которых была подвергнута искажению);

3) автоматизация предполагает жестко детерминированный алгоритм, способный обработать лишь заранее определенные ситуации, между тем как в реальной жизни постоянно встречаются нестандартные случаи, которые разработчики систем предусмотреть не могли. Если взаимодействие гражданина (организации) и государства становится возможным только при посредничестве АИС (а чиновники выполняют роль операторов этой системы), то в нестандартных ситуациях их права и законные интересы также могут быть нарушены.

Эти и другие правовые проблемы, связанные с использованием АИС в сфере государственного и муниципального управления, будут рассмотрены нами в соответствующих параграфах.

Таким образом, мы видим, что в настоящее время автоматизированные информационные системы проникли практически во все сферы государственного и муниципального управления и используются для решения самых разнообразных задач. Повышая эффективность процессов государственного управления, АИС в то же время способны качественно изме-

---

<sup>72</sup> См.: World Public Sector Report 2003. E-Government at the Crossroads. United Nations, Department of Economic and Social Affairs Staff. – New York, 2003

нять само содержание этих процессов, оказывая тем самым существенное влияние на государство и общество.

## **§ 2. Законодательное регулирование использования автоматизированных информационных систем**

Основным нормативным правовым актом в сфере автоматизации является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», заменивший ранее действовавший Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации».

В статье 4 указанного Федерального закона содержится норма ограничительного характера, устанавливающая, что законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других регулирующих отношения по использованию информации федеральных законов. Согласно п. «и» ст. 71 Конституции, вопросы информации и связи относятся к исключительному ведению Российской Федерации<sup>73</sup>.

В статье 6 говорится, что обладателем информации может быть гражданин (физическое лицо), юридическое лицо, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. При этом от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования правомочия обладателя информации осуществляются соответственно государственными органами и органами местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных соответствующими нормативными правовыми актами.

В соответствии с п. «б» ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

---

<sup>73</sup> Конституция Российской Федерации [Текст]: [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.]: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 ДЕК. 2008 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 45. – Ст. 445.

Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации могут регулироваться вопросы, относящиеся к предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации<sup>74</sup>. Таким образом, на уровне субъекта Российской Федерации могут регулироваться вопросы, связанные с созданием информационных систем, участием в разработке и реализации целевых программ применения информационных технологий (ч. 2 ст. 12 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), эксплуатацией государственных информационных систем и муниципальных информационных систем (ч. 5 ст. 13), определением перечней видов информации, предоставляемой в обязательном порядке (ч. 4 ст. 14), а также правилами делопроизводства и документооборота (ч. 2 ст. 11).

Исследователи отмечают отсутствие прозрачного разграничения полномочий в сфере нормотворчества по вопросам, связанным с информацией. В частности, в докладе А. В. Туликова, руководителя проекта по проблемам интеллектуальной собственности в киберпространстве МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех», содержится высказывание о том, что необходимость более детального определения, какие правовые акты и в какой предметной сфере могут быть приняты на региональном уровне при правовом регулировании информационных правоотношений, является первой проблемой, связанной с реализацией Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>75</sup>. В частности, отмечается, что, исходя из ст. 4 рассматриваемого Федерального закона, правовое регулирование информационных отношений не должно осуществляться на уровне приказов, распоряжений и постановлений органов государственной власти. Возможно, именно по этой причине вопросы правового режима отдельных автоматизированных информацион-

---

<sup>74</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Текст]: с посл. изм. от 3 дек. 2008 г.: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

<sup>75</sup> Туликов А. В. Информационное право и конфликты в сфере нормотворчества на примере развития федерального и регионального законодательства // Доклад на семинаре «Конфликты в информационной сфере: этико-правовые аспекты». Москва, 8 февраля 2008 г.



ных систем, получаемой с их помощью информации и документов остаются недостаточно урегулированными. Действительно, анализируя современное российское законодательство, мы увидим, что названные вопросы на уровне федерального закона разрешены в отношении очень немногих систем, самый яркий пример – ГАС «Выборы». В Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе “Выборы”» получили нормативное закрепление принципы использования, эксплуатации и развития системы (ст. 4), ее статус (ст. 5), юридическая сила и достоверность документов, подготовленных с использованием ГАС «Выборы» (ст. 12, 13), правовой режим информационных ресурсов ГАС «Выборы» (ст. 17). Эти вопросы актуальны практически для любой АИС в сфере государственного и муниципального управления, однако регулирование их на уровне федерального закона нецелесообразно – большинство таких систем являются ведомственными или региональными. В результате создается ситуация, при которой АИС может упоминаться в нескольких нормативных правовых актах: по поводу ее финансирования, развития, эксплуатации, – но при этом не существует базового нормативного правового акта, регулирующего наиболее принципиальные моменты. Общих же положений, применимых ко всем АИС и закрепленных на уровне федерального законодательства, оказывается недостаточно, что ведет к появлению множества белых пятен. В качестве альтернативной точки зрения можно заметить, что в федеральном законодательстве используется делегирование полномочий по урегулированию отдельных правоотношений, связанных с внедрением АИС на подзаконный уровень. В частности, п. 5.2.26 ст. 5 постановления Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» относит к полномочиям Федеральной таможенной службы порядок и условия использования для таможенных целей информационных систем, информационных технологий и средств их обеспечения.

В отличие от своего предшественника, новый Федеральный закон «Об информации...» содержит статью, специально посвященную государственным информационным системам (ст. 14). В первой части статьи определяются цели создания государственных информационных систем. К таким целям относятся:

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

Часть 2 констатирует, что государственные информационные системы создаются с учетом требований, предусмотренных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Данный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов<sup>76</sup>.

Часть 3 устанавливает основу создания и эксплуатации государственных информационных систем. Такую основу составляет статистическая и иная документированная информация<sup>77</sup>.

Функции оператора государственной информационной системы (если иное не установлено решением о ее создании) осуществляются заказчиком, заключившим государственный контракт на создание такой информационной системы. Ввод государственной информационной системы в эксплуатацию осуществляется в порядке, установленном указанным заказчиком (ч. 5 ст. 14). Правительство Российской Федерации вправе установ-

---

<sup>76</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Текст]: с посл. изм. от 17 июля 2009 г.: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – 25 июля. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

<sup>77</sup> Королев А. Н., Плешакова О. В. Комментарий к Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации» (постатейный). – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007.

ливать обязательные требования к порядку ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем (ч. 6 ст. 14).

В соответствии с ч. 8 ст. 14 технические средства, предназначенные для обработки информации, содержащейся в государственных информационных системах, в том числе программно-технические средства и средства защиты информации, должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании. Основным нормативным правовым актом в этой области является Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 187-ФЗ «О техническом регулировании». Он определяет техническое регулирование как правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия<sup>78</sup>.

Следующим важным нормативным правовым актом является Гражданский кодекс Российской Федерации, регулирующий имущественные отношения, возникающие при создании и использовании АИС. Следует отметить, что термин АИС (и даже термин «информационная система») в ГК РФ не используется – объектами правоотношений, регулируемых четвертой частью ГК РФ, являются программы для ЭВМ и базы данных. Определение базы данных приведено нами выше. Программу для ЭВМ ГК РФ определяет как представленную в объективной форме совокупность данных и команд, предназначенных для функционирования ЭВМ и других компьютерных устройств в целях получения определенного результата, включая подготовительные материалы, полученные в ходе разработки

---

<sup>78</sup> О техническом регулировании [Текст]: с посл. изм. от 23 июля 2008 г.: федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5140.

программы для ЭВМ, и порождаемые ею аудиовизуальные отображения (ст. 1261).

Классическое, принятое в информатике понимание АИС как совокупности данных (баз данных) и программ, предназначенных для их обработки, позволяет считать, что четвертая часть ГК РФ содержит ряд важных положений, связанных с правовым регулированием АИС. Однако, как оказывается при внимательном рассмотрении, это далеко не очевидно – и в первую очередь самому законодателю.

Действительно, возвращаясь к Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», мы видим, что законодатель не считает программы для ЭВМ обязательной частью АИС – в отличие от баз данных. В этом видится недостаток закона, тем более что программы для ЭВМ неявно подразумеваются в составе ИС, поскольку информация, хранящаяся в базах данных (определяемых в соответствии с обновленным ГК РФ), может быть обработана только при посредстве этих программ.

В результате такой законодательной «разобщенности» программ для ЭВМ и информационных систем эти объекты изучаются многими исследователями совершенно обособленно друг от друга. При этом программы для ЭВМ рассматриваются исключительно как объекты гражданского (авторского) права, а информационные системы – как объекты административного права.

В различных учебниках по информационному праву информационным системам и программам для ЭВМ посвящаются различные, далеко отстоящие друг от друга и совершенно не пересекающиеся главы (в качестве примера можно назвать учебное пособие «Основы информационного права» С. Н. Загородникова и А. А. Шмелева: глава 3 – «Законодательство об интеллектуальной собственности», глава 6 – «Законодательство о создании и применении информационных технологий<sup>79</sup>), или же аспекты авторских прав применительно к АИС совсем не затрагиваются (учебное пособие «Информационное право» Г. Л. Аكوпова<sup>80</sup>, учебник «Информаци-

---

<sup>79</sup> Загородников С. Н., Шмелев А. А. Основы информационного права: учеб. пособие. – М.: Академический Проект; Парадигма, 2005.

<sup>80</sup> Акопов Г. Л. Информационное право: учеб. пособие / Г. Л. Акопов. – Ростов н/Д: Феникс, 2008.

онное право» О. А. Городова<sup>81</sup>, учебник «Информационное право» А. А. Тедеева<sup>82</sup>).

Семизорова Е. В. в диссертации кандидата наук, озаглавленной «Правовая охрана информационных систем», так очерчивает сферу правового регулирования предмета своего исследования: соблюдение конституционных прав человека и гражданина в области получения информации; информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации; развитие отечественной индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи; защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем<sup>83</sup>. Вопросы правовой охраны информационных систем сводятся, таким образом, к обеспечению информационной безопасности.

В диссертационном исследовании Моченова Н. Ю., озаглавленном «Правовая охрана программ для ЭВМ», ставится вопрос о правовой сущности программ для ЭВМ (то есть «о том, объектом какого права является компьютерная программа, к какому праву она тяготеет и, соответственно, каковы способы ее охраны»), и делается вывод, что поскольку в основе программы для ЭВМ лежит акт творчества, выраженный в объективной форме, и каждая программа обладает свойством уникальности, следует относить программы для ЭВМ к сфере действия авторского права<sup>84</sup>. Далее тема правовой охраны программ для ЭВМ раскрывается исключительно с позиций законодательства об интеллектуальной собственности.

На наш взгляд, в целях гармонизации законодательства следует связать разобщенные понятия информационной системы и программы для ЭВМ формулой «АИС есть база данных плюс программы для ЭВМ», что соответствовало бы и определениям, зафиксированным в международных нормативных правовых актах, которые цитировались нами выше. Для этого п. 3 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» следовало бы изложить в

<sup>81</sup> Городов О. А. Информационное право: учебник. – М.: ТК «Велби»; Проспект, 2008.

<sup>82</sup> Тедеев А. А. Информационное право: учебник. – М.: Эксмо, 2005.

<sup>83</sup> Семизорова Е. В. Правовая охрана информационных систем: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – М., 2007. – С. 31–32.

<sup>84</sup> Мочёнов Н. Ю. Правовая охрана программ для ЭВМ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. – М., 2007. – С. 41.

следующей редакции: *«информационная система (автоматизированная) – совокупность содержащейся в базах данных информации, технических средств и программ для ЭВМ, предназначенных для реализации процессов по сбору, хранению и обработке этой информации».*

Как видно, в результате предложенного нами определения из понятия информационной системы исключаются информационные технологии. Однако, на наш взгляд, это представляется оправданным. Не в последнюю очередь потому, что среди специалистов не сложилось четкого понимания о взаимном соотношении понятий «информационная технология» и «информационная система». Действительно, в общем случае технология – это правила действия с использованием каких-либо средств, которые являются общими для целой совокупности задач или задачных ситуаций<sup>85</sup>, а под информационной технологией можно понимать соответственно совокупность методов, производственных процессов и программно-технических средств, обеспечивающих сбор, регистрацию, накопление, хранение, обработку, поиск, анализ, защиту и распространение информации<sup>86</sup>. Таким образом, по мнению ряда авторов, информационная система должна рассматриваться как составляющая информационной технологии (средство), а не наоборот. Мы склоняемся к позиции, что рассматривать информационные системы и информационные технологии в отрыве друг от друга бессмысленно. Однако при характеристике информационной системы мы в первую очередь акцентируем внимание на ее структуре и используемых алгоритмах, в то время как, говоря об информационной технологии, основное внимание следует уделять этапам технологического процесса, а также аспектам взаимодействия пользователя с программно-техническими средствами и программно-технических средств друг с другом на этих этапах. Замена информационной технологии на программу для ЭВМ в определении информационной системы внесет в законодательство большую связность и определенность. При этом анализ норм Закона «Об информа-

---

<sup>85</sup> Муромцев Ю. Л., Орлова Л. П., Муромцев Д. Ю., Тютюнник В. М. Информационные технологии проектирования РЭС. – Тамбов: Издательство ТГТУ, 2004. – С. 8.

<sup>86</sup> Грачев Н. Н., Шевцов М. А. Информационные технологии для государственных служащих. Электронный учебник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://grachev.distudy.ru/Uch\\_kurs/Gosslugba/Index.htm](http://grachev.distudy.ru/Uch_kurs/Gosslugba/Index.htm) (дата обращения 01.03.2010).

ции, информационных технологиях и о защите информации» показывает, что такая замена никоим образом не повлияет на их смысл и содержание.

Основное положение, касающееся программ для ЭВМ, закрепленное в ГК РФ, заключается в следующем: авторские права на все виды программ для ЭВМ (в том числе на операционные системы и программные комплексы), которые могут быть выражены на любом языке и в любой форме, включая исходный текст и объектный код, охраняются так же, как авторские права на произведения литературы (ст. 1261).

На основании ст. 1262 ГК программа для ЭВМ или база данных может быть зарегистрирована в государственном органе по интеллектуальной собственности (Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам – Роспатент) в течение срока действия исключительного права на нее, за исключением случаев, когда в программе для ЭВМ или базе данных содержатся сведения, составляющие государственную тайну (ст. 1262).

Статья 1280 ГК РФ устанавливает свободное право лица, правомерно владеющего экземпляром программы для ЭВМ или экземпляром базы данных (пользователя), свободно вносить в нее изменения исключительно в целях их функционирования на технических средствах пользователя и осуществлять действия, необходимые для функционирования таких программы или базы данных в соответствии с их назначением, осуществлять исправление явных ошибок (если иное не предусмотрено договором с правообладателем); изготавливать архивную копию программы или базы данных; изучать, исследовать или испытывать функционирование программы в целях определения идей и принципов, лежащих в основе любого ее элемента; воспроизводить и преобразовать объектный код в исходный текст (декомпилировать программу для ЭВМ) для достижения способности к взаимодействию данной программы для ЭВМ с другими программами, при условии, что такое декомпилирование не может использоваться для разработки существенно схожей программы или для осуществления другого действия, нарушающего исключительное право на программу для ЭВМ.

Специально регулируются отношения, возникающие при создании программы для ЭВМ или базы данных по договору заказа. Согласно

ст. 1296, исключительное право на такую программу или такую базу данных принадлежит заказчику, если договором не предусмотрено иное. При этом подрядчик (исполнитель) вправе использовать ее для собственных нужд на условиях безвозмездной простой (неисключительной) лицензии в течение всего срока действия исключительного права, если договором не предусмотрено иное. В случае же, когда в соответствии с договором исключительное право принадлежит подрядчику (исполнителю), право использования программы или базы данных для собственных нужд предоставляется заказчику, причем оно не может быть ограничено договором.

Если программа для ЭВМ или база данных создана при выполнении договора подряда или договора на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, которые прямо не предусматривали ее создание, исключительное право на такую программу или такую базу данных принадлежит подрядчику (исполнителю), если договором между ним и заказчиком не предусмотрено иное (ст. 1297). В этом случае заказчик вправе, если договором не предусмотрено иное, использовать созданные таким образом программу или базу данных в целях, для достижения которых был заключен соответствующий договор, на условиях простой (неисключительной) лицензии в течение всего срока действия исключительного права без выплаты за это использование дополнительного вознаграждения.

Особая категория информационных систем вводится в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. «О персональных данных». Согласно ст. 3 данного Федерального закона, информационная система персональных данных – это информационная система, представляющая собой совокупность персональных данных, содержащихся в базе данных, а также информационных технологий и технических средств, позволяющих осуществлять обработку таких персональных данных с использованием средств автоматизации или без использования таких средств<sup>87</sup>.

Под персональными данными, согласно закону, понимается любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных дан-

---

<sup>87</sup> О персональных данных [Текст]: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3451.



ных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация (ст. 3). Комментируя данную статью, М. И. Петров отмечает, что в состав персональных данных подлежат включению также сведения, связанные с поступлением на работу (службу), ее прохождением и увольнением; данные о супруге, детях и иных членах семьи обладателя, данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации гражданского служащего, а также его супруги (ее супруга), детей и иных членов его семьи, данные, позволяющие определить местонахождение объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании, сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность, сведения, ставшие известными работнику загса в связи с регистрацией акта гражданского состояния, владение языками, образование общее и профессиональное, жилищные условия, источники средств к существованию (доход от трудовой деятельности и иного занятия, стипендия, пособие, иной источник средств к существованию)<sup>88</sup>.

Обработка персональных данных – это действия (операции) с персональными данными, включая сбор, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), использование, распространение (в том числе передачу), обезличивание, блокирование, уничтожение персональных данных.

Большинство АИС в сфере государственного и муниципального управления попадают под категорию информационных систем персональных данных. Для таких систем часто используется также наименование СПУН – система персонального учета населения.

Система персонального учета населения (СПУН) – это система взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций по обмену персо-

---

<sup>88</sup> См.: Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2007. – С. 8, 9.

нальными данными о гражданах Российской Федерации, иностранных гражданах и лицах без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, на основе современных информационных технологий в рамках обеспечения конституционных прав граждан, а также предоставления услуг населению в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>89</sup>.

Персональные данные о населении необходимы органам государственной власти и местного самоуправления для обеспечения адресности и эффективности государственной социальной поддержки, сбора налогов в бюджеты всех уровней и их рационального распределения, проведения основных структурных реформ, обеспечения общественной безопасности и охраны порядка, контроля миграционных процессов, противодействия терроризму, повышения эффективности работы органов власти в чрезвычайных ситуациях, а также обеспечения основных прав и защиты свобод граждан<sup>90</sup>.

Однако при массовой автоматизированной обработке органами государственной власти и местного самоуправления (а также негосударственными организациями) возрастает угроза нарушения права на тайну частной жизни, относящегося к основным правам человека и гражданина, гарантированным ему Конституцией и рядом международных договоров. Эта угроза связана с утечкой персональных данных, использованием их вопреки целям, заявленным при сборе.

В середине 2000-х гг. проблема утечки персональных данных достигла максимального звучания во всем мире и в Российской Федерации в частности. На черном рынке продаются базы данных налогоплательщиков (с указанием доходов и объектов налогообложения), ВИЧ-инфицированных и наркоманов, абонентов сотовых сетей (с указанием телефонных номеров), водительских удостоверений. Практически по всем сферам деятельности имеются обновления от 2009 года. В марте 2008 г. заработал сайт [radarix.com](http://radarix.com), предлагающий «подробную информацию по всем жителям России, Украины и СНГ», включающую «телефоны, автотранспорт, адреса, юридические лица, налоги, недвижимость, криминал». Через сайт

<sup>89</sup> Марин Л. Ф., Бойченко Е. В. Технологии создания автоматизированных систем о населении. – М.: Проспект, 2006. – С. 96.

<sup>90</sup> Там же. С. 97.

infosalebd.ru продаются свежие таможенные базы и базы по внешнеэкономическим сделкам. В марте 2007 г. в продаже оказалась база данных о ВИЧ-инфицированных жителях Тольятти, содержащая 7338 фамилий с адресами<sup>91</sup>.

Федеральный закон «О персональных данных» предназначен для защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В ст. 5 закрепляется важный принцип обработки персональных данных: соответствие целей их обработки целям, заранее определенным и заявленным при сборе персональных данных (а также полномочиям оператора); при этом, в свою очередь, должно соблюдаться соответствие объема, характера и способов обработки персональных данных целям их обработки. Не допускается обработка персональных данных, избыточных по отношению к целям, заявленным при их сборе. Второй важный принцип устанавливает недопустимость объединения созданных для несовместимых между собой целей баз данных информационных систем персональных данных. К сожалению, закон не содержит норм, позволяющих определить, какие именно цели следует считать несовместимыми между собой. Между тем тенденция объединения государственных информационных ресурсов и информационных систем весьма характерна для настоящего времени – как в Российской Федерации, так и за рубежом – и лежит в основе концепции «электронного государства».

В отношении персональных данных устанавливается режим конфиденциальности со стороны оператора и третьих лиц, получающих доступ к персональным данным, за исключением случаев обезличенных и общедоступных персональных данных. Включение информации в разряд конфиденциальной подразумевает соответствие последней следующим обязательным условиям: а) отсутствие свободного доступа к ней и б) наличие достаточного механизма ее защиты. Последний, в свою очередь, включает в себя комплекс организационных, технических и юридических мероприятий, обеспечивающих информационную безопасность<sup>92</sup>. Деятельность по

<sup>91</sup> Эльдарова Н. СПИД пустили в народ // Самарское обозрение. – 2007. – 29 марта. – № 22.

<sup>92</sup> Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2007. – С. 15.

технической защите конфиденциальной информации в процессе работы с ней подлежит обязательному лицензированию<sup>93</sup>.

Важным положением закона является норма о том, что хранение персональных данных должно осуществляться в форме, позволяющей определить субъект персональных данных не дольше, чем этого требуют цели их обработки, и они подлежат уничтожению по достижении целей обработки или в случае утраты необходимости в их достижении.

Кроме того, за исключением случаев обязательного предоставления своих персональных данных в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, субъект персональных данных должен дать согласие на обработку своих персональных данных по своей воле, причем это согласие может быть отозвано по его желанию. Однако это положение практически не затрагивает большинство персональных данных, накапливаемых в государственных и муниципальных АИС.

Особенности обработки персональных данных в государственных или муниципальных информационных системах персональных данных регламентируются ст. 13 Федерального закона «О персональных данных», согласно которой государственные органы, муниципальные органы создают в пределах своих полномочий, установленных в соответствии с федеральными законами, государственные или муниципальные информационные системы персональных данных. Федеральными законами могут быть установлены особенности учета персональных данных в государственных и муниципальных информационных системах персональных данных, в том числе использование различных способов обозначения принадлежности персональных данных, содержащихся в соответствующей государственной или муниципальной информационной системе персональных данных, конкретному субъекту персональных данных. Важнейшей новеллой рассматриваемого Федерального закона является положение о том, что права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены по мотивам, связанным с использованием различных способов обработки

---

<sup>93</sup> См.: О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации [Текст]: постановление Правительства РФ от 15 авг. 2006 г. № 504 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 34. – Ст. 3691.

персональных данных или обозначения принадлежности персональных данных, содержащихся в государственных или муниципальных информационных системах персональных данных, конкретному субъекту персональных данных.

Одной из ключевых проблем автоматизации управления государством является обеспечение информационной безопасности государственных и муниципальных АИС и информационных ресурсов. Легальное определение термина «безопасность» закреплено в ст. 1 Закона РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1<sup>94</sup>. Безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Соответственно, защита информации (согласно ст. 16 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации; соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа; реализацию права на доступ к информации.

Следует отметить, что данный Федеральный закон воспринял детально разработанную и признанную научную модель, согласно которой информационная безопасность обеспечивается через три свойства информации: конфиденциальность, целостность и доступность<sup>95</sup>.

Применительно к АИС в сфере государственного и муниципального управления конфиденциальность заключается в том, что доступ к данным, обрабатываемым в АИС, могут иметь только уполномоченные пользователи, в том числе оператор системы. Перечень категорий уполномоченных пользователей должен быть нормативно утвержден в положении о порядке функционирования АИС, при этом четко должен быть прописан регла-

<sup>94</sup> О безопасности [Текст]: закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1: в ред. от 26 июня 2008 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 769.

<sup>95</sup> См.: Шаньгин В. Ф. Информационная безопасность компьютерных систем и сетей: учеб. пособие. – М.: ИД «ФОРУМ»; ИНФРА-М, 2008; Шнайер Б. Секреты и ложь. Безопасность данных в цифровом мире. – СПб.: Питер, 2003; Домарев В. В. Безопасность информационных технологий. Методология создания систем защиты. – Киев: ООО «ТИД “ДС”», 2002.

мент взаимодействия с системой для каждой из этих категорий. Программно-техническое обеспечение АИС должно обеспечивать поддержку данных регламентов, в частности посредством механизмов аутентификации и криптографического преобразования данных. Целостность заключается в том, что изменять данные, хранящиеся и обрабатываемые в АИС, также имеют возможность только те пользователи, которые обладают соответствующими полномочиями. Обеспечение целостности осуществляется с помощью тех же механизмов (правовых, организационных и программно-технических), что и конфиденциальность, но является гораздо более критичным свойством, особенно для систем административного учета (учетных систем), содержащих сведения, которые оказывают непосредственное влияние на осуществление или ограничение прав граждан и организаций. Перечень регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 584-р<sup>96</sup>, содержит 40 наименований, среди которых – единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, реестр аккредитованных вузов и др. Возможность несанкционированного (в том числе ненамеренного, случайного) изменения данных этих реестров приведет к существенному нарушению прав и законных интересов граждан и организаций, а массовое нарушение целостности – к хаосу в общественных отношениях. Важность правовой охраны учетных систем подчеркивает в своем диссертационном исследовании Е. В. Семизорова<sup>97</sup>. Наконец, доступность предполагает возможность беспрепятственного доступа к функциям АИС всем категориям пользователей, обладающих соответствующими полномочиями. В отношении многих государственных и муниципальных АИС доступность эквивалентна открытости, а ее поддержание необходимо для обеспечения

---

<sup>96</sup>О перечне регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти [Текст]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2006 г. № 584-р // Рос. газ. – 2006. – 11 мая. – № 97.

<sup>97</sup> Семизорова Е. В. Правовая охрана информационных систем: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2007. – С. 92.

конституционно гарантированного права на свободный доступ к информации.

Отметим, что кроме представленного выше понимания информационной безопасности «в узком смысле», используемого главным образом на практике при разработке информационных систем, существует понимание «в широком смысле». Так, В. Н. Лопатин определяет информационную безопасность как состояние защищенности национальных интересов страны, жизненно важных интересов личности, общества и государства на сбалансированной основе в информационной сфере от внутренних и внешних угроз<sup>98</sup>. Этот подход используется и в Доктрине информационной безопасности, представляющей собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. В названном документе зафиксированы, в частности, основные направления обеспечения информационной безопасности РФ в общегосударственных информационных и телекоммуникационных системах. К ним относятся лицензирование деятельности организаций в области защиты информации; аттестация объектов информатизации по выполнению требований обеспечения защиты информации при проведении работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну; сертификация средств защиты информации и контроля эффективности их использования, а также защищенности информации от утечки по техническим каналам систем и средств информатизации и связи; создание и применение информационных и автоматизированных систем управления в защищенном исполнении и др. В частности, называя источники угроз информационной безопасности, доктрина отмечает в их числе отставание России от ведущих стран мира по уровню информатизации федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления<sup>99</sup>.

Наиболее конкретные нормы, защищающие общественные отношения в сфере автоматизированной обработки информации, содержатся в главе

---

<sup>98</sup> Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. – Санкт-Петербург, 2000. – С. 91.

<sup>99</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации [Текст]: [утв. Президентом РФ 9 сент. 2000 г. № Пр-1895] // Рос. газ. – 2000. – 28 сент. – № 187.

28 УК РФ. Статья 272 устанавливает уголовную ответственность за неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, ст. 273 – за создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ, ст. 274 – за нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети (то есть за халатное выполнение должностным лицом своих служебных обязанностей). Важность этих норм, впервые появившихся в отечественном законодательстве с принятием нового УК РФ в 1996 г., нельзя недооценивать. Однако при этом ряд моментов вызывает постоянную критику исследователей. Прежде всего это «компьютерная информация» как предмет преступлений главы 28 – термин, изобретенный законодателем, но не нашедший легального определения. Очевидно, следовало либо использовать устоявшийся термин «данные» – информация, представленная в форме, удобной для ее хранения и обработки на ЭВМ, и зафиксированная на машинном носителе (ОЗУ, жесткий диск, CD-ROM и т. д.), либо, увязывая нормы уголовного и административного права, говорить об информации, хранящейся или обрабатываемой в АИС.

Кроме того, подход законодателя, установившего в качестве важного признака объективной стороны преступлений, предусмотренных статьями главы 28 УК РФ, наступление последствий в виде уничтожения, блокирования, модификации либо копирования информации, нарушения работы ЭВМ, системы ЭВМ или их сети, представляется нам научно необоснованным. Во-первых, не даны легальные определения понятий уничтожения, блокирования, модификации и копирования информации (поэтому, в частности, ведутся споры, следует ли считать копированием вывод информации на экран монитора и ее последующее чтение<sup>100</sup>). Во-вторых, дать исчерпывающий перечень действий, нарушающих правила обращения с охраняемой законом информацией, достаточно сложно (и, как показывает тот же пример с чтением, законодателю это сделать не удалось). Вместо этого следовало бы воспользоваться научно проработанными понятиями конфиденциальности, целостности и доступности и установить уголовную ответственность за деяния, повлекшие нарушения этих свойств.

---

<sup>100</sup> См.: Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации: учеб. пособие. – 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. Н. Г. Шурухнова. – М.: Московский университет МВД России, 2004. – С. 95.



Особое внимание уделяется криптографическим средствам защиты информации. Согласно Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности», обязательному лицензированию подлежат деятельность по распространению криптографических средств, по их техническому обслуживанию, предоставление услуг в области шифрования информации, разработка, производство криптографических средств, информационных и телекоммуникационных систем, защищенных с их помощью<sup>101</sup>. Правила лицензирования этих видов деятельности установлены постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении положений о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с шифровальными (криптографическими) средствами»<sup>102</sup>.

Важный нормативный правовой акт в сфере информационной безопасности, а также в сфере электронного документооборота – Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи». Электронная цифровая подпись (ЭЦП) – средство обеспечения двух дополнительных свойств, наряду с конфиденциальностью, целостностью и доступностью, входящих в расширенную модель информационной безопасности: аутентичности (возможности достоверно установить автора сообщения) и апеллируемости (возможности доказать, что автором является именно данный человек и никто другой). Закон определяет ЭЦП как реквизит электронного документа, предназначенный для его защиты от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе<sup>103</sup>. Соответственно, электронный документ – это документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме. Закон приравнивает электронную цифровую подпись к собственноручной,

---

<sup>101</sup> О лицензировании отдельных видов деятельности [Текст]: федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 128-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 10 авг. – № 153–154.

<sup>102</sup> Об утверждении положений о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с шифровальными (криптографическими) средствами [Текст]: постановление Правительства Российской Федерации от 29 дек. 2007 г. № 957 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 2. – Ст. 86.

<sup>103</sup> Об электронной цифровой подписи [Текст]: федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 127.

легализуя таким образом электронный документооборот, устанавливает правовой статус удостоверяющих центров как важной поддерживающей структуры. Статья 16 содержит положение о том, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также организации, участвующие в документообороте с указанными органами, используют для подписания своих электронных документов электронные цифровые подписи уполномоченных лиц указанных органов, организаций.

На обеспечение информационной безопасности АИС направлено большое количество подзаконных нормативных актов. Среди них – положение об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных<sup>104</sup>, постановление Правительства Российской Федерации «О сертификации средств защиты информации»<sup>105</sup>, указ Президента Российской Федерации «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»<sup>106</sup> и прочие.

Ряд нормативных правовых актов затрагивают вопросы автоматизации деятельности органов государственной власти, развития информационных технологий в Российской Федерации, построения «электронного государства», интеграции России в мировое информационное пространство. Отметим основные из них.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г.<sup>107</sup>. В программе предусматривается реализация мероприятий по девяти направлениям, среди которых – совершенствование законодательства и системы государственного регулирования в сфере ИКТ; обеспечение открытости в деятельности органов государственной власти и общедо-

---

<sup>104</sup> Положение об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных [Текст]: [утв. постановлением Правительства РФ от 17 нояб. 2007 г. № 781] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 48 (ч. 2). – Ст. 6001.

<sup>105</sup> О сертификации средств защиты информации [Текст]: постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 608 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 27. – Ст. 2579.

<sup>106</sup> Перечень сведений конфиденциального характера [Текст]: [утв. указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188: с посл. изм. от 23 сент. 2005 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 10. – Ст. 1127.

<sup>107</sup> О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [Текст]: постановление Правительства РФ от 28 янв. 2002 г. № 65 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 531.

ступности государственных информационных ресурсов, создание условий для эффективного взаимодействия между органами государственной власти и гражданами на основе использования ИКТ; совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе использования ИКТ, а также ряд других направлений. В частности, совершенствование деятельности органов государственной власти предполагается решить за счет развития систем электронного документооборота (в частности, межведомственного документооборота), использования стандартов делопроизводства и документооборота, преимущественного использования открытого программного обеспечения. Большое влияние на данную ФЦП оказали основные положения Окинавской хартии глобального информационного общества, принятой на совещании «большой восьмерки» 22 июля 2000 г.

Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2006 г. № 298 «О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти»<sup>108</sup>. Назначение системы мониторинга заключается в выполнении функций обратной связи; ожидается, что ее внедрение позволит (а) контролировать результаты выполнения проектов и следить за продвижением к целевым показателям; (б) получать своевременную информацию о диспропорциях и препятствиях развития для корректировки программ и стратегий формирования информационного общества. Также среди ожидаемых результатов – повышение результативности управления проектами создания государственных информационных систем и уровня их доступности для заинтересованных ведомств, исключение дублирования разработок на уровне отдельных ведомств<sup>109</sup>.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р<sup>110</sup>, целями и задачами которой являются, в частности, повышение качества и доступности государ-

<sup>108</sup> О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти [Текст]: постановление Правительства РФ № 298 от 18 мая 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 21. – Ст. 2272.

<sup>109</sup> Милованцев Д. А. Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти // Информационное общество. – Вып. 2–3. – 2006. – С. 4–5.

ственных услуг, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Для достижения этих целей в 2008 г. на федеральном уровне и в регионах страны осуществлялись разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных административных регламентов) в органах исполнительной власти. К 2010 г. предполагается оказание практически всех государственных услуг в электронной форме. Электронные административные регламенты (далее ЭАР), впервые упомянутые в рассматриваемой концепции, представляют собой абсолютно новый класс информационных систем с точки зрения права. Наиболее удачное определение ЭАР, приведенное в законопроекте «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации», уже цитировалось нами выше: «электронный административный регламент (ЭАР) – реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения *юридической значимости* автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе *в случае отсутствия непосредственного взаимодействия* участников административного регламента». Следует, однако, отметить, что соответствующий Федеральный закон так и не был издан, поэтому легитимным является лишь упрощенное определение из ГОСТ Р 52294–2004 «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения».

Концепция региональной информатизации до 2010 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. № 1024-р<sup>111</sup>. Концепция направлена на реализацию государственной политики в сфере региональной информатизации в соответствии с задачами модернизации государственного управления и социально-экономического развития регионов Российской Федерации. В приложении к данной концепции дается определение электронного правительства региона –

<sup>110</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Текст]: распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 25 окт. 2005 г.: с изм. на 10 марта 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

<sup>111</sup> О концепции региональной информатизации до 2010 года [Текст]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. № 1024-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 30. – Ст. 3419.

комплекс государственных и муниципальных информационных систем, обеспечивающих поддержку деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также объединяющих их на основе общей информационно-технологической инфраструктуры региона.

Переход к электронному государственному управлению («электронному правительству», «электронному государству») – характерная тенденция современного этапа информатизации органов государственной власти Российской Федерации, на которой следует остановиться подробнее. Несмотря на свою новизну, перечисленные понятия являются достаточно устоявшимися и постоянно используются как в научной литературе, так и в нормативных правовых актах. Э. В. Талапина определяет электронное государственное управление как новую интерактивную форму взаимоотношений субъектов в области государственного управления (взаимоотношения государства с гражданами и компаниями, а также государственных органов между собой)<sup>112</sup>. «Электронное государство» – способ организации государственной власти, основанный на использовании информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), подразумевающий поддержку при помощи ИКТ деятельности как исполнительной власти («электронное правительство»), так и представительных органов («электронный парламент»), а также судебных органов («электронное правосудие»)<sup>113</sup>.

Понятие «электронного правительства» исследователи наполняют различным содержанием. По определению О. С. Соколовой, это совокупность органов исполнительной власти (федерального и (или) регионального уровня), осуществляющих с помощью информационно-коммуникационных технологий реализацию своих полномочий, в том числе во взаимоотношениях с другими государственными органами, гражданами и организациями<sup>114</sup>. А. А. Тедеев в учебнике «Информационное пра-

---

<sup>112</sup> См.: Талапина Э. В. Информационная функция государства // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). – М.: Академический правовой университет, 2003. – С. 248.

<sup>113</sup> См.: Приходько Л. В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» // Государство и право. – 2007. – № 9. – С. 82.

<sup>114</sup> См.: Соколова О. С. Правовые и организационные основы формирования «электронного правительства» в Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции «Стратегия и механизм управления: опыт и перспективы» (г. Вологда, 4–5 апреля 2008 г.). – С. 278.

во» сводит его к двум составляющим: развитию системы «веб-сайтов» органов власти и развитию информационной инфраструктуры<sup>115</sup>. Д. А. Милованцев расширяет задачи электронного правительства необходимостью внедрения электронных коммуникаций в процессы предоставления государственных услуг, а также систем управления по результатам. Он отмечает, в частности, что электронное правительство снизит административную нагрузку на население и организации, связанную с предоставлением в органы власти необходимой информации, повысит оперативность и качество государственных услуг, оказываемых населению, приведет к появлению новых социально ориентированных механизмов обслуживания граждан<sup>116</sup>. Но наибольшей конкретикой звучание термина наполнила собственно Концепция региональной информатизации до 2010 года. В приложении к ней отмечается, что функциональные подсистемы электронного правительства региона включают, в частности:

- подсистемы оформления и учета выданных гражданам и юридическим лицам лицензий на осуществление определенного вида деятельности и контроля соблюдения лицензиатами условий лицензионных соглашений;

- подсистемы оформления и учета выданных гражданам и юридическим лицам разрешений на осуществление конкретных действий;

- подсистемы регистрации и постановки на учет актов, документов, прав и объектов, а также ведения соответствующих реестров, регистров и кадастров;

- подсистемы учета лиц, нуждающихся в социальной помощи со стороны государства, а также информационные системы предоставления социальных услуг, оказываемых учреждениями и предприятиями социального обслуживания;

- подсистемы оформления проездных документов, учета объемов перевозок пассажиров и контроля оплаты ими проезда, ведения расписаний и информационно-справочного обслуживания населения<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> См.: Тедеев А. А. Информационное право: учебник. – М.: Эксмо, 2005. – С. 101–122.

<sup>116</sup> Милованцев Д. А. Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти // Информационное общество. – Вып. 2–3. – 2006. – С. 4–5.

<sup>117</sup> См.: О концепции региональной информатизации до 2010 года [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. –

На наш взгляд, основным процессом, определяющим тенденцию создания «электронного правительства», являются разработка и внедрение электронных административных регламентов в понимании рассмотренного выше законопроекта: с обеспечением юридической значимости автоматических и автоматизированных административных процедур.

Множество нормативных и распорядительных документов принимается в сфере автоматизации на региональном и местном уровнях. А. А. Абрамович приводит следующий перечень основных нормативных документов правового регулирования процессов информатизации в муниципальных образованиях:

1. Распоряжение администрации муниципального образования о концепции и программе информатизации.

2. Положение об уполномоченном органе администрации в сфере информатизации.

3. Положение о координационном совете по информатизации муниципального образования.

4. Организационные и нормативные документы, регламентирующие формирование и ведение единой системы информационно-лингвистических средств.

5. Организационно-распорядительные документы по взаимодействию государственных служб и организаций с администрацией муниципального образования.

6. Положение о единой телекоммуникационной сети.

7. Положение об использовании компьютерной техники в подразделениях администрации муниципального образования и др.<sup>118</sup>

Приведенный выше обзор законодательства в сфере автоматизации позволяет прийти к заключению о достаточной проработанности ряда важных общих вопросов. Можно говорить о том, что успешно решены задачи, которые виделись наиболее принципиальными юристам прошлого века. В частности, постановка таких задач приводится в статье А. Б. Вен-

---

№ 30. – Ст. 3419.

<sup>118</sup>Абрамович Д. Л. Информационное обеспечение муниципального управления: учеб-метод. пособие / Д. Л. Абрамович. – Сыктывкар: КРАГСИУ, 2007. – С. 13.

герова «Исследования законодательных проблем в области автоматизации управления»<sup>119</sup>:

1. Вопросы, связанные с имущественными отношениями по поводу АИС (в частности, отношениями между заказчиками и разработчиками). Окончательная точка в этих вопросах была поставлена с принятием и вступлением в силу четвертой части Гражданского кодекса.

2. Вопросы правового режима и юридической силы электронных документов (А. Б. Венгеров рассматривает документы на технических носителях и документы – записи в запоминающих устройствах ЭВМ и абонентских пунктах).

Следует добавить также вопросы правовой охраны информации, хранящейся и обрабатываемой в АИС.

Основной проблемой современного законодательства мы считаем отсутствие единой системы правового регулирования. В то время как гражданское законодательство оперирует понятиями программы для ЭВМ и базы данных, объектом административно-правового регулирования являются информационные системы. При этом уголовное законодательство не затрагивает ни те, ни другие: в главе 28 УК РФ используются термины «компьютерная информация», ЭВМ, система ЭВМ или их сеть (не имеющие легального определения). Наблюдается разобщенность различных отраслей законодательства, по сути имеющих дело с одним объектом правового регулирования.

Анализ юридической литературы по информационному праву показывает, что наиболее тщательно отечественными юристами проработан вопрос охраны авторских прав на программы для ЭВМ и автоматизированные информационные системы. К сожалению, многие из них вообще не замечают других правовых проблем, связанных с разработкой и применением АИС и программ для ЭВМ. Так, в учебном пособии А. А. Ефимова указываются следующие цели создания механизмов правового регулирования процессов создания и использования программ для ЭВМ и баз данных: обеспечение интересов авторов, правопреемников, иных обладателей (соблюдая при этом баланс с обеспечением интересов

---

<sup>119</sup> См.: Венгеров А. Б. Исследования законодательных проблем в области автоматизации управления / А. Б. Венгеров. // Правоведение. – 1975. – № 4. – С. 88–97.



общества), защита от негативных последствий конкурентной борьбы на ИТ-рынке, поддержание деловой репутации<sup>120</sup>. А. Б. Агапов, всесторонне исследуя вопросы государственного управления в сфере автоматизации, приходит к выводу о том, что «основным способом регламентации информационных отношений, возникающих в процессе использования программ для ЭВМ и баз данных, является закрепление полномочий субъектов отношений – собственника и пользователя указанных технических средств – в локальных и ведомственных актах»<sup>121</sup>.

В последнее время в центре внимания оказываются также вопросы защиты персональных данных и обеспечения права на доступ к информации в связи с принятием соответствующих законов.

Отметим ряд важных аспектов правового регулирования АИС, которые остались за пределами внимания законодателя и практически не затрагивались в юридической литературе:

1. Вопрос правового режима АИС, в результате функционирования которых имеют место юридические факты, влияющие на возникновение и прекращение юридических прав и юридических обязанностей<sup>122</sup>.

2. Вопрос о правовом режиме некорректно функционирующих АИС. К ним относятся АИС, содержащие программные ошибки (баги), АИС, которые изначально спроектированы неадекватными автоматизируемым ими социально-экономическим процессам, а также АИС, не успевающие реагировать на изменения законодательства.

Интересна последняя из названных категорий. Нормативные правовые акты, существенно влияющие на регламент работы системы, могут вступить в силу через несколько дней после опубликования. Зачастую за это время разработчики не успевают (и не могут успеть) внести необходимые изменения в алгоритмы и структуру данных АИС. Такая ситуация, в

---

<sup>120</sup> Ефимов А. А. Правовое регулирование процесса создания и использования программ для ЭВМ и баз данных. – Томск: Томск. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2007. – С. 24.

<sup>121</sup> Агапов А. Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юрист, 1997. – С. 15.

<sup>122</sup> Под правовым режимом в данной работе предлагается понимать комплекс социальных взаимосвязей (общественных отношений) некоторого объекта или вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств. См.: Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989. – С. 186; Лермонтова Н. В. Понятие и признаки административно-правового режима // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 3.

частности, имела место с АИС «Госзакупки», когда постановление Правительства от 27 декабря 2006 г. № 807, утверждающее Положение о ведении реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения государственных заказов, и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет, на котором размещаются указанные реестры, вступило в силу через четыре дня после опубликования<sup>123</sup>. В результате в течение некоторого времени АИС либо не функционирует (что губительно для полностью автоматизированного процесса, либо работает в соответствии с неактуальным законодательством. При этом само законодательство не дает ответа на вопрос о правовом режиме АИС в такой ситуации.

3. И наконец, вопрос законности применения автоматизированных информационных систем (в частности, в пределах допустимости их использования для решения тех или иных задач). Как отмечается еще в статье, опубликованной в 1975 г., управление социально-экономическими объектами осуществляется на основе и с помощью права, и это фундаментальное положение сохраняет и даже усиливает свое значение на этапе автоматизации<sup>124</sup>. Однако с сожалением приходится констатировать, что исследований на эту тему в последние годы, когда АИС особенно прочно встраиваются в систему государственного управления, а их роль начинает выходить за рамки простого инструмента, практически не наблюдается. Наибольший интерес представляют, пожалуй, публикации Д. Горелишвили<sup>125</sup>.

Следует также отметить отсутствие единого подхода к созданию, внедрению и использованию конкретных АИС в сфере государственного и муниципального управления. Эту проблему отмечал А. В. Туликов, комментируя Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и приходя к выводу о том, что «на

---

<sup>123</sup> Обалыева Ю. ИТ-практика: как штурмовать госсектор? // Обзор агентства CNews Analytics «ИТ в органах государственной власти 2007». 31.05.2007. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2007/08/22/263332> (дата обращения 31.07.2009).

<sup>124</sup> См.: Венгеров А. Б. Исследования законодательных проблем в области автоматизации управления // Правоведение. – 1975. – № 4. – С. 88–97.

<sup>125</sup> См.: Горелишвили Д. Человек и власть: однооконный интерфейс // Компьютера. – 2005. – 26 янв. – № 3; Горелишвили Д. Этот непостижимый административный учет // Компьютера. – 2005. – 3 нояб. – № 40.

федеральном уровне и в различных регионах порядок создания, модернизации и эксплуатации информационных систем будет организован по-разному»<sup>126</sup>. Здесь заслуживают внимания следующие аспекты:

1. Отношения по разработке таких систем регулируются лишь самыми общими положениями Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Во второй главе нашего исследования мы намерены показать, что игнорирование законодателем специфики разработки программного обеспечения приводит к большому количеству провальных проектов (как незавершенных, так и вышедших за пределы бюджета и сроков, а также закончившихся созданием АИС с существенно ограниченной функциональностью).

2. Вопросы правового режима системы, юридического значения и достоверности документов, подготовленных с ее использованием, как отмечалось выше, нормативно урегулированы только для единиц из нескольких сотен АИС, функционирующих в настоящее время в сфере государственного и муниципального управления, несмотря на то что необходимость правового регулирования на уровне отдельных АИС (АСУ) осознается отечественными юристами достаточно давно. В частности, мы встречаем понятие правового обеспечения каждой функциональной подсистемы АСУ как «единой совокупности норм права, выраженных в нормативных актах, устанавливающих и закрепляющих назначение этой подсистемы, ее структуру, функции, регламентирующих деятельность этой подсистемы по решению отдельных задач»<sup>127</sup> в литературе 1970-х гг.

---

<sup>126</sup> Туликов А. В. Информационное право и конфликты в сфере нормотворчества на примере развития федерального и регионального законодательства // Доклад на семинаре «Конфликты в информационной сфере: этико-правовые аспекты». Москва, 8 февраля 2008 г.

<sup>127</sup> ВНИИСЗ. Обзорная информация. – М. 1973. – С. 17; см. также: Ковалерчук Я. Н., Ковалерчук Б. Я., Гальперин Л. Б. Автоматизированные системы управления и их правовое обеспечение. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1978.

## **Глава 2. Правовое регулирование разработки и внедрения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления**

### **§1. Основные современные проблемы разработки и внедрения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления**

С 1966 г., когда вышло постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «Об улучшении работы по созданию и внедрению в народное хозяйство средств вычислительной техники и автоматизированных систем управления», работам по созданию и внедрению АСУ придавался статус приоритетных. За период 1971–1975 гг. было внедрено 2364 АСУ разных классов<sup>128</sup>. Как было показано выше, в настоящее время разработка автоматизированных информационных систем в различных областях государственного и муниципального управления по-прежнему является одной из приоритетных задач. На разных уровнях – от федерального до уровня муниципального образования – функционируют десятки тысяч таких систем, выполняющих самые различные задачи. Число организаций, использующих в государственном управлении персональные компьютеры, составляло в 2002 г. 74,9% от общего числа организаций, в 2003 г. – 80,3%, в 2004 г. – 86,1%, в 2005 г. – 93,3%, в 2006 г. – 97,2%<sup>129</sup>. Объем инвестиций в проекты по автоматизации деятельности государственных органов в 2006 г. составил 3,5% государственного бюджета.

Однако велико и число провальных ИТ-проектов. По данным Всемирного Банка на 2004 г., в целом по США и Европе лишь 15% автоматизации государственного управления (или электронного правительства, e-government) завершились успешно. 35% были провалены полностью, а 50% имеют серьезные проблемы системного характера<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> См.: Орлов Е. И. Информатизация высших органов государственной власти. – М.: Информиздат, 2007. – С. 55.

<sup>129</sup> Олейник О. С. Информатизация процессов управления развитием региона: общество, статистика, власть [Текст]: монография / О. С. Олейник; ГОУ ВПО «ВолГУ»; науч. ред. О. В. Ишаков. – Волгоград: ВолГУ, 2008. – С. 16.

<sup>130</sup> 85% e-gov plans have failed // Rediff.com, November 5, 2004. – Режим доступа: <http://www.rediff.com/money/2004/nov/05egov.htm> (дата обращения 02.08.2009).

При этом для данной отрасли, помимо обычных рисков увеличения сроков либо бюджета проекта, характерна специфическая ситуация: система разработана и внедрена в соответствии с планом, но на практике ее использование оказывается неэффективным или нецелесообразным. Если первые два риска несет разработчик системы, то *риск создания бесполезной системы* ложится на государственного или муниципального заказчика, то есть на бюджет.

Одна из основных проблем информационных систем – ошибки, которые допускаются при их разработке. Статистика утверждает, что в среднем программа содержит 1 ошибку на 1000 строк кода<sup>131</sup>. Наука о тестировании программного обеспечения имеет в качестве одного из постулатов то, что можно выявить ошибки в программном обеспечении, но не доказать их отсутствие<sup>132</sup>.

Ошибки в информационных системах бывают двух типов. В основном внимание уделяется ошибкам программирования (багам). Они возникают, когда разработчик, намереваясь реализовать определенное действие (алгоритм, реакцию системы), реализует другое (например, вследствие пропуска команды, неучета какого-либо фактора и т. п.). Обычно эти ошибки проявляются в явных сбоях системы и достаточно быстро устраняются даже после того, как АИС сдана в эксплуатацию. Однако существует более опасная разновидность ошибок – ошибки анализа и проектирования, когда разработчик собирается реализовать заведомо неправильное действие. То есть разрабатывается система, полностью отвечающая представлениям разработчика (и, возможно, заказчика), но тем не менее работающая некорректно.

Наиболее яркий пример дает ситуация с ЕГАИС (единой государственной автоматизированной информационной системой), предназначенной для декларирования производства и оборота спиртосодержащей продукции, благодаря которой, по мнению аналитиков, в июле 2006 г. «прилавки магазинов быстро очистились от спиртного»<sup>133</sup>. Проблемы этой системы

<sup>131</sup> Opensource: 1 ошибка на 1000 строк кода // Cybersecurity.ru [сайт], 11.01.2008. – Режим доступа: <http://www.cybersecurity.ru/programm/39356.html> (дата обращения 02.08.2009).

<sup>132</sup> См., напр.: Канер С., Фолг Дж., Нгуен К. Тестирование программного обеспечения. Фундаментальные концепции бизнес-приложений / пер. с англ. – Киев: Диасофт, 2001. – С. 39–49.

<sup>133</sup> Протасов П. Разобраться без бутылки: спиртное на прилавки вернулось, но осадочек остался // Компьютера. – 2006. – 28 сент. – № 35.

оказались связаны не столько с техническими характеристиками, сколько с некорректной постановкой задачи, ее изначальной концепцией.

Проблема ошибок в программах для ЭВМ затрагивалась в трудах отечественных юристов, однако в основном с точки зрения ответственности разработчиков. В. О. Калятин, например, считает, что производители программ должны нести ответственность только в случае грубой неосторожности (например, распространение инфицированной программы) или прямого умысла на причинение вреда<sup>134</sup>. Другое мнение состоит в том, что право на ограничение ответственности должны иметь лишь разработчики, распространяющие программу в исходных кодах с правом исправления ошибок пользователем, в противном случае они должны брать на себя все риски<sup>135</sup>. Склоняясь к первому мнению, которое наиболее соответствует и сложившейся практике, мы считаем, что вопрос ответственности разработчиков программ является второстепенным, по сравнению с вопросом *правового режима* программ с ошибками, используемых при автоматизации деятельности государственных органов. Между тем этот вопрос практически не поднимался в юридической литературе.

Достаточно близко к постановке проблемы подошел О. Захарьян, рассматривавший ошибки в программах, применяющихся для автоматизации деятельности правоохранительных органов в контексте причин выдачи ЭВМ недостоверной информации. Однако он видел решение во введении понятия гарантии качества программ для ЭВМ и законодательном установлении гарантийных сроков устранения ошибок. В связи с этим он ставит вопрос о гарантии качества программ для ЭВМ и гарантийных сроках исправления обнаруженных ошибок. По своей юридической природе, считает автор, ошибки в программах близки к скрытым дефектам, и порядок их исправления может регулироваться теми же правовыми нормами<sup>136</sup>.

В 2005 г. ООО «ЛАН Крипто, Инт.» в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» выполнило НИР «Разработка концепции элек-

<sup>134</sup> Калятин В. О. Интеллектуальная собственность (исключительные права). – М.: Норма, 2000. – С. 195–196.

<sup>135</sup> См., напр.: Виноградов М. Правовое регулирование оборота компьютерных программ. – Режим доступа: [http://www.amlab.ru/law/paper\\_pravo\\_content.htm](http://www.amlab.ru/law/paper_pravo_content.htm) (дата обращения 02.08.2009).

<sup>136</sup> Захарьян О. Правовое регулирование информационного обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Право и жизнь. – 2006. – № 96 (6).

тронного административного учета в государственных информационных системах и нормативно-правовой базы по ее реализации». В отчете о НИР содержится раздел 5.2.3 «Ошибки программ для ЭВМ и иные ошибки в системах учета», в котором отмечается, что ошибки в программах могут состоять как в несоответствии реализуемого вычислительного процесса документации, описывающей программу (ошибки программирования), так и в несоответствии вычислительного процесса и документации реальным обстоятельствам, отражением которых должен являться вычислительный процесс (ошибки проектирования алгоритмов). Ошибки обоих типов должны быть предусмотрены при правовой регламентации государственного учета. Процедуры ведения государственного электронного учета должны содержать: процедуры и методы контроля программ для ЭВМ и выявления ошибок; процедуры раскрытия информации об обнаруженных ошибках и уведомления лиц, интересам которых мог быть причинен ущерб в результате этих ошибок; процедуры эксплуатации программных приложений с выявленными ошибками до момента их замены; процедуры замены программ в целях исправления ошибок и раскрытия информации об исправленных программах. Авторы делают важное замечание: «нормативная правовая база осуществления электронного государственного учета должна позволять правовую трактовку ошибок в алгоритмах и кодах информационно-коммуникационных компьютерных программ, обеспечивающих ведение электронного государственного учета»<sup>137</sup>. Однако на настоящий момент эти рекомендации законодателем не учтены.

Основная особенность ошибок в АИС, использующихся для автоматизации государственного и муниципального управления, по сравнению с ошибками в обычном пользовательском приложении или даже АИС управления производством на предприятии, заключается в том, что проявление такой ошибки может вести к нарушению прав и законных интересов участников данных правоотношений.

---

<sup>137</sup> Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка концепции электронного административного учета в государственных информационных системах и нормативно-правовой базы по ее реализации» // Сайт Минэкономразвития России. – Режим доступа: [http://projects.economy.gov.ru/pms/DownloadFile.aspx/АдминистративныйУчётКонцепция\\_v12\\_13\\_03\\_2006.doc?workproductid=2eba31b5-3575-4dc4-a9aa-fd220a91dea1](http://projects.economy.gov.ru/pms/DownloadFile.aspx/АдминистративныйУчётКонцепция_v12_13_03_2006.doc?workproductid=2eba31b5-3575-4dc4-a9aa-fd220a91dea1) (дата обращения 02.08.2009).

За примером можно обратиться к одной из статей Д. Горелишвили, специализирующегося в области административного учета. Речь идет об учетной АИС для регистрации ПБОЮЛ, разработанной в начале 2000-х гг. (название системы в статье не приводится). Эта АИС не позволяла сделать запись о регистрации в базе данных в случае, если при вводе данных не заполнялось поле «зарегистрирован», содержащее сведения о регистрации по месту жительства. В результате гражданин без регистрации по месту жительства не мог зарегистрироваться в качестве ПБОЮЛ, так как программа не присваивала необходимый для выдачи свидетельства регистрационный номер. При этом нарушалось конституционное право на предпринимательскую деятельность (которое не ограничивалось для незарегистрированного по месту жительства гражданина действующим на тот момент законодательством<sup>138</sup>). В суде не удалось доказать, «что компьютерная программа является приложением к инструкции для должностного лица, поскольку инструкция утверждается Председателем Регистрационной палаты, а компьютерная программа, как выяснилось, никем не утверждается, а является коммерческим продуктом, разработанным каким-то сторонним разработчиком, который не назывался»<sup>139</sup>.

В качестве другого примера можно привести, например, программный комплекс АИС ГЗ ВО Комита Курьер, использующийся для размещения госзаказов в Волгоградской области в соответствии с постановлением Главы администрации Волгоградской области от 19 июля 2006 г. № 879 «Об утверждении порядка работы автоматизированной информационной системы размещения и формирования заказов для государственных и муниципальных нужд Волгоградской области». Данная программа осуществляет подсчет баллов и определение наилучшего результата, однако не предусматривает поле, в которое вносится весовой коэффициент, поэтому победитель определяется программой без учета весовых коэффициентов, что в ряде случаев противоречит законодательству. Проблема получила огласку и частичное разрешение только в 2008 г. в связи с жалобой участ-

<sup>138</sup> См.: Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» [утратил силу]: положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности [утв. указом Президента РФ от 8 июля 1994 г. № 1482] // Рос. газ. – 1994. – 12 июля. – № 130.

<sup>139</sup> Горелишвили Д. Три проблемы одного окна. – Режим доступа: <http://www.hro.org/ngo/2004/11/window.php> (дата обращения 12.02.2009).



ника торгов ООО «Мебель Лэнд» в Управление Федеральной антимонопольной службы России по Волгоградской области. Комиссия УФАС решила признать жалобу обоснованной, а конкурсную комиссию заказчика – Государственной жилищной инспекции администрации Волгоградской области – нарушившей ч. 2 ст. 28 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Конкурсной комиссии заказчика было выдано предписание о прекращении нарушения требований законодательства РФ о размещении заказов и устранении допущенных нарушений<sup>140</sup>. Между тем система, неадекватная законодательству в сфере автоматизации, функционировала два года – при этом нарушались права участников торгов.

В Законе Франции № 78-17 от 6 января 1978 г. «Об информатике, картотеках и свободах»<sup>141</sup> в ст. 1 указывается, что автоматизированная обработка информации должна служить интересам каждого гражданина. Она не должна наносить ущерб личности, правам человека, частной жизни, личным общественным свободам.

В настоящее время функционирует относительно немного систем, в которых результат обработки информации является юридически значимым. К ним относятся в первую очередь системы проведения электронных торгов и немногочисленные электронные административные регламенты – такие, где результат выполнения услуги (документ) выдается и является легитимным в электронном виде (например, подача декларации о налогах в электронном виде, получение документа, подтверждающего право собственности, и т. д.). Однако «обойти» некорректно работающую систему, внедренную в административный процесс, крайне сложно, если выполняемые этой системой операции становятся частью административной процедуры (как в предыдущих примерах).

---

<sup>140</sup> См.: Решение Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы России по Волгоградской области по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд по делу № 08-02-06/283-ВО от 5 сент. 2008 г. // Официальный сайт «Волгоградское УФАС России». – Режим доступа: <http://volgograd.fas.gov.ru/page.php?id=131> (дата обращения 02.08.2009).

<sup>141</sup> См.: Защита персональных данных: опыт правового регулирования / сост. и авт. коммент. Е. К. Волчинская. – М.: Галерея, 2001. – С. 113.

Ошибки в АИС, использующихся для информационного обеспечения органов государственного и муниципального управления (аналитические и статистические системы), также представляют серьезную проблему, поскольку неэффективные управленческие решения в сфере распределения бюджетных средств или охраны правопорядка затрагивают интересы большого числа граждан<sup>142</sup>.

Например, Зимин В. М. отмечает, что «главная цель системы информационного обеспечения судов общей юрисдикции состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить вторичную, обработанную информацию, которая служит основой для процессуальных решений»<sup>143</sup>. Если в результате программного сбоя получена искаженная вторичная информация, это негативно повлияет на эффективность судопроизводства.

На наш взгляд, одной из актуальных проблем (одним из последствий которой и является появление ошибок стадии анализа и проектирования) является отсутствие нормативной базы, регламентирующей *процесс* создания государственных и муниципальных АИС, разработка и сопровождение которых обходятся бюджету в весьма значительные суммы.

Проводя комплексный анализ информационного законодательства, Н. Н. Ковалева выделяет следующие права и обязанности участников информационных отношений, возникающих при создании и применении информационных систем, их сетей, средств обеспечения: право на создание и применение информационных систем, их сетей, средств их обеспечения; право интеллектуальной собственности на результаты творческой деятельности при создании таких объектов; ограничение права на создание таких объектов для информации ограниченного доступа; обязанность создания и применения информационных систем, их сетей, средств их обеспечения в соответствии с установленной компетенцией; обязанность по заключению и исполнению договоров на создание таких объектов для государственных нужд; ответственность за недоброкачеством созданной продукции, нарушение сроков исполнения договора, другие наруше-

---

<sup>142</sup> Приведенная постановка проблемы, связанной с ошибками в государственных и муниципальных АИС, представлена нами в работе: Амелин Р. В. Ошибки в АИС в сфере государственного и муниципального управления // Хозяйство и право. – 2010. – № 2. – С. 57–60.

<sup>143</sup> Зимин В. М. Административно-правовая организация информационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Хабаровск, 2004. – С. 74.

ния<sup>144</sup>. Обязанности разработчика следовать при разработке АИС современным методологиям и стандартам, взаимодействовать с заказчиком при выработке требований к системе, проводить тестирование ее компонентов, равно как и обязанности государственных органов при внедрении АИС разработать нормативную базу, связанную с ее использованием (в частности, устанавливающую правовой статус системы и документов, созданных с ее использованием, а также предусматривающую режим работы системы при обнаружении ошибок), отсутствуют.

Практически каждый проект по созданию государственной или муниципальной АИС развивается по собственным правилам. Это развитие нельзя назвать полностью бесконтрольным: принимаются локальные нормативные правовые акты, утверждается проектная документация, АИС, дошедшие до стадии выпуска, проходят сертификацию (в частности, на предмет отсутствия скрытой функциональности). Но каждый раз «правила игры» (за отсутствием единого нормативного регламента) определяет государственный заказчик, в роли которого для различных АИС выступают различные государственные структуры.

Одна из проблем, возникающих при таком порядке вещей, – то, что опыт удачных проектов информатизации сфер государственного управления не обобщается, а различные государственные заказчики совершают одни и те же ошибки, которые выливаются в создание неработоспособных (не в техническом, а в организационном и экономическом плане) систем, напрасном расходовании времени и бюджетных средств.

Технология разработки программного обеспечения оперирует понятием жизненного цикла АИС. Выделяют следующие основные стадии жизненного цикла: анализ, проектирование, реализация, тестирование, внедрение и сопровождение<sup>145</sup>. Различные модели жизненного цикла по-разному распределяют приоритет между этими стадиями и порядок их прохождения (например, при водопадном подходе они должны быть пройдены однократно и в строгом порядке, а модель RUP предполагает повторное прохождение этих стадий на качественно разных уровнях). Но при этом во

---

<sup>144</sup> Ковалева Н. Н. Информационное право России: учеб. пособие. – М.: Дашков и К°, 2008.

<sup>145</sup> См., напр.: Принципы проектирования и разработки программного обеспечения: учеб. курс MCSO / пер. с англ. – 2-е изд., испр. – М: Издательско-торговый дом «Русская редакция», 2002. – С. 130–174.

всех моделях и подходах к разработке программного обеспечения подчеркивается особая важность стадии анализа. Научно закреплено положение о том, что именно качество проведения анализа определяет успех или неуспех АИС: ошибки, допущенные на данной стадии, наиболее дорого обходятся при их исправлении<sup>146</sup>.

На стадии анализа, в частности, создаются полные взаимно непротиворечивые требования к АИС.

Особое значение стадия анализа приобретает при создании автоматизированных информационных систем для государственных и муниципальных нужд. Как было показано выше, некорректно сформулированные требования к таким системам приводят не только к неэффективному расходованию бюджетных средств, но и зачастую к нарушению прав и законных интересов участников правоотношений, регулирование которых прямо или косвенно затрагивает разрабатываемая АИС (как это и имело место в случае с ЕГАИС).

В ходе спора об интеллектуальной собственности, возникшего в результате отстранения разработчика ЕГАИС – ФГУП НТЦ «Атлас», – обнаружилось, что ни ФСБ, ни Роспром, последовательно выступавшие в качестве государственных заказчиков ЕГАИС, даже не выдавали «Атласу» техзадания на ее разработку<sup>147</sup>. Но обязанность государственного заказчика выдать разработчику АИС техническое задание в российском законодательстве не закреплена.

Отношения между заказчиком и разработчиком АИС в сфере государственного и муниципального управления регулируются прежде всего Федеральным законом «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В соответствии с положениями данного Федерального закона заказчик объявляет конкурс на разработку АИС, отражая требования к ней в конкурсной документации.

Однако выработка требований к АИС является частью процесса разработки (а именно фазы анализа) и относится к компетенции разработчика, а

<sup>146</sup> См., напр.: Вигерс К. Разработка требований к программному обеспечению / пер. с англ. – М.: Издательско-торговый дом «Русская редакция», 2004. – С. 3.

<sup>147</sup> См.: Парфентьева И. ЕГАИС разберут на модули, если налоговики не заплатят разработчику системы // Коммерсантъ. – 2007. – 5 сент. – № 160 (3736).

не государственного заказчика. Заказчик должен сформулировать цель создания системы и задачи, которые должны ею решаться, а также ряд принципиальных требований. Проанализировать эти требования, дополнить их и разрешить все потенциальные противоречия – задача разработчика (которая решается, в частности, путем консультирования с заказчиком, исследования автоматизируемых процессов и т. д.).

Между тем Федеральный закон «О размещении заказов...» по сути проводит черту между госзаказчиком и разработчиком, вынуждая первого отражать требования к АИС в конкурсной документации, а второго – этой документации следовать. Недостаточно полные требования могут привести к тому, что разработчик будет создавать систему в соответствии со своими представлениями об управлении обществом<sup>148</sup>, а чрезмерные – к выходу заказчика за пределы своей компетенции и, как следствие, к принятию неэффективных решений в отношении разрабатываемой АИС. При этом достичь «золотой середины» достаточно сложно.

Пример первого крайнего случая был рассмотрен выше, когда программист при проектировании базы данных счел уместным сделать поле «регистрация по месту жительства» обязательным. В результате одного проектного решения, принятого по усмотрению разработчика, была создана и внедрена система, не соответствующая законодательству.

В качестве противоположного примера может быть приведена конкурсная документация по проведению открытого конкурса на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках городской целевой программы «Электронная Москва» по теме «Разработка автоматизированной информационной системы мониторинга крупных муниципальных образований». Конкурсная документация содержит детально проработанное техническое задание, исчерпывающе описывающее требования к АИС, включая полную функциональную спецификацию, но при этом первым этапом работ являются проведение обследования местных органов власти и анализ существующих способов и приемов прогнозирования, мониторинга и анализа социально-экономических показателей раз-

---

<sup>148</sup> См.: Горелишвили Д. Электронный документ в электронном государстве. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/science/2006/03/09/document.html> (дата обращения 31.07.2009).

вития КМО. На самом деле обследование обязано предшествовать техническому заданию.

Достаточно проработанной выглядит и «Концепция создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами», одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 516-р. Однако данный документ нарушает ряд научно закрепленных принципов технологии разработки программного обеспечения<sup>149</sup>. В нем объединены несколько документов, различающихся по статусу, приоритетности, механизму принятия и доработки и, самое главное, по стадиям, на которых эти документы должны подготавливаться (с учетом всех предыдущих, прошедших экспертизу документов) и использоваться. В «Концепции» присутствуют элементы собственно концепции (или документа об образах и границах проекта), технического задания, требований к архитектуре системы и даже пользовательской документации (правил функционирования системы).

Подход, при котором все детали будущей системы зафиксированы изначально и не могут изменяться, называется водопадным подходом. Для разработки сложных систем этот подход считается неадекватным<sup>150</sup>. Более того, даже при использовании этого подхода нельзя на этапе постановки задачи, составления концепции будущей системы принимать проектные решения (в частности, касательно архитектуры системы). Не в последнюю очередь потому, что на этапе разработки концепции многие принципиальные решения просто невозможно принять по причине отсутствия информации, следовательно, принимать их должен будет разработчик во время создания системы – мы возвращаемся к первому крайнему случаю.

Отсутствие единого нормативного акта, регламентирующего процесс создания государственных и муниципальных АИС, приводит к ситуациям, похожим на ситуацию с ЕГАИС. Постановление Правительства, в котором определялся ответственный за разработку системы, было принято 31

---

<sup>149</sup> Об этих принципах см. подробнее, напр.: Вигерс К. Разработка требований к программному обеспечению / пер. с англ. – М.: Издательско-торговый дом «Русская редакция», 2004.

<sup>150</sup> Подробнее о сравнении подходов к разработке программного обеспечения см., напр.: Принципы проектирования и разработки программного обеспечения: учеб. курс MSCD / пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Издательско-торговый дом «Русская редакция», 2002. – С. 130–146.

декабря 2005 г., за день до официального начала работы ЕГАИС<sup>151</sup>. Постановление, утверждающее порядок работы системы<sup>152</sup>, вышло в августе того же года – через восемь месяцев после введения системы в действие. В связи с этим в Арбитражный суд Москвы было подано заявление о признании незаконным бездействия Правительства (закключающегося в неприятии соответствующих постановлений)<sup>153</sup>.

Случай с ЕГАИС является самым шумевшим в российской практике автоматизации деятельности государственных органов по причине того, что внедренная сверху некачественная АИС затронула интересы торговцев спиртным во всех регионах РФ. Вообще, как государственные заказчики, так и разработчики предпочитают умалчивать о переносах сроков или провалах проектов автоматизации, предпочитая пресс-релизы об успешных внедрениях. Однако углубленный анализ ситуации в данной сфере демонстрирует системные проблемы. Так, в судебной практике возникают дела, подобные рассмотренному выше случаю с системой размещения заказов.

Иногда проблемы становятся известными только после окончания эксплуатации системы. Так, при переходе с АИС «Налог 2 Москва» на новый программный комплекс «Система ЭОД» и при переносе информации появилась проблема потери части данных о налоговых платежах, возникшая в связи с архитектурными недоработками старой системы<sup>154</sup>.

Опыт информатизации прокуратуры, МВД России, других ведомств показывает, что недостаточный учет специфики автоматизируемых функциональных задач и процессов ведет к неоправданным затратам средств и низкой эффективности компьютерных технологий. По мнению экспертов, проект по созданию АСУ Прокуратуры СССР, разработанный в свое вре-

---

<sup>151</sup> О требованиях к техническим средствам фиксации и передачи информации об объеме производства и оборота алкогольной продукции [Текст]: постановление Правительства РФ от 31 дек. 2005 г. № 873 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 5. – Ст. 541.

<sup>152</sup> О функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции [Текст]: постановление Правительства РФ от 25 авг. 2006 г. № 522 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 36. – Ст. 3830.

<sup>153</sup> Заявление о признании незаконными действий (бездействия) государственного органа // Материалы дела № А40-32447/05-83-294.

<sup>154</sup> См.: Рэм О. «Система ЭОД» забудет о налоговых прегрешениях компаний // Учет. Налоги. Право. – 2008. – № 27.

мя коллективом квалифицированных специалистов, так и не дал ожидаемых результатов из-за несоответствия практическим задачам и режиму работы аппарата Генеральной прокуратуры<sup>155</sup>. Все три проекта информатизации ЦК КПСС были провалены из-за отсутствия контактов с заказчиками и невозможности должного общения с будущими пользователями системы, «занятыми» функционерами<sup>156</sup>.

Таким образом, основные проблемы разработки и внедрения АИС в сфере государственного и муниципального управления – это:

1) создание продукта, качество которого не соответствует его назначению; выход проектов по разработке АИС за границы сроков и бюджета; вынужденная «заморозка» многих таких проектов. Основная причина – нарушение технологии разработки программного обеспечения вследствие неучета государственными заказчиками и современным законодательством в сфере госзаказа специфики этой технологии<sup>157</sup>;

2) выпуск АИС, содержащих ошибки (как программного характера, так и связанные с некорректной постановкой задачи), и последующее внедрение этих АИС для автоматизации процессов государственного и муниципального управления. Это приводит к появлению сбоев в автоматизируемых процессах, причем подход к разработке и внедрению АИС, использующийся в настоящее время (и базирующийся на современном законодательстве), не позволяет своевременно обнаружить эти сбои и легко отказаться от использования некачественной АИС.

Для борьбы с этими проблемами необходимо обобщение опыта удачных и неудачных разработок (внедрения) АИС в сфере государственного и муниципального управления. На основе этого обобщения могут быть выработаны законодательные принципы разработки и внедрения АИС, которые должны быть нормативно закреплены путем принятия соответствующих законов или внесения изменений в существующие.

---

<sup>155</sup> См.: Зимин В. М. Административно-правовая организация информационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Хабаровск, 2004. – С. 100–101.

<sup>156</sup> См.: Орлов Е. И. Информатизация высших органов государства. – М.: Информиздат, 2007. – С. 55–64.

<sup>157</sup> См.: Амелин Р. В. Регулирование разработки государственных автоматизированных информационных систем: современное состояние и перспективы развития законодательства // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: межвуз. сб. науч. тр. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2009. – С. 173–177.



В следующих разделах настоящего исследования мы предлагаем ряд таких ключевых принципов. Эти принципы условно можно разбить на две группы: принципы, относящиеся к качественным характеристикам АИС (учитывающие специфику государственного и муниципального управления как области автоматизации), и принципы, связанные с организацией процесса разработки АИС.

## **§2. Законодательные принципы разработки автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления**

Одним из основных требований к автоматизированным информационным системам является строгое соответствие требованиям заказчика (которые могут быть жестко закреплены на предпроектной стадии создания системы или постепенно уточняться на стадии проектирования и даже разработки – в зависимости от выбранной модели жизненного цикла АИС), а также соответствие бизнес-процессам в области автоматизации (которые, однако, могут быть изменены с учетом новых возможностей – пройти процедуру реинжиниринга). Система будет корректной, если такое соответствие соблюдается, то есть все функции полностью соответствуют спецификации.

Однако автоматизация государственного и муниципального управления влияет не просто на эффективность тех или иных бизнес-процессов, а может затрагивать права и законные интересы большого количества людей, не связанных с организацией-заказчиком, как было показано в первом разделе. Эта особенность приводит к появлению дополнительного уровня требований к системе, стоящего выше требований заказчика – уровня законодательства. Для АИС, рассматриваемых в настоящей работе, *критерием корректности в первую очередь должно выступать соответствие законодательству, регулиющему процесс, для автоматизации которого создается данная АИС*. То есть результат обработки данных в АИС должен строго соответствовать тому результату, который был бы получен при обработке данных «вручную» при строгом следовании требованиям законодательства.

Например, система подсчета голосов избирателей должна определять результаты голосования в соответствии с Конституцией РФ, Федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др., а не с дополнительными пожеланиями государственного заказчика. Аналогично электронный административный регламент должен соответствовать «своему» нормативно утвержденному административному регламенту.

Безусловно, разработчики любых программных продуктов не могут не учитывать положения законодательства – это диктуется требованиями рынка<sup>158</sup>. Однако в сфере государственного и муниципального управления классические рыночные механизмы не играют большой роли. Разработка АИС осуществляется (и финансируется) в рамках госзаказа, а критерием оценки проекта является его соответствие требованиям конкурсной документации. Поэтому принцип законности приобретает в этой сфере особое значение.

К понятию законности можно подходить с нескольких позиций. С одной стороны, законность можно понимать как неуклонное, строгое и точное исполнение, соблюдение и применение законов и подзаконных актов всеми государственными и муниципальными органами и должностными лицами, а также физическими и юридическими лицами<sup>159</sup>. С другой стороны, законность может рассматриваться как определенный правовой режим – такой порядок отношений в обществе, при котором точно соблюдаются и исполняются законы<sup>160</sup>. Наконец, законность – это принцип деятельности всех государственных и муниципальных органов (в том числе и органов государственного управления). Все эти подходы имеют право на существование, а последний – и соответствующую нормативную основу<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> См. об этом, напр.: Вигерс К. Разработка требований к программному обеспечению / пер. с англ. – М.: Издательско-торговый дом «Русская редакция», 2004. – С. 161–170.

<sup>159</sup> Блинов В. М. Законность и правопорядок в советском обществе. – М.: Правда, 1971. – С. 30.

<sup>160</sup> Лунев А. Е. Обеспечение законности в СССР. – М.: Юридическая литература, 1963. – С. 3.

<sup>161</sup> Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2007. – С. 116–117.

На наш взгляд, законность как принцип разработки АИС в сфере государственного и муниципального управления не просто является сужением более общего принципа законности на конкретную правовую сферу, – АИС, разработанные с учетом (и приоритетом) данного принципа, сами служат *средством обеспечения режима законности*, поскольку, как отмечалось выше, фиксируют регламент административных процедур, уменьшают объем дискреционных полномочий их участников, способствуют прозрачности правоотношений (в первую очередь административных). Этому мнению поддерживается и В. В. Брижанин: «...внедренные в ходе административной реформы регламенты деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц заполнили ранее существовавший правовой вакуум..., то есть направлены на обеспечение принципа законности. ...Процесс информатизации административной деятельности в форме электронных административных регламентов... в отличие от традиционной (твердой) формы того же регламента, является легитимным для применения... в электронных системах обмена и хранения информации»<sup>162</sup>.

Принцип законности при создании АИС (а точнее, их небольшого подмножества – региональных систем защиты информации – РСЗИ) формулируется в диссертационном исследовании М. В. Климовича: «*принцип законности* заключается в создании РСЗИ в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами федерального уровня в сфере защиты информации, формировании регионального законодательства, обеспечивающего рациональное использование информационных ресурсов региона и реализацию правового механизма защиты различных видов информации»<sup>163</sup>.

Мы бы уточнили данную формулировку следующим образом: принцип законности заключается в создании АИС в сфере государственного и муниципального управления в строгом соответствии с законодательством всех уровней, регулирующим область применения данной АИС. Исходные

<sup>162</sup> Брижанин В. В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административных реформ Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – СПб., 2008. – С. 69.

<sup>163</sup> Климович М. В. Правовые и организационные проблемы информатизации и электронного документооборота в органах государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Воронежской области): дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж: 2006. – С. 182

требования к АИС, зафиксированные в конкурсной документации, должны соответствовать законодательству.

Несмотря на важное значение принципа законности применительно к разработке автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления, он не находит воплощения в нормах российского законодательства. При этом практика использования разработчиками АИС (АСУ) правовых норм в качестве заданных граничных условий в системе была высоко оценена отечественными юристами еще в 1970-е гг.<sup>164</sup>, и предпосылки для ее законодательного закрепления наблюдались уже тогда.

Несоответствие требований к системе законодательства – не единственная возможная причина появления АИС, внедрение которой в административные процессы может привести к нарушению прав и законных интересов граждан. Дело в том, что в процессе создания АИС проходит ряд этапов, на каждом из которых возможны ошибки трансляции. Так, на основе общих требований заказчика разрабатывается концепция АИС, затем на основе концепции – техническое задание. Далее на этапе проектирования системы разрабатывается эскизный проект, а затем технический проект<sup>165</sup>. На каждой из этих стадий (а не только на этапе написания программного кода) могут возникнуть ошибки, связанные с трансляцией (переводом) моделей верхнего уровня в модели нижнего уровня. Так, на основе абсолютно корректных (в смысле соответствия законодательству) требований может быть разработана некорректная проектная документация. Чаще всего это происходит, когда заказчик не считает необходимым подробно описать определенный момент, а разработчик, выбирая из возможных вариантов решения, действует по своему усмотрению, как это и имело место в примерах, рассмотренных в предыдущем разделе.

---

<sup>164</sup> См.: Ольшанецкий А. Г. Проблемы формализации правовых норм // Советское государство и право. – 1974. – № 2. – С. 127; Шахновский А. А. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления // Правоведение. – 1978. – № 1. – С. 21–24.

<sup>165</sup> ГОСТ 34.601–90. Информационная технология. Комплекс стандартов на автоматизированные системы. Автоматизированные системы. Стадии создания // Информационная технология. Автоматизированные системы. Основные положения: сб. ГОСТов. – М.: ИПК «Издательство стандартов», 2002.

Среди компьютерных наук существует такая дисциплина, как управление требованиями к программному обеспечению<sup>166</sup>. Выработаны механизмы и инструментальные средства управления требованиями на каждом этапе разработки АИС. Главным принципом управления требованиями является их *прослеживаемость*. На каждом этапе разработки системы устанавливается связь между решениями, выработанными на предыдущем этапе, и решениями данного этапа, показывающая, как в этих решениях отображаются исходные требования. В результате каждое требование можно последовательно проследить через все стадии разработки АИС вплоть до конечного программного кода, отвечающего за его реализацию. Также можно отследить все допущения, сделанные разработчиком на различных стадиях, когда исходных требований недостаточно (что бывает практически всегда) для принятия однозначного решения.

Многие разработчики программного обеспечения используют управление требованиями для уверенности в том, что разработанный программный продукт полностью удовлетворяет изначальным требованиям заказчика. Однако нам представляется, что для рассматриваемых в данной статье АИС управление требованиями должно быть организовано иначе, с учетом их специфики. Наряду с прослеживаемостью технических требований (скорость обработки данных, форма представления результата и т. д.) должна быть введена процедура прослеживаемости требований законодательства. Ее особенности нам видятся следующими:

1. Исходной базой проекта по разработке АИС является российское законодательство в той области, для автоматизации которой она предназначена. Требования к АИС, формулируемые государственным заказчиком, должны соответствовать требованиям законодательства, что выражается в двух принципах:

а) каждое обязывающее положение законодательства должно закрепляться в этих требованиях;

б) ни одно требование к АИС не может противоречить законодательству.

---

<sup>166</sup> См.: Вигерс К. Разработка требований к программному обеспечению / пер. с англ. – М.: Издательско-торговый дом «Русская редакция», 2004; Hull E., Jackson K., Dick D. Requirements Engineering. Second Edition. – Springer, 2005.

2. На каждом следующем этапе разработки АИС процесс повторяется. Каждому решению, принятому на предыдущем этапе, должно соответствовать одно или несколько реализующих его решений следующего этапа. Каждое дополнительное решение, принятое на данном этапе, не может противоречить как законодательству, так и всем решениям, принятым на предыдущих этапах<sup>167</sup>.

В качестве примера исходных требований, составленных с учетом принципа законности, рассмотрим систему электронного голосования – АИС обеспечения избирательного процесса.

Требования к *любой* АИС, предназначенной для использования в избирательном процессе, должны *выводиться* из основополагающих принципов избирательного права. *Принципы избирательного права* – это те условия его признания и реализации, соблюдение которых на выборах делает эти выборы действительно народным волеизъявлением<sup>168</sup>. Они закреплены в ст. 32, 81 Конституции РФ.

К основным принципам избирательного права относятся всеобщность, равенство, тайна голосования, принцип прямого голосования. Некоторые авторы называют пятый принцип: обязательность и периодичность проведения выборов<sup>169</sup>. Этот принцип относится к организационному обеспечению избирательной технологии и АИС напрямую не затрагивает.

В статье «Конституционные принципы избирательного права при разработке автоматизированных информационных систем»<sup>170</sup> мы попытались проследить, каким образом принципы избирательного права трансформируются в требования к АИС, обеспечивающей избирательный процесс. Ниже приводятся полученные нами результаты:

---

<sup>167</sup> Подробнее об этом см.: Амелин Р. В. Прослеживаемость как правовой принцип разработки АИС в сфере государственного и муниципального управления // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: сб. статей VII Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2008. – С. 111–115.

<sup>168</sup> Рыбаков А. В. Избирательное право и избирательные системы // Социально-политический журнал. – 1998. – № 2.

<sup>169</sup> См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – 4-е изд. – М.: Норма, 2004. – С. 393.

<sup>170</sup> См.: Амелин Р. В. Конституционные принципы избирательного права при разработке автоматизированных информационных систем // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. трудов. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2008. – С. 176–179.

1. Равенство. По мнению Г. Н. Комковой, данный принцип приобретает особое значение в современном правовом государстве<sup>171</sup>.

Все граждане участвуют в выборах на равных основаниях. Ни один кандидат не имеет преимуществ перед другими. Ни одному избирателю нельзя предоставить голосов больше, чем другим («один человек – один голос»). Следовательно:

– ни один пользователь (избиратель) не может проголосовать дважды при помощи АИС;

– каждый голос каждого избирателя должен быть учтен и не может измениться или потеряться;

– ни один из кандидатов не может получить «добавочное» количество голосов.

Названные требования легче всех других реализуются программно, однако именно по их поводу чаще всего возникают споры. Так, на президентских выборах в США 2000 г. одна из машин для электронного голосования, производимых фирмой Diebold, «случайно лишила» Альберта Гора 16 тысяч голосов. Перед этим исследователи отмечали подозрительную взаимосвязь использования электронных систем голосования, производимых фирмой Diebold, и победами республиканцев на выборах в тех регионах, где эти машины были установлены<sup>172</sup>. В результате под сомнение ставится честность выборов с применением АИС.

Принцип честности в избирательном праве напрямую не закреплен, но, безусловно, непосредственно следует из принципа равенства. Этот принцип преобразуется в следующее требование к АИС:

– никто из членов обслуживающего персонала (администраторов) АИС, пользователей (избирателей) или иных лиц (внешних по отношению к системе) не может нарушить целостность данных о поданных голосах и результатах голосования.

2. Всеобщность. Всеобщим является такое избирательное право, при котором все взрослые граждане имеют право участвовать в выборах<sup>173</sup>. Ис-

<sup>171</sup> См.: Комкова Г. Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве. – Саратов: Издат. центр ПАГС, 2003. – С. 60.

<sup>172</sup> См.: Приходько Л. Зарубежный опыт использования и правового обеспечения систем электронного голосования. – Режим доступа: <http://www.dissert.h10.ru/artical/prihodkoL4.html> (дата обращения 31.07.2009).

<sup>173</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. – М., 2004. – С. 314.

ключение составляют недееспособные граждане и граждане, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда. Применение АИС непосредственно на этапе голосования не должно сколько-нибудь препятствовать реализации активного избирательного права гражданами РФ. Препятствия могут возникнуть по двум причинам:

- для эффективного использования системы необходимы специальные знания о принципах ее работы, без которых велика вероятность ошибиться (например, отдать голос не за того кандидата);

- люди с ограниченными возможностями (например, с плохим зрением или неспособные передвигаться самостоятельно) не смогут воспользоваться системой.

Таким образом, из принципа всеобщности вытекают следующие требования:

- интуитивно понятный пользовательский интерфейс, исключающий возможность ошибки. Следует отметить, что система не должна требовать длительного обучения работы с ней, должно быть достаточно короткой и ясной инструкции;

- система должна быть доступной для людей с ограниченными возможностями – правовые основы этого требования заложены в ст. 14 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>174</sup>. В арсенале разработчиков АИС достаточно приемов, чтобы его выполнить: контрастные элементы, возможность голосовых команд и т. д. Следует учесть, что некоторые приемы могут противоречить другим избирательным принципам (например, голосовое управление системой может нарушить тайну голосования), это важно учитывать;

- граждане, физически не способные явиться в день выборов на избирательный участок, также должны иметь возможность проголосовать. Данное требование может обеспечиваться посредством использования различных коммуникационных систем (в частности, сети Интернет).

В последних двух требованиях принцип всеобщности сближается с принципом равенства. Г. Н. Комкова отмечает, что государственная поли-

---

<sup>174</sup> См. об этом: Слобцов И. А., Кузнецова О. В. Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (постатейный) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс].



тика РФ в отношении инвалидов требует проведения ряда мер по обеспечению равных прав инвалидов, к которым относится, в частности, содействие обеспечению инвалидам равных возможностей<sup>175</sup>.

3. Тайное голосование – обязательный атрибут демократической системы выборов. Контроль за волеизъявлением избирателя, давление или запугивание исключаются. Для этого необходимо не только защитить конфиденциальность информации от посторонних лиц, но и не дать самому избирателю доказательства своего выбора, которое может быть потребовано лицом, оказывающим давление на избирателя:

– информация о том, за какого кандидата проголосовал конкретный пользователь, не должна вводиться и обрабатываться в АИС и не может быть аналитическим путем получена на основе хранящихся в АИС данных;

– АИС не должна предоставлять избирателю возможности гарантированно подтвердить третьему лицу факт голосования за определенного кандидата.

4. Прямое голосование. Каждый избиратель голосует непосредственно, без каких-либо посредников. Следовательно:

– АИС должна обладать надежной системой аутентификации, гарантирующей, что избиратель лично использует систему. Аутентификация, основанная на легко передаваемых данных (например, логин и пароль), использоваться не может.

Заметим, что на этапе анализа и формулирования требований к системе не предлагаются конкретные способы реализации этих требований. Однако на этапе проектирования каждое из этих требований должно прослеживаться до конкретных проектных решений, а впоследствии – до конкретных подсистем, модулей и функций, в которых соответствующие проектные решения воплощены программно и аппаратно.

Сформулированные требования напрямую выводятся из принципов избирательного права, закрепленных в Конституции РФ и федеральных законах. Они обязательно должны присутствовать среди прочих требований в техническом задании на разработку АИС, быть прослеживаемыми до их

---

<sup>175</sup> См.: Комкова Г. Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2002. – С. 192.

конечного воплощения и проверяться с помощью специально разработанных тестов. Присутствие этих требований и соответствующих тестов должно быть обязательным критерием при оценке проектов во время проведения тендера на разработку такой системы и ее компонентов.

В настоящее время роль единственной системы автоматизации избирательного процесса в РФ исполняет ГАС «Выборы». В ст. 4 Федерального закона «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» декларируется принцип обязательного применения ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума и недопустимости использования для этих целей других АИС и ИТ. В ст. названного Закона отмечается, что «в состав ГАС “Выборы” могут входить комплексы средств автоматизации участковых избирательных комиссий... в том числе для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума». Наименований таких комплексов в настоящее время около десятка, причем их разработка и внедрение происходят со значительными временными интервалами<sup>176</sup>.

Комплексный анализ требований и соответствующих им характеристик и функциональных возможностей ГАС «Выборы», с точки зрения принципов избирательного права, в открытых публикациях не приводился (хотя некоторые исследователи оценивали показатели полноты, достоверности, своевременности и т. д. ее отдельных подсистем<sup>177</sup>). Более того, нормативно не закреплены ни функциональные требования к данной системе, ни порядок их утверждения (существующие нормативные правовые акты затрагивают в основном организационные аспекты использования системы). Возникает явная брешь в законодательстве: названа конкретная система, которую предписано использовать для автоматизации избирательного процесса, но не указаны средства контроля за направлением развития этой системы (далее мы вернемся к этой специфической правовой проблеме). На наш взгляд, необходимы принятие соответствующего феде-

---

<sup>176</sup> При независимой разработке различных подсистем не так просто получить в результате целостный комплекс, характеристики которого удовлетворяют всем принципам избирательного права. Вышеперечисленные требования должны предъявляться ко всему комплексу, а не к каждой из подсистем в отдельности. Для этого необходимо утвердить архитектуру АИС и сформулировать производные требования к каждому ее компоненту и каждому интерфейсу между компонентами.

<sup>177</sup> См.: Яценко В. В. Оценка эффективности информационных систем – проблема актуальная // Журнал о выборах. – Спец. выпуск. – 2005. – С. 46–52.

рального закона и проведение в соответствии с ним анализа текущих функциональных возможностей и характеристик ГАС «Выборы». В этом случае избирательный процесс в РФ, используя все преимущества автоматизации, будет являться полностью демократическим.

Применим предлагаемый нами принцип прослеживаемости (в сочетании с принципом законности) к другой проблеме автоматизации: использование систем персональных данных<sup>178</sup>.

В настоящее время право на тайну частной жизни – одно из основных прав человека и гражданина, гарантированных ему Конституцией и рядом международных договоров, – испытывает серьезные угрозы, связанные, с одной стороны, со все возрастающими возможностями АИС и их внедрением практически во все сферы человеческой деятельности, а с другой – с тенденцией, которую отметил в своем докладе независимый наблюдатель по вопросам конфиденциальности «Privacy International». Она заключается в том, что в последние годы парламенты различных стран мира приняли законы, «призванные всесторонне увеличить для правительств количество информации о личной жизни почти всех граждан и жителей»<sup>179</sup>. Это хорошо иллюстрирует вызвавший неоднозначную реакцию общественности приказ Министерства информационных технологий и связи РФ от 16 января 2008 г. № 6 «Об утверждении требований к сетям электросвязи для проведения оперативно-розыскных мероприятий», в котором заложена основа практически бесконтрольного удаленного прослушивания спецслужбами абонентов связи.

Применительно к АИС проблема обеспечения права на тайну частной жизни трансформируется в проблему конфиденциальности персональных данных, которые хранятся и обрабатываются в этих системах. Как было показано в первой главе, на защиту персональных данных направлен ряд принятых в последнее время нормативных правовых актов, начиная с Федерального закона «О персональных данных» и заканчивая недавним по-

---

<sup>178</sup> Подробнее см.: Амелин Р. В. О правовых принципах разработки государственных АИС, обрабатывающих персональные данные // Информационное право. – 2009. – № 2 (17). – С. 32–35.

<sup>179</sup> Security Concerns, Technological Advances Threaten Privacy By Joan Delaney // Epoch Times Victoria Staff. – 2008. – Jan 17.

ложением об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных<sup>180</sup>.

Но, несмотря на то что отечественное законодательство в области защиты персональных данных постоянно пополняется, как было показано в предыдущей главе, практика показывает его неэффективность при сложившейся системе общественных отношений в стране и в мире.

При этом наиболее актуальные проблемы обеспечения права на тайну частной жизни кроются, на наш взгляд, в области разработки и применения АИС для сферы государственного управления. Специфика этих АИС обусловлена повышенной общественной опасностью нарушения конфиденциальности (утечки) персональных данных, которые хранятся и обрабатываются в них, причем эта повышенная общественная опасность серьезно недооценивается отечественным законодателем. Такое деяние попадает в сферу действия двух статей УК РФ: ст. 147 и ст. 272. Но ст. 147 УК РФ относит незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица к преступлениям небольшой тяжести. А несанкционированный доступ к компьютерной информации (в данном случае речь идет о похищении базы персональных данных из государственной АИС) относится к преступлениям с наиболее высокой латентностью. Практически ни в одном случае серьезной утечки персональных данных из государственных АИС виновные не были привлечены к ответственности.

Следует отметить, что отечественное законодательство недооценивает также высокий уровень коррупции в исполнительных органах Российской Федерации. Так, Положение об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных направлено на защиту от лиц, внешних по отношению к системе, и слабо затрагивает ее непосредственных пользователей – сотрудников исполнительных органов.

Для исследования общественной опасности утечки персональных данных из АИС в сфере государственного управления рассмотрим два возможных последствия таких утечек.

---

<sup>180</sup> Положение об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных [утв. постановлением Правительства РФ от 17 нояб. 2007 г. № 781] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 48 (ч. 2). – Ст. 6001.

Первое из них – предложение баз данных на черном рынке – представляет собой достаточно известное и широко обсуждаемое явление. Общественная опасность обуславливается массовостью нарушений прав человека, поскольку пострадавшим является каждый, сведения о ком были преданы огласке.

Но более серьезную опасность представляет, на наш взгляд, второй вариант преступного деяния, связанного с нарушением конфиденциальности персональных данных. Он связан с тенденцией интеграции государственных АИС и слияния государственных баз данных.

Интеграция государственных информационных систем и ресурсов, обеспечение эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена присутствуют в стратегии развития информационного общества в РФ<sup>181</sup> как задачи, решение которых необходимо для «повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти». Это необратимый, закономерный и действительно обоснованный с точки зрения экономической целесообразности процесс. Но нельзя недооценивать возникающие при этом угрозы.

Лицо, имеющее доступ к АИС (например, коррумпированный сотрудник исполнительных органов власти), может получить *исчерпывающую* информацию о конкретном, интересующем его человеке. В отличие от первого случая, когда общественная опасность выражается в степени охвата незаконно полученной информации, здесь общественная опасность выражается в степени полноты информации. Исчерпывающую информацию о человеке легко использовать в целях шантажа, оказания давления на политического оппонента, «кражи личности» и т. д. Ю. И. Лейбо так описывает данную угрозу: в результате развития мощных компьютеризированных систем для сбора, управления и использования информации органы власти могут в кратчайшее время получить все известные данные о любом человеке, которые могут быть применены с любыми целями<sup>182</sup>. При этом степень латентности такого преступления

<sup>181</sup> Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации [утв. Президентом РФ 7 фев. 2008 г. № Пр-212] // Рос. газ. – 2008. – 16 фев. – № 34.

<sup>182</sup> Лейбо Ю. И. Конституционные права и свободы в России / под. ред. К. А. Экштайн; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД РФ. – М., 2000. – С. 23.

возрастает в разы, поскольку в свободном доступе не появятся базы данных, свидетельствующие о факте утечки информации.

Конечно же, ничего невозможного нет и в массовой утечке всей интегрированной БД. Возможность такой утечки серьезно угрожает не только правам и законным интересам огромного числа людей, но и национальной безопасности РФ в целом. Между тем на сайте radarix.com (в 2009 г. данный ресурс был закрыт, но появился коммерческий сайт radarix.biz) уже наличествовали взаимосвязанные данные о гражданах. По сообщениям прессы, «кроме номеров телефонов и адресов, пользователям предлагалось ознакомиться с тем, есть ли у человека судимость, были ли у него приводы в милицию, брал ли он в банке кредиты»<sup>183</sup>.

Описанная проблема может быть решена посредством изменения законодательного подхода к разработке и использованию АИС в сфере государственного управления. Вместо того чтобы допускать создание систем, имеющих потенциально опасные возможности, а затем пытаться нейтрализовать их посредством правовых механизмов, следует направить законодательские усилия на запрет этих возможностей на этапе создания системы. Такой подход тем более оправдан, что в большинстве случаев потенциально опасные возможности АИС не являются необходимыми для выполнения ее основных задач, а проистекают из-за трех причин:

- 1) недостаточного понимания государственным заказчиком всех тонкостей и последствий технических решений, принимаемых во время разработки АИС;
- 2) недостаточного понимания разработчиками всех тонкостей процессов государственного управления, для автоматизации которых создается АИС;
- 3) отсутствия какого-либо общественного контроля качества ТЗ на разрабатываемую систему, качества проектной документации, предлагаемой исполнителем, качества самой системы (сертификация, которую проходят многие АИС после разработки, затрагивает, как правило, не все ее аспекты и обычно является закрытой).

---

<sup>183</sup> Красилова Н. Загадка панамского сайта. В Интернете появилась подробная база данных обо всех гражданах РФ // Новые известия. – 2008. – 24 марта.

Рассмотрим государственные АИС, основной задачей которых являются хранение и обработка персональных данных.

Когда создается система для обработки данных в какой-то конкретной области (например, учет призывников, ВИЧ-инфицированных больных или паспортных данных), то основной, базовой возможностью такой системы оказывается запрос на выборку данных, удовлетворяющих определенному критерию. В частности, тривиально осуществляется выборка *всех* данных, которая впоследствии может являться объектом незаконного распространения (продажи). Когда несколько таких систем интегрируются в одну, базовой возможностью новой системы является получение исчерпывающей информации о конкретном лице.

Между тем эти возможности вообще не должны присутствовать в системе. Возможность выборки всех данных (и даже выборка по критерию, которому удовлетворяет значительная – более 10% – часть данных) абсолютно бессмысленна, поскольку оператор АИС – лицо, принимающее решения, – не сможет воспринять такое количество данных. Назначение системы – отвечать на конкретные запросы, и к основным ее возможностям относятся следующие (причем не важно, информация о каких объектах обрабатывается в системе: объекты недвижимости, индивидуальные предприниматели, налогоплательщики и т. д.):

- получение информации по конкретному объекту (естественно, информации, которая относится только к данной предметной области), причем основная функция системы – выдача подтверждения (например, о том, состоит ли данное лицо на наркологическом учете);

- получение обезличенной статистической информации: общее количество объектов, процент объектов, обладающих интересующими нас характеристиками, и т. д.;

- выборка объектов, чьи значения определенной характеристики отличаются от предельно допустимой (то есть призывники, не имеющие отсрочки и не призванные в срок, налогоплательщики, не уплатившие налог, ВИЧ-инфицированные, не проходящие постоянное наблюдение, и др.).

Проблема в том, что программисты, разрабатывающие такую систему на основе недостаточно проработанного технического задания, берут за основу традиционную базу данных и включают стандартную функцию

любой СУБД (системы управления базами данных): выборка всей хранящейся в системе информации (которую можно скопировать, распечатать и т. д.).

Что касается интегрированных систем, ведущих учет самой разнообразной информации, то возможность получить исчерпывающую информацию о конкретном лице должна быть исключена в принципе (даже если в самой системе эта информация хранится), поскольку наличие такой функции предоставляет практически неустранимую угрозу конституционно гарантированному праву каждого человека на тайну частной жизни. Перечень возможностей АИС должен определяться ее назначением и ни в коем случае не выходить за его рамки, а регулироваться данное условие должно на каждом этапе ее разработки, начиная с технического задания.

Исключение могут составлять только системы, используемые правоохранительными органами в целях расследования и предотвращения преступлений, обеспечения национальной безопасности и т. д. В некоторых случаях получение различных взаимосвязанных данных о лице может быть оправдано. Однако при этом действует ограничивающий принцип: действия исполнительной власти, ограничивающие право на тайну частной жизни, должны быть санкционированы судебной властью. Этот принцип полностью обходится (либо работает неэффективно) в условиях применения современных информационных технологий. Идеальным вариантом было бы применение адекватных технических и программных средств (теоретическая база для создания которых давно разработана в рамках криптографии). Например, когда у АИС запрашиваются данные, составляющие тайну частной жизни, она должна требовать электронного подтверждения, которое может быть создано только другой системой – используемой судебными органами.

Резюмируя вышесказанное, главным принципом при разработке АИС персональных данных, АИС электронного голосования, размещения государственного заказа и др. должно являться отсутствие избыточных возможностей. Набор функциональных возможностей будущей системы должен вырабатываться на этапе анализа с учетом принципа законности и проходить все стадии создания АИС вплоть до ее реализации в программном коде с учетом принципа прослеживаемости.



Поскольку рассматриваемые в настоящем исследовании АИС предназначены для автоматизации процессов государственного и муниципального управления, все возможности и ограничения данных систем будут неизбежно влиять на эти процессы. Так, если АИС размещения государственного заказа содержит скрытый программный механизм, позволяющий организаторам аукциона игнорировать нежелательные заявки, то фактическая процедура размещения государственного заказа будет отличаться от нормативно закрепленной. Для того чтобы гарантировать соблюдение законности при использовании АИС в сфере государственного и муниципального управления, принцип прослеживаемости должен быть закреплен нормативно. Мы предлагаем следующую расширенную формулировку принципа законности, включающую это требование:

*Принцип законности заключается в создании АИС в сфере государственного и муниципального управления в строгом соответствии с законодательством всех уровней, регулирующим область применения данной АИС. Исходные требования к АИС, зафиксированные в конкурсной документации, а также все документы, утверждаемые на промежуточных этапах разработки (включая техническое задание, эскизный проект, рабочий проект, схемы баз данных, проектные диаграммы в любой нотации), а также конечный программный код и сопроводительная документация (включая руководство пользователя и руководство системного администратора) должны соответствовать законодательству.*

Для реального соблюдения принципов законности и прослеживаемости в соответствующем нормативном правовом акте следует установить обязательность проведения экспертизы АИС.

Одной из основных задач такой экспертизы является выявление в системе ошибок и структурных недочетов. При этом возможные ошибки могут быть следующих видов:

1. Ошибки анализа и проектирования, связанные с некорректной постановкой задачи или построением архитектуры системы. Особенность этих ошибок заключается в том, что их исправление крайне дорого и может потребовать перепрограммирования большей части системы. Поэтому такие ошибки крайне важно обнаруживать на ранних стадиях, для чего

может оказаться целесообразной предварительная экспертиза предпроектной документации (в частности, технического задания).

2. Ошибки программирования. Легко поддаются исправлению, но трудно обнаруживаются, поскольку чаще всего проявляются при нестандартных входных данных (или нестандартном состоянии системы).

С правовой точки зрения мы предлагаем другую классификацию ошибок:

1. Ошибки, приводящие к сбоям системы (например, к «зависанию» программы) и влияющие на ее надежность, как она определяется в ГОСТ 24.701–86: это свойство системы сохранять во времени в установленных пределах значения всех параметров, характеризующих способность системы выполнять требуемые функции в заданных режимах и условиях эксплуатации (включает свойства безотказности, ремонтпригодности, а в некоторых случаях и долговечности)<sup>184</sup>. С правовой точки зрения подобные ошибки не влияют на применимость системы и служат лишь основанием для обязанности разработчика внести необходимые исправления. Чаще всего к этой категории относятся ошибки программирования.

2. Ошибки, приводящие к неэффективности системы, например несовместимость с другими системами, неприменимость результатов обработки информации, несоответствие организационной структуры организации. Как правило, это ошибки проектирования, вызванные отсутствием должного взаимодействия заказчика и разработчика. С юридической точки зрения вообще не считаются ошибками, если не противоречат конкурсной документации.

3. Ошибки, приводящие к нарушениям законодательства в предметной области автоматизации. Обычно это ошибки этапа анализа и проектирования, которые при этом могут не противоречить требованиям заказчика, закрепленным в конкурсной документации. Экспертиза АИС в сфере государственного и муниципального управления должна быть направлена на выявление именно этих ошибок. Одной из необходимых предпосылок для проведения такой экспертизы должно быть закрепление в законодательстве нормативного понятия ошибки в программе для ЭВМ и их юридиче-

---

<sup>184</sup> ГОСТ 24.701–86. Единая система стандартов автоматизированных систем управления. Надежность автоматизированных систем управления. Основные положения. – М.: ИПК «Издательство стандартов», 1987.

ской классификации, в основу которой может быть положена классификация, предложенная выше. Для того чтобы можно было говорить об ошибках анализа и проектирования, приводящих к нарушению законодательства, необходимо нормативное закрепление принципа законности как обязательного требования к АИС.

Экспертиза автоматизированной информационной системы может быть разбита на ряд этапов, соответствующих этапам разработки. На каждом этапе проверяется соответствие принятых решений требованиям законодательства и решениям предыдущего этапа. Такая процедура более эффективна, чем экспертиза конечного программного кода или даже просто АИС как «черного ящика». Для реализации этого подхода должен быть нормативно закреплён принцип прослеживаемости.

В настоящее время экспертиза автоматизированных информационных систем проходит в виде сертификации. Сертификация – это форма осуществляемого органом сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров<sup>185</sup>. Согласно Федеральному закону «О техническом регулировании», обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента. Между тем обязательность принятия такого регламента для каждой из государственных АИС нормативно не закреплена (в этом отношении мы считаем разумным положение утратившего силу закона «Об информации...» от 1995 г., которым устанавливалась обязательность сертификации информационных систем органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов, организаций, обрабатывающих документированную информацию с ограниченным доступом, а также средств защиты этих систем). Кроме того, сфера регулирования технического регламента гораздо уже сферы нормативного регулирования предметной области автоматизации – как следствие АИС, прошедшая сертификацию на соответствие техниче-

---

<sup>185</sup> См.: Кривоухов А. А. Правовое регулирование защиты государственных информационных ресурсов: дис. ... канд. юрид. наук: 05.13.19. – Воронеж, 2006. – С. 192.

скому регламенту, может не соответствовать законодательству более высокого уровня.

Один из вариантов решения проблемы – дополнить ч. 8 ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» следующей нормой: «технические средства, предназначенные для обработки информации, содержащейся в государственных информационных системах, в том числе программно-технические средства и средства защиты информации, подлежат обязательной оценке соответствия». Кроме этого, напрашивается дополнение ст. 23 Федерального закона «О техническом регулировании»: «...программы для ЭВМ подлежат также подтверждению соответствия требованиям законодательства». Однако такой подход приведет к организационным проблемам, связанным с тем, что органы по сертификации программ для ЭВМ не являются компетентными в вопросах правового регулирования всевозможных областей автоматизации. Экспертиза (сертификация) на соответствие АИС законодательству может быть проведена лишь комплексной комиссией, состоящей из юристов и технических специалистов.

Однако сложность обнаружения расхождений с нормативной базой, скрытых глубоко в программном коде, может привести к тому, что АИС, имеющая такое расхождение, пройдет экспертизу и будет внедрена в соответствующие административные процессы. Для предотвращения нарушений прав и законных интересов участников этих процессов целесообразно, на наш взгляд, распространить на АИС в сфере государственного муниципального управления выработанные годами юридической практики правовые механизмы, обеспечивающие соблюдение принципа законности при принятии и применении нормативных правовых актов. Одним из этих механизмов являются открытость законодательства и возможность лица, чьи права были нарушены в результате применения нормативного правового акта, противоречащего законодательству более высокого уровня, требовать неприменения такого нормативного правового акта и признания его недействительным.

Принцип открытости должен быть распространен на все АИС в сфере государственного и муниципального управления, чтобы описанная выше

экспертиза могла быть независимо проведена всеми заинтересованными лицами. Открыты должны быть как исходный код системы, так и вся проектная документация. Исключением могут быть только случаи, когда отдельные механизмы работы системы (например, средства защиты секретной информации)<sup>186</sup> представляют собой государственную тайну.

В настоящее время имеет место ситуация, когда многие разработчики программного обеспечения обосновывают необходимость сокрытия программного кода требованиями к безопасности системы. На самом деле специалистами в области информационной безопасности давно отмечено, что сокрытие деталей реализации системы в основном препятствует независимой общественной экспертизе, а злоумышленники рано или поздно находят способ получить эту информацию и воспользоваться уязвимостями системы. В случае же независимой экспертизы система с серьезными уязвимостями имеет шансы не быть введенной в эксплуатацию<sup>187</sup>.

Хорошо иллюстрирует этот тезис пример с системами электронного голосования компании Diebold, уже упоминавшимися нами выше. Так, из внутренней переписки сотрудников компании становилось ясно: в компании знали о наличии проблем с программным обеспечением терминалов для учета голосов и при этом продолжали продавать неисправные, по сути, автоматы правительственным органам США<sup>188</sup>. При этом исходные коды «в целях безопасности» продолжали держаться в секрете до тех пор, пока в 2002 г. случайно не произошла их утечка с сервера компании во время выполнения профилактических работ. Авиэль Д. Рубин описывает этот случай в предисловии одной из книг по информационной безопасности: «нас потрясло то, что мы обнаружили: ошибок в программном коде, включая и те, которые имели отношение к безопасности, было настолько много, что хакер мог бы просто растеряться, какую атаку из всего доступного диапазона средств для взлома использовать первой. ...В этом коде использовался только один статический ключ для шифрования результатов

---

<sup>186</sup> Согласно п. 4 ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» [в ред. от 15 дек. 2007 г.] // Рос. газ. – 1993. – 21 сент.

<sup>187</sup> Подробнее см., напр.: Шнайер Б. Секреты и ложь. Безопасность данных в цифровом мире. – СПб.: Питер, 2003. – С. 302–318.

<sup>188</sup> См. подробнее: Gumbel A. All the President's Votes? // Independent. – 2003. – Oct. 14.

голосования. Использовались небезопасные генераторы псевдослучайных цифр и контрольные суммы без шифрования»<sup>189</sup>.

Первым шагом на пути к открытости государственных АИС является их следование открытым международным стандартам – в области безопасности, форматов хранения и передачи данных, интерфейсов взаимодействия с другими программными системами. В статье М. Ю. Брауде-Золотарева делается акцент на то, что «использование недокументированных форматов данных, протоколов обмена, иных закрытых информационных технологий, отсутствие единых классификаторов, справочников и схем данных ограничивают интероперабельность систем, что затрудняет доступ граждан и организаций к государственным информационным системам»<sup>190</sup>. В результате действующие государственные информационные системы формируются органами государственной власти изолированно, а содержащиеся в них сведения недоступны другим органам власти, что на практике приводит к значительным временным задержкам при межведомственном обмене информацией, многократному сбору и дублированию информации в разных системах.

Как отмечается в исследовании Центра ИТ-исследований и экспертизы Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, ключевая проблема, которую влечет за собой использование закрытых технологий (вместо открытых стандартных) в государственных АИС, – технологическая дискриминация граждан. Используя закрытые технологии, ведомства принуждают взаимодействующих с ними субъектов (граждан, организации и другие ведомства) к покупке продуктов конкретного производителя, поскольку создание аналогичных продуктов другими поставщиками в таких случаях бывает затруднено или невозможно. Например, посетители правительственного портала могут столкнуться с невозможностью воспользоваться отдельными сервисами, если на их компьютере не установлен браузер Microsoft Internet Explorer<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> См.: Холанд Г., Мак-Гроу Г. Взлом программного обеспечения: анализ и использование кода / пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. – С. 14.

<sup>190</sup> Брауде-Золотарев М. Ю. Открытые стандарты в государственном секторе: инструменты государственного регулирования // Интернет и современное общество: труды X Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 23–25 октября 2007 г. – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. – С. 16.

«Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года» признает необходимость закупки лицензионных программно-технических средств, соответствующих открытым стандартам взаимодействия, однако не является последовательной в данном вопросе: вместо разработки систем, соответствующих международным открытым стандартам, предлагается разрабатывать и утверждать собственные: стандарты метаданных информационных объектов, стандарты описания государственных информационных систем и ресурсов, стандарты предоставления информационных сервисов, стандарты информационного электронного обмена и сетевого взаимодействия и т. д.

В целом же, хотя далеко не все современные АИС в сфере государственного и муниципального управления могут похвастаться полной поддержкой открытых стандартов, необходимость такой поддержки в последнее время осознается все больше как разработчиками, так и государственными заказчиками АИС.

Что касается вопроса открытости программного кода, то наиболее близко к его решению подошли авторы «Концепции регулирования государственного учета», разработанной в 2006 г. в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)». В разделе «Ввод в эксплуатацию компьютерных программ поддержки электронного учета» указывается, что установленная федеральным законом процедура ввода в эксплуатацию компьютерных программ, обеспечивающих ведение электронного государственного учета, должна включать обязательное публичное раскрытие (официальную публикацию) исходных текстов, исполняемых модулей, пользовательской и эксплуатационной документации компьютерных программ, обеспечивающих ведение учета, а также обязательные регистрацию и публичное раскрытие вносимых обновлений и исправлений<sup>192</sup>. Однако проект данной концепции не нашел нормативного воплощения. Открытость программного кода в настоящее время не рассматривается за-

<sup>191</sup> Открытые стандарты и государственный сектор // Центр ИТ-исследований и экспертизы АНХ при Правительстве РФ [сайт]. – Режим доступа: [http://www.info-foss.ru/quickstart/standart/open\\_standards\\_gov](http://www.info-foss.ru/quickstart/standart/open_standards_gov) (дата обращения 03.08.2009).

<sup>192</sup> Проект концепции регулирования государственного учета (версия 2.0) // Электронная Россия [сайт]. – Режим доступа: [http://www.elrussia.ru/files/66836/Conceptreggosuchet\\_20.doc](http://www.elrussia.ru/files/66836/Conceptreggosuchet_20.doc) (дата обращения 03.08.2009).

конодателем как необходимый принцип разработки государственных и муниципальных АИС.

Между тем только такая открытость предоставит возможность проведения независимой экспертизы и создаст предпосылки для общественного контроля за соблюдением законности при внедрении и использовании таких АИС – подобно тому, как принцип прослеживаемости позволит обеспечить законность на этапе разработки. При этом, по аналогии с антикоррупционной экспертизой правовых актов<sup>193</sup>, становится возможной проведение антикоррупционной экспертизы автоматизированных информационных систем – на любой стадии разработки, а также на стадиях внедрения и использования. А. В. Нестеров пишет: «проект нормативного правового акта и сам принятый акт должны проходить проверку в виде правового аудита, в рамках которого проверялось бы соответствие данного акта обязательным требованиям по безопасности его применения (на соответствие Конституции РФ и законодательству РФ) ...и, наконец, факультативным требованиям по пригодности акта правовой действительности»<sup>194</sup>. Мы считаем данную позицию актуальной и целесообразной также в отношении автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления.

Важно заметить, что поддержание принципа законности при использовании АИС в сфере государственного и муниципального управления невозможно без учета изменений законодательства в автоматизируемой предметной области. Разработчики АИС должны учитывать такие изменения, закладывая в систему достаточную гибкость и способность к адаптации (например, за счет использования модульной структуры). Законодатель же должен учитывать при принятии поправок к нормативным правовым актам или при полной их переработке то, как эти изменения повлияют на автоматизированные процессы.

Во-первых, разработчики либо организации, занимающиеся поддержкой АИС, должны иметь достаточно времени, чтобы учесть все норматив-

---

<sup>193</sup> См.: Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [Текст]: постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1240.

<sup>194</sup> Нестеров А. В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы // Безопасность бизнеса. – 2009. – № 2.



ные изменения в сфере автоматизации и, таким образом, соблюсти принцип законности. Адаптация АИС к изменениям законодательства возможна в том случае, если при разработке системы соблюдался принцип прослеживаемости. В этом случае, анализируя функциональные требования к системе, составленные на этапе анализа, а также все допущения, сделанные при преобразовании данных требований в проектные, а затем программные решения, можно выявить те из них, которые не соответствуют измененному законодательству, и, внося необходимые изменения в АИС, выпустить новую версию. Если же принцип прослеживаемости не соблюдался при разработке системы (что достаточно часто имеет место в современных реалиях), определение того, в чем система расходится с новым законодательством и что именно необходимо в ней изменить, становится достаточно трудоемкой задачей. В любом случае на приведение АИС в соответствие с измененным законодательством разработчикам потребуется какое-то время. Если между опубликованием закона и его вступлением в силу оставлен недостаточный временной промежуток, это грозит возникновением одной из двух ситуаций: либо некоторое время для автоматизации управленческих процессов будет использоваться АИС, не соответствующая требованиям законодательства (что неизбежно приведет к нарушению прав и законных интересов участников этих процессов), либо не будет использоваться вообще никакая система, то есть произойдет вынужденный переход на ручную обработку информации. В условиях полной автоматизации (неизбежной в условиях информационного общества) такой переход может серьезно сказаться на качестве управленческого процесса.

В первой главе настоящего исследования был приведен пример с АИС «Госзакупки», когда постановление Правительства, утверждающее требования к системе, вступило в силу через четыре дня после опубликования. Вообще, быстросрочные постановления, меняющие базу используемой нормативно-правовой информации, аналитики отмечают как характерную особенность госсектора<sup>195</sup>. К примеру, каталог товаров, работ и услуг, закупаемых госсектором, отражен в 4 различных справочниках, имеющих

<sup>195</sup> См.: Обалыева Ю. ИТ-практика: как штурмовать госсектор? // Обзор агентства CNews Analytics «ИТ в органах государственной власти 2007», 31.05.07. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2007/08/22/263332> (дата обращения 31.07.2009).

различную структуру и кодификацию (структурированная номенклатура МЭРиТ, типовой классификатор, ОКДП, ОКП), периодически изменяющихся. Данные постановления носят не рекомендательный, а обязательный характер, и разработчикам приходится в кратчайшие сроки вносить изменения в программное обеспечение.

Следует отметить, что в последнее время наблюдается положительная тенденция со стороны законодателя – устанавливая правовые нормы, затрагивающие сферу автоматизации, учитывать время, необходимое на разработку и внедрение АИС. В частности, 24 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)”»<sup>196</sup>. В соответствии с этими изменениями в п. 7 ст. 110 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» закрепляется требование о том, что торги по продаже предприятия должны проводиться в электронной форме. Кроме того, в п. 3 ст. 111 данного Закона приводится перечень объектов, которые подлежат продаже на торгах, проводимых в электронной форме, в том числе недвижимое имущество, ценные бумаги, предметы, имеющие историческую и художественную ценность, и т. д. Переходные положения предусматривают, что данные требования применяются по истечении девяноста дней после дня утверждения регулирующим органом требований к информационным системам, обеспечивающим проведение торгов в электронной форме, а также порядка проведения торгов в электронной форме. Этого времени должно хватить на разработку и внедрение соответствующих информационных систем.

Однако ввиду проникновения автоматизации практически во все сферы государственного и муниципального управления можно утверждать, что любой нормативный правовой акт потенциально может влиять на требования к АИС, уже функционирующим в сфере его регулирования, причем это обстоятельство не всегда очевидно для законодателя.

В настоящее время не существует четко определенных юридических механизмов отказа от системы, не соответствующей законодательству. Так, например, в отличие от административного регламента, который яв-

---

<sup>196</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» [Текст]: федер. закон от 30 дек. 2008 № 296-ФЗ // Рос. газ. – 2008. – 31 дек. – № 267.

ляется нормативным документом<sup>197</sup> и в отношении которого существует законодательно урегулированная процедура его принятия, утверждения, изменения и отмены, на электронный административный регламент (как и любую другую АИС в области государственного и муниципального управления) такой режим не распространяется. Поэтому крайне необходимым шагом на пути развития информационного законодательства является правовое закрепление обязанности органов исполнительной власти, использующих АИС в сфере государственного или муниципального управления, в алгоритмах которой обнаружено расхождение с законодательством, отказаться от использования такой АИС полностью или (если это возможно) частично<sup>198</sup>.

Соответственно, при проектировании таких АИС важно учесть, чтобы при вынужденной приостановке эксплуатации АИС – из-за изменения законодательства или выявленных критических ошибок – была возможность вернуться к «ручному» управлению. В уже упоминавшемся отчете о НИР «Разработка концепции электронного административного учета в государственных информационных системах и нормативно-правовой базы по ее реализации» отмечается: «если выявленные ошибки настолько серьезны, что не позволяют продолжать эксплуатацию программного обеспечения, необходимые учетные данные должны сохраняться и обрабатываться в бумажной форме, в соответствии с процедурами работы учетной системы в нештатных ситуациях»<sup>199</sup>. Ситуация, когда это невозможно, не имеет тривиального решения. Выше рассматривался прецедент, когда по делу № А40-32447/05-83-294 УФАС выдала предписание о прекращении нарушения требований законодательства РФ о размещении заказов, что в данном случае означало отказ от использования АИС ГЗ ВО Комита Курьер для

---

<sup>197</sup> См.: О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. № 1789-р: с изм. на 10 марта 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

<sup>198</sup> Частичный отказ от АИС означает, что мы можем использовать систему для выполнения только тех операций, которые обнаруженные ошибки (или расхождения с законодательством) никак не затрагивают.

<sup>199</sup> Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка концепции электронного административного учета в государственных информационных системах и нормативно-правовой базы по ее реализации» // Министерство экономического развития и торговли России [сайт]. – Режим доступа:

[http://projects.economy.gov.ru/pms/DownloadFile.aspx/АдминистративныйУчётОтчёт\\_v1\\_13\\_03\\_2006.doc?workproductid=a2008fa7-933f-4b4c-8c60-b4b67aaef50f](http://projects.economy.gov.ru/pms/DownloadFile.aspx/АдминистративныйУчётОтчёт_v1_13_03_2006.doc?workproductid=a2008fa7-933f-4b4c-8c60-b4b67aaef50f)

подведения результатов торгов. В этом случае система по-прежнему может использоваться для размещения госзаказов и подачи заявок, а подведение итогов торгов может проводиться в ручном режиме – до замены или доработки системы. Однако легко спрогнозировать ситуации, когда окажутся скомпрометированы другие функции системы (например, связанные с хранением, преобразованием и передачей данных), которые нельзя будет перевести в режим ручной обработки. На наш взгляд, данная проблема заслуживает пристального внимания со стороны юридической науки.

Очевидно, рассмотренные выше принципы должны учитываться и в процессе эволюции АИС. Жизненный цикл любой автоматизированной системы включает продолжительную стадию сопровождения, во время которой исправляются незначительные ошибки, учитываются изменения в организации бизнес-процессов (в том числе связанные с изменениями законодательства). Если же применяется одна из современных методологий непрерывного развития системы, основанная на спиральной модели жизненного цикла, то после внедрения первой версии системы начинается работа над следующей. При этом возникает вопрос о правовом режиме доработанной системы.

Рассмотрим следующую ситуацию. Разработана и внедрена некоторая АИС в сфере государственного или муниципального управления. Правовой режим этой системы закрепляется нормативным правовым актом. Например, для электронного административного регламента таким НПА выступает соответствующий административный регламент, а для ГАС «Выборы» – федеральный закон «О ГАС “Выборы”». В любом случае в данном правовом акте обычно присутствуют положения, закрепляющие легитимность системы (и, соответственно, легитимность созданных посредством нее электронных документов, записей в базах данных и т. д., а также обязательность использования данной системы в соответствующей деятельности). В Федеральном законе «О ГАС “Выборы”» эти положения сформулированы как принцип: «обязательное применение ГАС “Выборы” при подготовке и проведении выборов и референдумов, недопустимость использования для этих целей вместо ГАС “Выборы” других автоматизированных систем и информационных технологий».

Возникает вопрос: какая именно версия системы имеется в виду? Та, которая существовала на момент принятия закона? Или текущая версия? Если АИС развивается (или хотя бы дорабатывается), этот вопрос является крайне актуальным. Каким образом регулируются изменения в системе? Что, если в результате очередных изменений система перестала соответствовать требованиям законодательства? Ответы на эти вопросы современное российское право не дает.

В третьей главе нашего исследования мы предлагаем один из подходов к законодательному регулированию правового режима текущей и предшествующих версий АИС в сфере государственного и муниципального управления. На данном же этапе можно сделать вывод о том, что принципы законности, прослеживаемости, открытости, обязательности экспертизы должны распространяться не только на процесс разработки, но и на процесс сопровождения АИС.

Таким образом, подводя итог данного параграфа, укажем, что основными принципами разработки и сопровождения АИС в сфере государственного и муниципального управления должны являться:

1. *Законность*. Основными исходными требованиями при создании АИС должны являться не субъективные требования государственного заказчика, а положения законодательства в предметной области автоматизации.

2. *Прослеживаемость*. Исходные требования к системе, сформулированные с учетом принципа законности, должны быть прослеживаемы через все этапы и стадии разработки программного обеспечения вплоть до их закрепления в программном коде.

3. *Открытость*. Исходный код АИС в сфере государственного и муниципального управления должен быть открыт для изучения общественностью, за исключением тех случаев, когда содержание автоматизируемых процессов составляет государственную тайну.

4. *Способность к изменениям*. АИС в сфере государственного и муниципального управления должны изначально проектироваться с учетом возможных изменений законодательства. Адаптация АИС к таким изменениям должна осуществляться за приемлемые сроки.

5. Наличие правового механизма, позволяющего оперативно выводить из обращения некорректно функционирующую АИС.

### **§3. Правовое регулирование процесса разработки автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления**

Как было показано в первых разделах настоящей главы, одной из основных причин провала ИТ-проектов (в том числе в сфере государственного и муниципального управления) является коммуникационный разрыв между заказчиком и разработчиком АИС, когда разработчик, не являясь специалистом в предметной области автоматизации, неверно истолковывает требования к системе, а заказчик, не являясь специалистом в области программного обеспечения, не может полно и непротиворечиво сформулировать эти требования. Как отмечает Е. И. Орлов, вице-президент Международной академии информатизации, принимавший участие во многих крупных проектах автоматизации деятельности государственных органов, проводимых НИИ «Восход», «часто содержательная сторона процессов государственного управления оставалась вне поля зрения как заказчиков, так и разработчиков систем, в итоге созданные системы часто оказывались вне процессов государственного управления, а это приводило к дискредитации самой идеи информатизации»<sup>200</sup>.

В государственном секторе ситуация усугубляется двумя факторами.

Во-первых, жесткая закреплённость предпроектной документации. Разработчик, выигравший конкурс на создание АИС, обязан полностью соблюсти требования, изложенные в конкурсной документации. Как было показано выше, эти требования могут содержать как пробелы, так и заведомо неэффективные решения, выходящие за пределы компетенции заказчика и влияющие на поздние стадии разработки программного продукта. Современные модели разработки программного обеспечения предполагают постоянное взаимодействие заказчика и разработчика на всех стадиях, в ходе которого, например, достигается компромисс между сжатыми сроками выпуска первой версии и обширным перечнем возможностей, кото-

---

<sup>200</sup> Орлов Е. И. Информатизация высших органов государства. – М.: Информ-издат, 2007. – С. 109

рые должны быть реализованы. Конкурсная же документация является нормативным документом, отступления от которого не допускаются, поэтому возможности влияния разработчика на ряд принципиальных вопросов, относящихся к сфере его компетенции, минимальны.

Заметим, что хотя обычно конкурсная документация строится с учетом российских ГОСТов – чаще всего к ним относятся ГОСТы группы 34.xxx «Комплекс стандартов на автоматизированные системы» и 19.xxx «Единая система программной документации», – однако обязанность следовать даже этим (во многом морально устаревшим) ГОСТам нормативно не закреплена и остается на усмотрение государственного заказчика, определяющего условия конкурса.

Во-вторых, отсутствие нормативно закрепленных требований к самому процессу разработки делает этот процесс практически неотслеживаемым со стороны государственного заказчика. Если разработчик закладывает в алгоритмы работы АИС заведомо некорректные допущения, формально не противоречащие конкурсной документации, заказчик может узнать об этом только после внедрения АИС, когда эти допущения приведут к нарушению регламента автоматизируемого процесса.

Необходимость специального выделения системы правовых актов, регламентирующих специфические стороны разработки и эксплуатации АИС (АСУ), затрагивалась в публикациях юристов уже в 1970-е гг.<sup>201</sup>, однако существенного развития законодательства в этой области так и не произошло.

Обычно деятельность разработчиков и заказчиков, направленная на снижение рисков, связанных с ошибками в оценке длительности и стоимости разработки заказного программного обеспечения, может осуществляться по двум сценариям:

1) взаимоотношения заказчика и разработчика строятся на взаимном доверии, просчеты в оценке проекта берет на себя в основном разработчик – мягкое внедрение;

---

<sup>201</sup> См., напр.: Шахновский А. А. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления // Правоведение. – 1978. – № 1. – С. 21–24; Тихомиров Ю. А. Роль права в развитии автоматизированных систем управления // Правоведение. – 1972. – № 6. – С. 64–72.

2) взаимоотношения заказчика и разработчика строго регламентированы и обязательны для исполнения обеими сторонами, спорные моменты часто могут приводить к конфликтам – жесткое внедрение<sup>202</sup>.

В первом случае начальный (постановочный) этап, в ходе которого создается техническое задание, проводится организацией-разработчиком по договору о консалтинге (ввиду невозможности оценить сроки и стоимость проекта до завершения этого этапа). Техническое задание содержит цель проекта, его описание, ключевые требования, а также оценку экономической эффективности. Далее заключается договор (обычно с той же самой организацией-разработчиком) на создание системы, соответствующей данному техническому заданию.

Существующая в российском государственном секторе практика принципиально отличается от этого сценария тем, что техническое задание к АИС заказчик составляет без консультации с организацией-разработчиком. Чаще всего процесс разработки государственных АИС носит следующий характер. Сначала исполнительные органы власти принимают решение о разработке системы, необходимой для решения определенных задач, и объявляют конкурс на создание такой системы. Условия конкурса, как правило, включают техническое задание. При этом ТЗ не проходит экспертизу на предмет того, насколько внедрение АИС, созданной в рамках данного задания, может угрожать правам и законным интересам граждан. Зачастую ТЗ составлено достаточно поверхностно и оставляет ряд важных деталей на усмотрение разработчиков. Основным критерием принятия решения о победителе конкурса часто является цена предложения. Уже после того, как система создана, разрабатывается нормативная база, регламентирующая использование этой системы. При этом даже если эта нормативная база учитывает возможные угрозы использования АИС (например, связанные с нарушением ее безопасности), описанный подход является, на наш взгляд, неоправданным.

Второй сценарий (жесткое внедрение) предполагает соблюдение разработчиком и заказчиком одного из отечественных либо зарубежных стандартов по жизненному циклу создания программных продуктов (пред-

---

<sup>202</sup> Ехлаков Ю. П. Информационные технологии и программные продукты: рынок, экономика, нормативно-правовое регулирование: учеб. пособие. – Томск: Томск. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2007. – С. 56–57.



проектное обследование, проектирование, разработка, документирование, тестирование, сдача в эксплуатацию) и документирование каждого из этапов<sup>203</sup>. Практически все эти стандарты являются циклическими, то есть предполагают несколько повторяющихся циклов разработки, результатом каждого из которых является выпуск очередной версии программного продукта. На начальном этапе заказчик формулирует требования к программному продукту, причем эти требования предполагаются заведомо несовершенными (нечеткими, неполными, требующими уточнения). Поэтому первая версия системы обычно представляет собой лишь прототип, на основе которого требования к системе (следующей версии) могут уточняться и конкретизироваться.

Российская практика размещения государственного заказа на создание автоматизированных информационных систем отвергает саму идею использования современных итерационных подходов (спиральная модель, RUP, MSF), применяющихся практически для всех крупных ИТ-проектов гражданского сектора, поскольку требует от выигравшей конкурс организации-разработчика представить готовый продукт в указанные в документации сроки. Соответственно, не может быть и речи о последовательном уточнении требований. Итерационные модели реализуются лишь в тех случаях, когда разработанную АИС предполагается развивать и поддерживать в течение продолжительного времени.

В качестве примера можно привести один из самых удачных проектов автоматизации в сфере государственного и муниципального управления – ГАС «Выборы». Данная система разработана и внедрена более 10 лет назад и с тех пор непрерывно развивается и совершенствуется. Этому способствует тот факт, что над развитием системы работает один и тот же коллектив разработчиков – ФГУП НИИ «Восход». Работая в тесном контакте с государственным заказчиком, но разделяя при этом сферы компетенции, разработчики используют гомеостатическую концепцию управления сложными системами, основанную на принципах этапности, цикличности и итеративности, в совокупности позволяющих синтезировать известные подходы к управлению проектами на этапах: обследования, формирования облика системы, обоснования направлений развития,

---

<sup>203</sup> См. там же. С. 60.

разработки технического задания (ТЗ) и частных технических заданий (ЧТЗ) на компоненты системы, технического и рабочего проектирования. Основная особенность гомеостатической концепции заключается в том, что проблемы на каждом этапе решаются не последовательно, а одновременно при непрерывном взаимодействии между собой<sup>204</sup>.

Другим оправданным подходом представляется подход, когда организация разрабатывает автоматизированную информационную систему не в рамках государственного заказа (связанная сроками и допущениями, заложенными в конкурсной документации), а как самостоятельный программный продукт организации. В этом случае, если организация проводит (своими силами) качественный анализ предметной области автоматизации, следует современным методологиям разработки программного обеспечения (в том числе имеет возможность в соответствии с одной из циклических моделей выпустить прототип и несколько рабочих версий), вероятность получения на выходе качественного программного продукта значительно повышается.

Данный подход широко используется за рубежом и взят на вооружение рядом российских компаний, ориентирующихся на автоматизацию государственного сектора. Так, в феврале 2009 г. компания Cognitive Technologies объявила о выходе АИС «Электронный реестр государственных закупок», предназначенной для продажи различным государственным структурам. Компания Р.О.С.Т.У. предлагает бюджетную информационную систему (БИС), внедренную в ряде субъектов Российской Федерации. Среди новых разработок этой компании БИС-муниципальный заказ – автоматизированная система осуществления муниципальных закупок, БИС-исполнение – автоматизированная система исполнения бюджетов всех уровней, БИС-РК – подсистема автоматизации процесса формирования и ведения реестра контрактов и др.<sup>205</sup>

Однако у этого подхода существуют ограничения. Прежде всего компания-разработчик может рассчитывать на отдачу от проекта лишь в

---

<sup>204</sup> См.: Демин Б. Е. Технологии и модели управления проектами создания и развития крупномасштабных информационно-коммуникационных систем: автореф. дис. ... канд. тех. наук: 05.13.10. – М.: 2009.

<sup>205</sup> См.: Электронный муниципалитет: на пути развития / под ред. В. В. Бакушева, А. Л. Хазина. – М.: Индрик, 2008. – С. 126–127.

том случае, если программное решение потенциально востребовано многими клиентами (государственными структурами, органами власти и т. д.). АИС, предназначенная для автоматизации управленческих процессов муниципального образования, административных регламентов субъекта федерации или специфических функций федеральных органов власти, зачастую представляет собой «штучный» продукт, который не будет иметь коммерческого успеха. Поэтому большая часть АИС в сфере государственного и муниципального управления может разрабатываться только на заказ. Кроме того, обоснованный выше принцип открытости программного кода АИС, предназначенной для массовой продажи, не отвечает интересам организации-разработчика, конкурирующей с другими производителями аналогичных программных решений.

В любом случае одним из основополагающих принципов разработки АИС в сфере государственного и муниципального управления должно, на наш взгляд, являться разделение сфер компетенции между заказчиком и разработчиком. В частности, проведение анализа (обследования) предметной области автоматизации является сферой совместной компетенции. При этом заказчик располагает сведениями о предметной области и автоматизируемых бизнес-процессах, а разработчик владеет методологией выявления и формализации требований к системе.

Е. И. Орлов отмечает, что «печальный опыт организации работ по информатизации со стороны заказчика не ушел в прошлое... оценка проектов крупнейших государственных систем часто проводится не собственно заказчиком, а перепоручается случайным экспертам, которые делают противоречащие друг другу выводы и оценки». Он приходит к выводу, что заказчик автоматизированных систем должен быть высококомпетентным в сфере информатизации, разработки концепций, методов и средств автоматизации организационного управления<sup>206</sup>.

На наш взгляд, хотя такая компетентность заказчика и является крайне желательной, говорить о ней в ближайшее десятилетие не приходится. Исследования показывают, что нехватка грамотных специалистов в сфере

---

<sup>206</sup> Орлов Е. И. Информатизация высших органов государства. – М.: Информиздат, 2007. – С. 65.

информационных технологий (особенно на уровне муниципалитетов) – одна из основных сегодняшних проблем государственных органов<sup>207</sup>.

Мы считаем, что именно разработчик должен выявить полные и непротиворечивые требования к системе и подготовить проект технического задания, который, в свою очередь, должен рассматриваться конкурсной комиссией как один из критериев оценки заявки на участие в конкурсе.

Подобный подход применяется в Федеральном законе «О размещении заказов...» в отношении создания произведения литературы или искусства, исполнения, финансирования проката или показа национального фильма. Согласно п. 2 ст. 31.3, конкурсная документация в этом случае должна содержать «требования к описанию участниками размещения заказа произведения литературы или искусства, исполнения либо кинопроекта, если предметом государственного или муниципального контракта являются соответственно создание произведения литературы или искусства, исполнения, финансирование проката или показа национального фильма, и (или) требования к предоставлению проектов (эскизов, макетов, чертежей, изображения и другое) указанных произведений.., к демонстрации части исполнения, к предоставлению кинопроекта»<sup>208</sup>. Далее, согласно п. 3 ст. 31.6, к числу критериев оценки могут быть отнесены «качественные характеристики произведения литературы или искусства, качество исполнения», а также «квалификация участников конкурса, опыт работы в соответствующей области литературы или искусства». В отношении разработки программ для ЭВМ эти критерии недопустимы, согласно п. 6 ст. 28 рассматриваемого Федерального закона.

Мотивы, которыми руководствовался законодатель, прямо указывая, что положения главы 31 Федерального закона «О размещении заказов...» не распространяются на случаи размещения заказа на выполнение работ по созданию программ для ЭВМ и баз данных, понятны. Программы для ЭВМ, хотя и приравненные по правовому статусу к произведениям литературы, не входят в категорию художественных и культурных объектов,

---

<sup>207</sup> См. об этом, напр.: Электронный муниципалитет: на пути развития / под ред. В.В. Бакушева, А. Л. Хазина. – М.: Индрик, 2008. – С. 20–21.

<sup>208</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Текст]: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ: с посл. изм. от 17 июля 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

которым посвящена глава 31. Однако существует определяющий общий момент: при рассмотрении и оценке заявок принципиальное значение имеет предварительно выполненный потенциальным исполнителем первый этап работы (для художественного произведения или произведения искусства – его описание, прототип или образец, а для АИС – ее функциональная спецификация, техническое задание, проект или прототип).

Поэтому, на наш взгляд, изложенные в этой главе принципы и процедуры вполне уместны при размещении заказа на разработку, по крайней мере, таких АИС в сфере государственного и муниципального управления, для которых отсутствует необходимость в глубоком анализе бизнес-процессов государственного заказчика, то есть АИС, функциональные требования к которым полностью определяются законодательством. К ним относятся системы электронных торгов, электронные административные регламенты, большинство учетных систем. При разработке этих АИС взаимодействие заказчика и разработчика может осуществляться по следующей модели.

1. Создается нормативная база, в которой зафиксированы функциональные требования к АИС.

2. Объявляется конкурс на разработку/внедрение АИС (следует отметить, исходя из сложившейся практики, что нормативная база может создаваться единая – на федеральном уровне, а конкурс на разработку/внедрение АИС объявляют различные субъекты Российской Федерации и муниципальные образования). При этом основными положениями конкурсной документации являются назначение системы и ссылка на нормативную базу, которой она должна удовлетворять.

3. Заявки, подающиеся на конкурс, содержат *предложения* разработчика в виде спецификации готового продукта или его демоверсии (в случае, если разработчиком уже создано типовое решение) либо в виде технического задания, раскрывающего дополнительные, главным образом нефункциональные, требования к системе (включая требования к производительности, используемым технологиям и т. д.). Это техническое задание разрабатывается силами участника торгов и за его счет.

4. Оценка поданных на конкурс заявок проводится на основании как цены, так и результатов первого этапа работ, а также опыта организационно-разработчика с учетом весовых коэффициентов.

5. При необходимости предпроектная документация уточняется на основе дополнительного обследования предметной области разработчиком в контакте с заказчиком (как правило, это необходимо для интеграции разрабатываемой АИС с другими информационными системами).

Данный подход неприменим для тех сфер автоматизации, где требования к системе не закреплены полностью в нормативных правовых актах, а определяются спецификой организационной структуры заказчика, организации бизнес-процессов, номенклатурой технических средств и т. д., – например, автоматизация документооборота в конкретном органе власти. В этом случае без контакта с представителями заказчика разработчик не имеет возможности провести качественное обследование предметной области и разработать грамотное ТЗ. Однако работа одновременно с несколькими потенциальными разработчиками – участниками конкурса является для государственного заказчика крайне неудобной и ресурсоемкой. Поэтому для этих сфер автоматизации необходима другая модель, но основанная на том же принципе разделения компетенции. Можно предложить следующий подход:

1. Объявляется конкурс на обследование предметной области и составление технического задания на АИС.

2. Победитель конкурса (предполагается, что в роли этого победителя выступает организация – разработчик программных продуктов, компетентная, в частности, в сфере аналитики требований) проводит обследование предметной области и разрабатывает техническое задание.

3. Объявляется конкурс на разработку/внедрение АИС. В состав конкурсной документации включается разработанное техническое задание. Участником конкурса может выступать и разработчик ТЗ, причем для этого участника могут быть предусмотрены бонусные баллы.

Заметим, что некоторые органы власти могут располагать собственными ИТ-специалистами, способными грамотно провести обследование и разработать ТЗ, – в этом случае необходимость в этапах 1–2 отпадает, од-

нако, как отмечалось выше, по причине нехватки квалифицированных кадров такая ситуация является скорее исключением.

Вообще, в развитых странах при проведении подрядных закупок (к которым относится и разработка АИС) ценовой критерий не играет значительной роли в процессе выбора победителя. Более значимым критерием является качество проводимых работ, которое, в свою очередь, учитывает прошлый опыт выполнения подрядчиком аналогичных работ, удостоверяя его надежность. Отмечается, что методики оценки, применяемые при проведении подрядных торгов отечественными заказчиками, отличаются своей субъективностью и несовершенством<sup>209</sup>. Предложенные выше модели позволят нивелировать этот недостаток. В первом случае квалификация исполнителя и адекватность запрашиваемой цены могут быть оценены по разработанной им предпроектной документации. Во втором случае качественное техническое задание позволит установить оптимальную начальную цену, от которой участники конкурса не будут существенно отклоняться (следует отметить, что при проведении подрядных закупок за рубежом пределы снижения сметной стоимости обычно не превышают 5% от начальной закупочной цены, за исключением случаев применения инновационных технологий, что происходит нечасто<sup>210</sup>). В результате критерии «качество работ/квалификация подрядчика», предусмотренные Законом «О размещении заказов...» (в соответствии с которым значимость этих критериев в целом не может превышать 20% от общей значимости всех критериев), смогут принципиально повлиять на сопоставление заявок – так как значения по прочим критериям оценки не будут достаточно сильно расходиться.

Таким образом, подводя итоги параграфа, можно выделить следующие принципы организации процесса разработки АИС в сфере государственного и муниципального управления:

1. *Следование современной технологии создания программного обеспечения*, что позволит сократить число провальных проектов, уменьшить коррупцию в сфере размещения заказа на создание государственных ин-

---

<sup>209</sup> Белокрылова О. С. и др. Информационные технологии в размещении государственных и муниципальных заказов: учебник / Южный фед. ун-т. – Ростов н/Д.: Содействие – XXI век, 2008. – С. 212–213.

<sup>210</sup> См. там же. С. 212.

формационных систем, добиться повышения качества конечного результата. Законодательство, регулирующее процесс создания АИС, должно учитывать особенности этой технологии (в частности, модели жизненного цикла АИС) и быть способным реагировать на новые тенденции в сфере разработки программного обеспечения. В основу законопроекта могут быть положены стадии и этапы процесса разработки АИС<sup>211</sup>. Должны быть закреплены названия основных стадий, перечень документации, принимаемой на каждой стадии, порядок ее утверждения и доведения до сведения уполномоченных лиц, статус содержащейся в ней информации. При этом разумно оставить вариативность в использовании конкретных инструментальных средств и методологий на каждой стадии<sup>212</sup>.

*2. Разделение сфер компетенции между заказчиком и разработчиком.* Именно специалисты в области разработки программного обеспечения должны принимать решение о формате хранимых данных, используемых технологиях и системных алгоритмах, а также проводить обследование предметной области, когда это необходимо, и разрабатывать предпроектную документацию (техническое задание). Представители заказчика должны тесно взаимодействовать с разработчиком на всех этапах, а главным образом на этапе анализа, проводить экспертизу предпроектной документации на предмет соответствия законодательству и собственным требованиям, а также утверждать ее.

*3. Учет квалификации разработчика при проведении конкурса,* что может быть осуществлено при распространении на разработку программ для ЭВМ положений ст. 31 Федерального закона «О размещении заказов...», для чего имеются достаточные основания, приведенные выше. Как учет квалификации разработчика, так и разделение сфер компетенции может быть достигнуто путем нормативного закрепления предложенных выше процедур взаимодействия государственного заказчика с участниками кон-

---

<sup>211</sup> В основу может быть положен ГОСТ 34.601–90 «Автоматизированные системы. Стадии создания», доработанный с учетом достижений современной науки.

<sup>212</sup> Проектная документация может строиться как на основе структурного анализа, так и на основе объектно-ориентированного подхода. В частности, А. В. Данилин предлагает методологию разработки электронных административных регламентов, основанную на использовании языка UML. Подробнее см.: Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». – М.: Инфра-М, 2004.



курса при размещении заказа на разработку АИС в сфере государственного и муниципального управления.

В следующей главе мы предложим механизм законодательного закрепления приведенных результатов.

### **Глава 3. Перспективы развития законодательства, регулирующего вопросы разработки и использования автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления**

#### **§1. Правовой режим автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления: оптимальные пути регулирования**

Как было показано выше, в настоящее время активно проводится автоматизация практически всей сферы государственного и муниципального управления. Внедрение автоматизированных информационных систем способно повысить качество принимаемых управленческих решений (за счет оперативности и полноты информации), способствовать повышению прозрачности органов власти, борьбе с коррупцией и т. п.

В рамках концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 гг.<sup>213</sup> была проведена большая работа по созданию и внедрению электронных административных регламентов (ЭАР), или, другими словами, электронных государственных услуг. В целом опыт был признан удачным, о чем говорит распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 872-р «О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде)»<sup>214</sup>, предписывающее обязательный переход на электронную форму для 46 видов основных государственных услуг к началу 2011 г. Н. И. Соловяненко приходит к выводу, что в нормативных документах РФ государственные услуги с использованием телекоммуникационных технологий последовательно позиционируются как совокупность не только технологических, экономических, финансовых,

---

<sup>213</sup> См.: О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Текст]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р: с изм. на 10 марта 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

<sup>214</sup> О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде) [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 872-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 26. – Ст. 3259.

организационных, но и в значительной степени юридических взаимоотношений<sup>215</sup>.

Среди классификаций электронных государственных услуг, на наш взгляд, заслуживает внимания следующая классификация по уровню зрелости: а) информирование – создание регулярно обновляемых правительственных веб-сайтов с публикацией на них основной правительственной информации (нормативные акты, распоряжения, постановления и прочее); предоставление потребителю информации, которую ему необходимо знать для получения государственной услуги; б) одностороннее взаимодействие – размещение на веб-сайтах государственных органов шаблонов документов, необходимых для оказания услуги; в) двустороннее взаимодействие – подача и прием документов в электронном виде, запись на прием в ГО, выдачу документов; г) юридически значимое двустороннее взаимодействие – результат выполнения услуги (документ) выдается и является легитимным в электронном виде<sup>216</sup>.

На наш взгляд, можно говорить о переходе к новой форме закрепления административных процедур.

Под правовой процедурой понимается действие, урегулированное нормами права, требующее соответствующего оформления и направленное к достижению определенной цели (окончательной, если процедура самостоятельна, или промежуточной, если процедура выступает в качестве составной части производства)<sup>217</sup>. Административная процедура – это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей<sup>218</sup>.

Оказание государственных услуг – пример классической административной процедуры. Для нормативного акта, регулирующего порядок действий субъектов права в рамках такой процедуры, закрепилось название

---

<sup>215</sup> Соловяненко Н. И. Правовые основы оказания государственных услуг с использованием телекоммуникационных технологий // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: сб. трудов XVII Международной научной конференции 20–21 мая 2008 г. – Академия управления МВД России, 2008.

<sup>216</sup> См.: Гавердовский А. Электронные госуслуги: как избежать подводных камней? // Информационный бюллетень «Административная реформа». – 2009. – 16 января – 3 февраля. – С. 12.

<sup>217</sup> Протасов В. Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры / В. Н. Протасов // Советское государство и право. – 1990. – № 7. – С. 15.

<sup>218</sup> Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 5–7.

административный регламент<sup>219</sup>. Если административный регламент представляет собой алгоритм исполнения органом административной власти возложенных на него полномочий, то электронный административный регламент может представлять собой АИС, реализующую этот алгоритм на основе программных средств и информационных технологий. Такого взгляда на природу ЭАР, в частности, придерживается А. В. Данилин: «под системой ЭАР понимается реализация процедурных прав и обязанностей ведомств и отдельных должностных лиц на основе современных информационных технологий»<sup>220</sup>.

Внедрение таких систем нередко наталкивается на очерченные выше специфические проблемы, связанные с некорректной реализацией указанными системами своих функций в сфере государственного и муниципального управления. При этом под корректностью такой системы в рамках нашего исследования мы понимаем соответствие реализуемых ею процессов обработки данных требованиям российского права.

Первостепенное значение проблемы обусловлено не только тем, что некорректно функционирующая АИС может выдавать пользователю неполные или искаженные данные, которые послужат основой для принятия неверного управленческого решения, но также и тем, что действия АИС в настоящее время могут приобретать значение юридических фактов, то есть напрямую создавать и прекращать юридические права и обязанности (чаще всего таким действием является создание, изменение или удаление записи в базе данных, например в реестре индивидуальных предпринимателей, объектов недвижимости, договоров передачи исключительных прав на интеллектуальную собственность и т. д.). Хотя формально в подобной ситуации юридическими фактами выступают те или иные действия государственного или муниципального служащего, фактически они нередко подменяются действиями, совершаемыми АИС в автоматическом режиме<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> См.: О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) [Текст]: постановление Правительства РФ от 11 нояб. 2005 г. № 679 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 47. – Ст. 4933; 2007. – № 50. – Ст. 6285; 2008. – № 18. – Ст. 2063.

<sup>220</sup> Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». – М.: Инфра-М, 2004. – С. 18.

Многие авторы рассматривают электронный административный регламент как число вспомогательное инструментальное средство. Так, А. Е. Загоруйко отмечает: «при широком толковании термина под электронным регламентом можно понимать совокупность информационных технологий, позволяющих реализовать полномочия и обязанности органов власти. Однако целесообразно уточнить толкование термина и понимать под ЭАР только поддержку административных процессов и автоматизацию контроля исполнения требований, предъявляемых законодательством к административной деятельности»<sup>222</sup>.

Однако данная точка зрения не учитывает того принципиально важного обстоятельства, что после того, как порядок действий пользователя этой системы (государственного или муниципального служащего), набор необходимых данных для формирования внутренних и выходных документов, маршрут документооборота (порядок прохождения, согласования и утверждения решений) и прочее зафиксированы в программном коде, изменить их в процессе реализации правоприменительной деятельности практически невозможно.

Таким образом, можно говорить о том, что электронный административный регламент является новой формой, более того – новой стадией закрепления административной процедуры (причем данная стадия идет после стадии нормативного урегулирования). При этом такое закрепление является все более жестким по мере углубления общемировой тенденции перехода к государственным услугам четвертого класса (юридически значимое двустороннее взаимодействие) и сведения роли государственного служащего к роли оператора ЭВМ.

С одной стороны, это обстоятельство может рассматриваться как несомненно положительное, так как оно уменьшает объем дискреционных полномочий соответствующих должностных лиц, не позволяя им уклониться от исполнения требований действующего законодательства, что

---

<sup>221</sup> См. об этом: Амелин Р. В. Правовые проблемы разработки и внедрения электронных административных регламентов // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: сб. статей. – Саратов: Научная книга, 2009. – С. 610–612.

<sup>222</sup> Загоруйко А. Е. Электронные административные регламенты. Принципы и аспекты реализации в документационном обеспечении управления // Межрегиональная общественная организация содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг [сайт]. – Режим доступа: <http://www.gisa.ru/40399.html> (дата обращения 03.07.2009).

способствует уменьшению уровня коррупциогенности в государственном и муниципальном управлении<sup>223</sup>. Однако здесь следует вспомнить, что исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение)<sup>224</sup>. АИС, используемые в государственном и муниципальном управлении, эту свободу принятия решений, как правило, сводят к минимуму.

Проблема здесь заключается в том, что в регламенте не могут (и не должны) быть прописаны все многочисленные детали сложного процесса принятия управленческого решения. В частности, в регламенте не содержатся (и не должны содержаться) технические требования: к формату хранения данных, к структуре базы данных и т. д. В процессе создания системы ее разработчики (как правило, не имеющие юридического образования и не знакомые со всеми тонкостями законодательства в сфере, для которой разрабатывается АИС) вынуждены самостоятельно принимать множество решений. Полученная в результате система может содержать неочевидные, проявляющиеся в весьма специфических случаях, расхождения с регламентом, который она автоматизирует.

Д. Н. Парфирьев приводит пример, когда сотрудник регистрирующего органа вынужден действовать в жестких рамках, предусмотренных АИС, не имея никакой возможности отступить от них или корректировать их. В деле № А41-12678/08, рассмотренном Арбитражным судом Московской области и апелляционной инстанцией<sup>225</sup>, заявитель оспаривал действия регистрирующего органа, связанные с отказом в исправлении неверно внесенных в ЕГРЮЛ данных об адресе юридического лица. При этом регистрирующий орган в отказе ссылался на то, что в системе ведения ЕГРЮЛ в электронном виде адреса вводятся с использованием автоматически загружаемого справочника КЛАДР, поэтому «повлиять на изменение наименования населенного пункта на местном уровне невозможно». Реги-

<sup>223</sup> См. об этом: Ишеков К. А. и др. Методика оценки регионального законодательства на содержание коррупциогенности // Вестник антикоррупционного фонда. – 2007. – № 1.

<sup>224</sup> Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. – 2005. – № 2.

<sup>225</sup> Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 22 окт. 2008 г. по делу № А41-12678/08 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс].

стрирующий орган предложил заявителю привести учредительные документы в соответствие со справочником КЛАДР. В данном случае суды признали такой отказ регистрирующего органа незаконным<sup>226</sup>.

М. Ю. Брауде-Золотарев и В. В. Новиков отмечают связь между содержанием понятий «административный регламент» и «учет». «Регламенты представляют собой правила и основания, по которым происходит деятельность органа власти, включающая в себя изменение учетных данных. С другой стороны, учетные данные – способ фиксации (отражения) изменяющихся в процессе исполнения административного регламента прав и обязанностей граждан, организаций и (или) государственных служащих... Событие учета состоит не в записи или удалении определенной информации из базы данных. Событие учета – это прежде всего изменение чьих-то прав или исполнение чьих-то обязанностей, свидетельством чего являются записи в бумажных или электронных базах данных»<sup>227</sup>.

Простые учетные АИС, которые поддерживают такие базы данных и роль автоматизации в которых сводится к процедурам внесения новых данных, их обновления, удаления и поиска, менее подвержены ошибкам за счет их относительной простоты. Однако, как показывает практика десятилетнего использования таких систем, даже в этих несложных процедурах допускаются ошибки, приводящие к нарушению прав и законных интересов. В качестве примера можно привести ситуацию, описанную в статье Д. Горелишвили. Гражданин, занимавший жилую площадь в течение 15 лет на законных основаниях, но без оформления соответствующих документов, добился судебного решения о признании его права на данную площадь. Однако процедура исполнения указанного судебного решения натолкнулась на следующее препятствие: внести в АИС (предназначенную для регистрации соответствующих жилищных прав) данные не удалось, поскольку машина, сверив вносимые данные, «пришла к выводу»,

---

<sup>226</sup> Парфирьев Д. Н. Правовые аспекты формирования федеральных информационных ресурсов – государственных реестров в электронной форме // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Электронная Казань-2009». – Режим доступа: <http://www.ksu.ru/conf/ek2009/sbornik/8.doc> (дата обращения 01.03.2010).

<sup>227</sup> Брауде-Золотарев М. Ю., Новиков В. В. Электронное государство и качество государственного управления // Интернет и современное общество: труды X Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 23–25 октября 2007 г. – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. – С. 183.

что человеку не может быть предоставлено жилое помещение, которое занято. То, что это жилое помещение занято самим этим человеком, для машины не имеет значения<sup>228</sup>. Вполне очевидно, что в данном случае основной проблемой является даже не несовершенство используемой муниципальной автоматизированной информационной системы управления, а отсутствие какой-либо правовой регламентации решения таких проблем. Конечно, неисполнение судебного решения из-за недоработок государственных и муниципальных АИС можно также оспорить, однако исполнение и этого, и любых последующих решений судебных органов будет упираться в чисто технические проблемы. Таким образом, фактически в подобных ситуациях действия автоматизированной системы управления имеют большее практическое значение, чем действия любых государственных и муниципальных органов и должностных лиц.

В работе, написанной совместно с С. Е. Чанновым<sup>229</sup>, нами был поставлен важный дискуссионный вопрос: не сложилась ли в настоящее время ситуация, когда АИС, используемые в государственном и муниципальном управлении, де-факто выступают как своеобразные источники права? Действительно, внедрение такой АИС является особым средством правового регулирования. При ее использовании в сфере исполнительной власти фактические требования к поведению участников административных правоотношений следует искать в программном коде системы. Формально эти требования обычно закреплены в нормативных правовых актах различного уровня, в том числе и регулирующих работу соответствующей АИС, однако АИС, даже если она не допускает отступлений от правовых норм, в любом случае как минимум конкретизирует их до полной программной реализации – при этом техническое решение, принятое разработчиком (сделать поле «регистрация по месту жительства» в базе данных обязательным), трансформируется в общеобязательное правило поведения (чтобы зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя, гражданин должен иметь регистрацию по месту жительства, в противном случае АИС не присвоит ему регистрационный номер). В нашей работе

---

<sup>228</sup> См. об этом: Горелишвили Д. Три проблемы одного окна. – Режим доступа: <http://www.hro.org/ngo/2004/11/window.php>

<sup>229</sup> См.: Амелин Р. В., Чаннов С. Е. Автоматизированная информационная система как «источник права» // Информационное право. – 2008. – № 2(13). – С. 23–27.



мы приходили к выводу, что таким образом можно говорить о нормах, которые содержатся исключительно в программном коде системы, и, следовательно, возникает парадоксальная ситуация – технологическая система, являющаяся совокупностью программных средств и баз данных, практически выступает средством правового регулирования, при отсутствии каких-либо юридических предпосылок для этого.

Нельзя утверждать, что законодатель не понимает опасности данной ситуации. Так, в качестве важного шага на пути к правовому регулированию процесса разработки государственных и муниципальных АИС следует отметить постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 273 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем». В частности, постановление обязывает федеральный орган исполнительной власти до ввода в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы, которая предназначена для использования при осуществлении государственных функций и (или) предоставления государственных услуг, принять правовой акт о порядке и сроках ввода в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы, а также зарегистрировать ее в реестре федеральных государственных информационных систем. Данная регистрация осуществляется «в целях организации доступа граждан и организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления к информации об эксплуатируемых федеральных государственных информационных системах, в том числе о составе содержащейся в них информации, информационных технологиях и технических средствах, обеспечивающих обработку информации». В состав сведений включаются сведения об информационных технологиях и технических средствах (в том числе криптографических), применяемых в федеральной государственной информационной системе (п. «о» ст. 23); состав информации, непосредственно затрагивающей права и свободы человека и гражданина, и порядок доступа к такой информации (п. «т» ст. 23); состав информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей организаций, и порядок доступа к такой информации (п. «у» ст. 23)<sup>230</sup>. На наш взгляд,

<sup>230</sup> О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем (вместе с «Положением о регистрации федеральных государственных информационных систем») [Текст]: постановление Правительства РФ от 10 сент. 2009 г. № 723 // Рос. газ. – 2009. – 18 сент. – № 176.

принятие этого постановления соответствует общей тенденции, обозначенной принятием Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления», и является крайне важным шагом. Однако решение обозначенных проблем, связанных с использованием АИС в государственном и муниципальном управлении, с необходимостью требует следующего шага: обеспечение доступа к информации об алгоритме функционирования АИС, а в идеале – к ее исходному коду.

На наш взгляд, законодатель движется по следующему пути устранения обозначенного выше разрыва между фактическим и юридическим статусом АИС, используемых в государственном и муниципальном управлении: принятие при внедрении новой АИС нормативного правового акта соответствующего уровня, которым закрепляется правовой режим данной системы. В случае если АИС в качестве инструмента автоматизации деятельности органа исполнительной власти будет признана неудовлетворительной (например, из-за выявленных в ней ошибок), можно добиться отмены этого акта и тем самым изменить правовой режим АИС. Примеры такого подхода уже имеются (см. Федеральный закон «О ГАС “Выборы”», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и т. д.), хотя нельзя сказать, что эта практика является общепринятой.

На наш взгляд, данный способ является наименее эффективным, поскольку характеризуется следующими серьезными недостатками:

1. Низкое качество законодательства в области регулирования правового статуса государственных и муниципальных АИС, поскольку нормативно-правовые акты в этой области принимаются различными органами при отсутствии единой системы, единых требований и единой юридической технологии. При этом, как показывает практика, низкое качество нормативной базы по конкретной АИС или даже полное ее отсутствие не является препятствием для ее внедрения; пример тому – ситуация с ЕГАИС.

2. Усложненная процедура оспаривания. В принципе, при обнаружении существенных ошибок в работе АИС суд может вынести решение о

признании «сопровождающего» ее нормативного правового акта недействующим. Однако добиться такого решения будет достаточно сложно, если противоречия действующему законодательству имеются в самой АИС, но отсутствуют в регулирующем ее использование правовом акте, так как у суда в таком случае просто не будет формальных оснований для признания недействующим данного акта. В результате суд может признать (и, как показывает судебная практика, в большинстве случаев признает) незаконными действия, совершенные посредством использования АИС, но не соответствующие законодательству, и обязать соответствующие органы принять меры к устранению нарушений законодательства, но не может запретить дальнейшую эксплуатацию системы.

3. Отсутствие эффективных механизмов общественного контроля за процессом реализации исполнительно-распорядительных полномочий с использованием АИС (при том, что обеспечение такого контроля и является одной из главных целей административной реформы вообще и разработки электронных административных регламентов в частности). Дело в том, что анализ нормативных правовых актов, утверждающих административный регламент, должностные регламенты и статус системы, автоматизирующей эти регламенты и иные процессы, не позволяет сделать вывод о том, что система полностью соответствует этим регламентам, корректно работает и не нарушает ничьих прав и законных интересов. Причина в том, что сама система, ее проектная документация и исходный код не являются открытыми, а следовательно, не могут быть проанализированы общественностью и заинтересованными лицами. Важнейший механизм обеспечения надлежащего качества правового регулирования – открытость законодательства – при этом не работает. Затруднено также доказывание случаев нарушения прав и законных интересов вследствие некорректной работы программы.

4. И наконец, самый главный недостаток – разрыв между реальным состоянием АИС и определяющим ее режим нормативным правовым актом, который может не в полной мере отражать все особенности АИС.

Так, в п. 1.1 Технических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, утвержденных приказом Роснедвижимости от 29 июня 2007 г. № П/0152, указано, что рекомендации со-

проводятся специальным программным обеспечением «Расчет кадастровой стоимости земельных участков в составе земель населенных пунктов» (СПО), то есть по сути можно говорить о включении данного программного средства в правовое поле. Однако, как было обнаружено при рассмотрении Саратовским областным судом дела № 3-1/2009 о признании недействующим постановления Правительства Саратовской области от 30 ноября 2007 г. «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель в Саратовской области» (которое истец – ООО «Саратовский торговый дом» просил признать незаконным в связи с несоблюдением методики государственной кадастровой оценки земель поселений, в результате чего была получена недостоверная информация о кадастровой стоимости участка, следствием чего явился неверный расчет обязательной к уплате истцом арендной платы), в ряде расчетных алгоритмов программы использовалась не утвержденная никем (и не закрепленная в Технических рекомендациях) методика. В частности, при определении значения доли земельного участка в стоимости единого объекта недвижимости – многоквартирного жилого дома – разработчики программы использовали величину 11,5%, произвольно взятую ими из материалов доклада А. С. Старовойт «Сравнительный анализ объемов ввода и цены жилья в Российской Федерации в 2006 году»<sup>231</sup>. О несоответствии СПО самим Техническим рекомендациям говорит и А. Д. Власов: «выходные таблицы и материалы специального программного обеспечения не соответствуют таблицам утвержденного Типового отчета. Руководитель разработчиков программного обеспечения (программист) оказался вне закона и выше его»<sup>232</sup>.

На наш взгляд, решить проблему искусственного разрыва между АИС, используемой в сфере государственного и муниципального управления, и нормативной базой, регламентирующей сферу ее применения, можно, только если *рассматривать саму АИС (а точнее, программный код и ре-*

<sup>231</sup> См. решение Саратовского областного суда от 2 фев. 2009 г. по делу № 3-1/2009 // Официальный сайт Саратовского областного суда. – Режим доступа: [http://files.sudrf.ru/1549/docum\\_sud/doc20090602-142053.doc](http://files.sudrf.ru/1549/docum_sud/doc20090602-142053.doc) (дата обращения 01.03.2010) и другие материалы по данному делу.

<sup>232</sup> Власов А. Д. Совершенствование кадастровой оценки земель промышленности и иного назначения (на примере Омской области). – Режим доступа: [e-gis.ru/files.php?nID=56&type=pdf](http://e-gis.ru/files.php?nID=56&type=pdf) (дата обращения 01.03.2010).

гламент ее использования) как часть системы российского законодательства и применять к ней отработанные механизмы обеспечения целостности, непротиворечивости и законности этой системы.

Действительно, любая АИС, автоматизирующая задачи государственного и муниципального управления, по сути представляет собой административный регламент, представленный таким образом, чтобы этот регламент мог быть исполнен ЭВМ (даже если эта система формально считается не относящейся к классу ЭАР). При этом именно АИС является первичным, реально используемым регламентом, а тот регламент, который сформулирован на естественном языке и отражен в нормативных документах, может считаться лишь частью технического задания на эту систему. Это и есть реальная предпосылка к тому, чтобы рассматривать именно саму АИС как часть российской системы законодательства.

Отвечая на поставленный нами в упомянутой выше работе вопрос, является ли АИС в сфере государственного и муниципального управления своеобразным источником права, следует заключить, что в настоящее время не является, поскольку правила поведения участников правоотношений, закрепленные в программном коде АИС, хоть и являются общеобязательными (как было показано выше, ни чиновник, ни гражданин не могут обойти систему, официально внедренную для автоматизации того или иного процесса), но *не являются легитимными* – результат применения этих норм может быть оспорен в суде как в случае, если они противоречат законодательству, так и в случае, когда они его просто дополняют (см. вышеприведенный пример с неутвержденной методикой кадастровой оценки земель).

В то же время мы считаем, что легитимизация этих норм – единственный возможный путь развития законодательства современного информационного общества. И в этом случае АИС в сфере государственного управления по своим юридическим свойствам будет полностью соответствовать такому источнику права, как нормативный правовой акт.

Типичное определение нормативного правового акта, даваемое в научной юридической литературе, выглядит следующим образом: это письменный документ, принятый управомоченным субъектом права (государственным органом, органом местного самоуправления, институтами

прямой демократии), имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений<sup>233</sup>. Ю. А. Тихомиров выделяет следующие признаки нормативного акта:

1) документированная форма, предполагающая структуризацию текста акта и его построение по правилам юридической техники;

2) официальный характер, который заключается в издании его от имени органа, организации или государства;

3) издание правовых актов допускается строго в пределах компетенции органа, организации; строгое соответствие правового акта характеру и объему компетенции органа государства, местного самоуправления, правосубъектности предприятия и учреждения является важнейшим критерием его законности, содержательности и обоснованности;

4) целевая ориентация;

5) направленность на регулирование общественных отношений;

6) общеобязательность<sup>234</sup>.

Практически все из перечисленных признаков, на наш взгляд, характеризуют и АИС в сфере государственного и муниципального управления – с оговоркой на специфику документированной формы, которой в данном случае являются программный код и иная проектная документация. Единственным отсутствующим в настоящее время признаком является принятие ее уполномоченным субъектом права в особом порядке. Законодательное закрепление обязательности особой (по своей сути правотворческой) процедуры разработки таких АИС не только формально позволит считать их разновидностью нормативных правовых актов, но и решит проблему внедрения в государственное управление некорректно функционирующей АИС.

Следует отметить, что вопрос общности таких понятий, как «норма права» и «алгоритм», уже неоднократно затрагивался в литературе. В частности, Ю. Г. Просвирнин отмечает: «Совпадение в понимании алгоритма и нормы права состоит в том, что у них есть общеобязательность правил поведения, составляющих содержание алгоритма или нормы пра-

<sup>233</sup> Бошно С. В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. – 2004. – № 2.

<sup>234</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. – М.: Формула права, 2007. – С. 40–41.

ва; последовательность реализации предписанных действий (правил поведения); формализация процесса реализации правил поведения; наличие указания на достижение цели, заложенной в алгоритме или норме права»<sup>235</sup>. Проводя анализ данных понятий, он приходит к выводу о том, что важнейшие свойства алгоритма – определенность, массовость, результативность и инвариантность по отношению к вычислителю (исполнителю) – могут быть распространены на норму права «в целях повышения ее реализации»<sup>236</sup>, а критерии качества алгоритма – связность, объем, длительность решения, разветвленность и цикличность – могут использоваться для оценки эффективности правовых норм<sup>237</sup>. Таким образом, практическим применением выявленной общности Ю. Г. Просвирнин видит распространение инструментария информатики и кибернетики в сферу правоприменения. Тот же подход наблюдается в работах М. М. Рассолова, который высказывает мысль о желательности при анализе права как информационной системы включать в его структуру алгоритмы и программы решения управленческо-правовых задач<sup>238</sup>. Предлагаемый нами подход основан на той же общности понятий, но направлен на решение других правовых проблем.

Вопрос о расширении понятия нормативного правового акта также поднимался в литературе. В частности, Ю. А. Тихомиров рассматривает в качестве фактической разновидности нормативного правового акта (однако не имеющего соответствующего статуса) технический регламент. Пробел между формальным и фактическим статусами технического регламента автор предлагает устранить принятием соответствующего федерального закона. Ю. Н. Тихомиров обращает внимание, что технический регламент, являясь источником права, отличается от закона (как акта высшей юридической силы с присущим набором правовых норм и приемов юридической техники) ввиду наличия в тексте сложных формул, таблиц и специфических расчетов, которые трудно понять и оценить вследствие их специфики и госслужащим, и депутатам, и многим гражданам. Таким об-

---

<sup>235</sup> Просвирнин Ю. Г. Теоретико-правовые проблемы информатизации в Российской Федерации. – М.: Изд-во Моск. гос. социальн. ун-та «Союз», 2002. – С. 196.

<sup>236</sup> Там же. С. 198.

<sup>237</sup> Там же. С. 205–206.

<sup>238</sup> См.: Рассолов М. М. Управление, информация и право. – М., 1983. – С. 118–119.

разом, следует, по его мнению, вести речь о новой разновидности закона, который в структурном отношении может иметь две части: «корпусную» часть, содержащую нормы-цели и нормы-принципы, нормативные понятия и принципы, нормативные источники, предмет регулирования, порядок и срок введения технического регламента в действие и собственно технический регламент. Вторая часть такого закона «представляет собой специфический блок, получающий законодательное признание и находящийся в другом правовом режиме использования и изменения»<sup>239</sup>. Сложность и специфичность процедуры принятия технических регламентов может являться основанием для изменения в регламентах палат Федерального Собрания<sup>240</sup>.

Придание АИС в сфере государственного и муниципального управления режима нормативного правового акта позволит осуществить естественное правовое закрепление принципов, сформулированных во втором разделе второй главы настоящего исследования. Рассмотрим данные принципы с учетом этой новой точки зрения.

1. Законность. Принцип законности является основным принципом правотворчества. Здесь он заключается в том, что разработка и принятие нормативных правовых актов должны осуществляться с соблюдением правовой процедуры и не выходить за пределы компетенции принимающих их органов. Кроме того, к этому принципу примыкает требование соответствия нормативных актов конституции страны и действующему законодательству<sup>241</sup>. Такое понимание принципа законности тождественно пониманию, выработанному нами выше.

2. Правовая регламентация процесса разработки АИС, обязательность экспертизы. Для всех производств по принятию нормативных правовых актов характерно наличие нормативно установленной процедуры издания или принятия актов управления<sup>242</sup>. Эти процедуры различаются в зависимости от вида нормативного правового акта и принимающего его органа (либо должностного лица), и, соответственно, процедура разработки и

<sup>239</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. – М.: Формула права, 2007. – С. 180.

<sup>240</sup> Там же. С. 182.

<sup>241</sup> Теория государства и права: учеб. для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2004. – С. 186.

<sup>242</sup> См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 363.



принятия АИС будет существенно отличаться от разработки и принятия федерального закона, однако принцип нормативного закрепления процедуры разработки/внедрения системы автоматически получает правовое обоснование при распространении на АИС режима НПА.

3. Открытость исходного кода. Нормативный правовой акт подлежит обязательному опубликованию (за исключением случаев, когда содержание такого нормативного правового акта составляет государственную тайну).

4. Наличие правового механизма отказа от некорректно работающей (не соответствующей законодательству) АИС. На практике существуют несколько способов обеспечения законности нормативных правовых актов. Такими способами являются их отмена (либо внесение необходимых изменений и дополнений) и приостановление их действия либо исполнения. Главная причина прекращения действий нормативных правовых актов судом и федеральными органами исполнительной власти общей компетенции (по отношению к актам нижестоящих органов исполнительной власти) – нарушение принципа законности при их подготовке и издании, а также нарушение законности в самом тексте нормативных правовых актов<sup>243</sup>. Таким образом, данный принцип автоматически получает правовое закрепление.

5. Прослеживаемость. Этот принцип оказывается вспомогательным по отношению к принципам законности и правовой регламентации процесса разработки АИС. Закрепление подобного принципа в нормативном правовом акте, регулирующем процесс разработки, позволит упростить проведение экспертизы АИС на предмет соответствия законодательству.

Таким образом, на наш взгляд, все результаты, полученные в данной работе, свидетельствуют о том, что недостающий признак нормативного правового акта – принятие уполномоченным субъектом права в установленном законом порядке – необходимо распространить на АИС в сфере государственного и муниципального управления.

Основной проблемой на пути к тому, чтобы признать АИС разновидностью нормативного правового акта и распространить на них соответствующий правовой режим, процедуры принятия, отмены и т. д., является

---

<sup>243</sup> См. там же. С. 365.

специфика программного кода (представляющего собой главную документарную часть АИС, которая, собственно, и должна утверждаться законодателем), необходимость специального образования для его толкования. Программный код АИС будет сильно выбиваться из существующей достаточно однородной системы законов и подзаконных нормативных актов. Эту проблему может решить, на наш взгляд, подход, по сути тождественный предлагаемому Ю. А. Тихомировым в отношении технических регламентов. Данный подход предполагает наличие своеобразной «буферной зоны», предназначенной для интеграции АИС в сфере государственного и муниципального управления в систему российского законодательства (в качестве таковой выступает нормативный акт, но, в отличие от практикуемого подхода, АИС не будет от него обособлена, а будет являться полноценной частью этого акта). Мы рассмотрим его более детально в следующем разделе.

Таким образом, для реализации цели юридического обеспечения продолжающейся информатизации государственного и муниципального управления в настоящее время необходимо:

1. Распространить механизм правотворчества на создание и изменение АИС в сфере государственного и муниципального управления, откорректировав его в соответствии со спецификой разработки программного обеспечения. Разработка программного обеспечения включает вполне определенные стадии (анализ, проектирование, реализация и внедрение), причем на каждой стадии создаются определенные документы, называемые артефактами (так, на стадии реализации таким артефактом является программный код). На каждой из этих стадий должны происходить нормативный анализ и утверждение соответствующей документации. Процесс разработки АИС для автоматизации государственного и муниципального управления должен регулироваться специальным федеральным законом.

2. Распространить принцип открытости законодательства на исходный код, проектную документацию и другие составляющие АИС.

3. Распространить механизмы оспаривания и признания недействующими нормативных правовых актов на АИС, использующиеся в сфере государственного и муниципального управления.

Достичь этого на практическом уровне можно путем принятия соответствующего федерального закона, проект которого будет представлен нами в следующем разделе, и внесения дополнений в ряд уже существующих. На уровне же теории права, на наш взгляд, конструктивным и крайне своевременным ее развитием будет являться распространение на АИС в сфере государственного и муниципального управления режима нормативного правового акта.

Наконец, следует отметить, что предлагаемый нами подход не затрагивает информационные системы, применяющиеся для автоматизации производственных бизнес-процессов юридических лиц, а также программы и технологии, используемые физическими лицами в личных целях, ввиду ограниченной сферы действия таких систем. Вопрос о правовом режиме АИС, используемых юридическими лицами для автоматизации трудовых отношений (в частности, системы кадрового учета, бухгалтерские системы) и взаимодействия с клиентами (например, системы поддержки принятия решений о выдаче кредитов клиентам банка), заслуживает отдельного исследования, которое мы планируем провести в будущем.

## **§2. Проблемы построения законодательства об автоматизированных информационных системах в сфере государственного и муниципального управления**

В данном разделе мы предлагаем проект Федерального закона «Об автоматизированных информационных системах в сфере государственного и муниципального управления», который, по нашему мнению, будет способствовать устранению правового вакуума в сфере разработки и применения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления, решению правовых проблем, связанных с использованием некорректно функционирующих АИС, а также упорядочению процессов разработки и внедрения АИС. В данном законе предполагается обобщить принципы, предложенные нами выше, а также распространить на АИС в сфере государственного и муниципального

управления правовой режим, соответствующий правовому режиму нормативного акта. Ниже приводится предлагаемая структура закона.

*Статья 1. Предмет и цели регулирования настоящего Федерального закона*

В данной статье предлагается определить круг отношений, регулируемых Федеральным законом. К таковым предлагается отнести отношения, связанные с разработкой, внедрением, сопровождением и использованием автоматизированных информационных систем, предназначенных для автоматизации управленческой деятельности государственных и муниципальных органов власти.

*Статья 2. Законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации об АИС в сфере государственного и муниципального управления*

Данная статья устанавливает, что законодательство Российской Федерации об автоматизированных информационных системах основывается на положениях Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с разработкой, внедрением, сопровождением и использованием автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и связанные с обозначенными отношениями, должны соответствовать настоящему Федеральному закону. В данной статье также целесообразно установить, что в случаях, предусмотренных законодательством об АИС в сфере государственного и муниципального управления, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с разработкой, внедрением, сопровождением и использованием АИС в сфере государственного и муниципального управления. Государственные и муниципальные органы власти в пределах своей компетенции и в соответствии с настоящим Федеральным законом при-

нимают нормативные правовые акты, устанавливающие правовой режим и регулирующие порядок использования конкретной АИС в сфере государственного и муниципального управления. Следует также включить в данную статью положение о том, что в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

### *Статья 3. Автоматизированные информационные системы в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье предлагается дать основные правовые дефиниции. В первую очередь – определение АИС в сфере государственного и муниципального управления, которое должно быть согласовано с определением информационной системы, предложенной в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Выше мы обосновывали целесообразность внесения поправки в названный Закон, которая позволила бы точнее раскрыть суть понятий «информационная система» и «автоматизированная информационная система». Вне зависимости от внесения такой поправки определение АИС в сфере государственного и муниципального управления может быть сформулировано следующим образом: это информационная система (в случае внесения поправки – автоматизированная информационная система), предназначенная для автоматизации информационных процессов в деятельности государственных и муниципальных органов власти, в том числе процессов планирования, организации, учета, контроля, координирования и регулирования.

Следует также включить в данную статью правовые дефиниции таких понятий, как разработка, внедрение, сопровождение и использование АИС в сфере государственного и муниципального управления.

### *Статья 4. Заказчик АИС в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье целесообразно дать понятие и определить правовой статус государственного заказчика АИС в сфере государственного и муниципального управления (дополняя положения Федерального закона «О

размещении заказов»). В частности, как было обосновано нами выше, к обязанностям заказчика должны быть отнесены:

- взаимодействие с разработчиком на этапе анализа предметной области и составления требований к АИС;
- организация проведения экспертизы проектной документации на АИС на предмет соответствия законодательству Российской Федерации, а также экспертизы программного кода АИС на предмет соответствия проектной документации и законодательству Российской Федерации;
- принятие на этапе внедрения АИС в пределах своей компетенции нормативного правового акта, устанавливающего ее правовой режим.

*Статья 5. Разработчики (поставщики) АИС в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье мы предлагаем дать понятие и определить правовой статус разработчиков АИС в сфере государственного и муниципального управления. Следует отметить, что разработчик (поставщик) АИС является участником размещения заказов и несет соответствующие права и обязанности, определенные в Федеральном законе «О размещении заказов...». Следует провести различие между разработчиками и поставщиками – первые являются участниками размещения заказов на создание новой автоматизированной информационной системы, а вторые – участниками размещения заказов на закупку и внедрение типовой АИС. При определении правового статуса разработчиков следует остановиться на таких обязанностях, как:

- ведение проектной документации в соответствии с выбранной методологией разработки АИС;
- управление требованиями;
- предоставление заказчику полной проектной документации и исходного кода системы.

Мы считаем, что разработчик не должен нести юридическую ответственность за последствия ошибок, обнаруженных в АИС, но обязан выполнять работы по исправлению таких ошибок.

*Статья 6. Экспертная комиссия по внедрению АИС в сфере государственного и муниципального управления*

Здесь необходимо дать понятие и определить правовой статус экспертной комиссии, проводящей экспертизу программного кода и проектной документации АИС в сфере государственного и муниципального управления на предмет соответствия законодательству Российской Федерации. В задачи данной комиссии входит ответ на вопрос, является ли использование данной АИС для автоматизации соответствующих управленческих процессов законным. Другие характеристики АИС (такие как надежность, эффективность, безопасность, соответствие стандартам и т. д.) могут, на наш взгляд, оцениваться в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

*Статья 7. Субъекты правоотношений, автоматизируемых посредством АИС в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье предлагается уточнить правовой статус подчиненного субъекта административных правоотношений, автоматизируемых посредством АИС в сфере государственного и муниципального управления. К числу специальных прав данного субъекта следует, в частности, отнести: право на ознакомление с исходным кодом и проектной документацией на любую версию системы; право на судебную защиту прав и законных интересов, связанных с использованием АИС для автоматизации соответствующих правоотношений.

*Статья 8. Принципы разработки, внедрения, сопровождения и использования АИС в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье следует перечислить и дать краткую характеристику принципам, которые были выработаны нами во второй главе настоящей работы. Это принципы законности, прослеживаемости, открытости, обязательности экспертизы, недопустимости использования некорректно функционирующей АИС. Подробно содержание данных принципов будет раскрыто в следующих статьях настоящего Федерального закона.

*Статья 9. Порядок размещения заказа на разработку АИС в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье мы предлагаем уточнить порядок взаимодействия заказчиков и разработчиков АИС в сфере государственного и муниципального управления. Целью этой статьи является повышение эффективности процесса разработки АИС путем учета специфики данной области. Для

этого необходима более детальная (по сравнению с Федеральным законом «О размещении заказов») регламентация процесса проведения соответствующего конкурса. В третьем разделе второй главы настоящего исследования мы предложили один из вариантов такой регламентации. Чтобы обеспечить юридическую силу данной статьи, необходимо внести в Федеральный закон «О размещении заказов» отсылочную норму о том, что размещение заказов на разработку АИС в сфере государственного и муниципального управления регулируется законодательством об АИС в сфере государственного и муниципального управления.

*Статья 10. Порядок размещения заказа на внедрение (закупку) АИС в сфере государственного и муниципального управления*

Назначение и обоснование необходимости данной статьи аналогично приведенным для статьи 8. Различие заключается только в процедуре взаимодействия заказчиков и разработчиков, учитывающей специфику внедрения типового решения. Предложение по регламенту такой процедуры приведено нами в третьем разделе второй главы.

*Статья 11. Проектная документация на АИС в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье следует дать понятие проектной документации на АИС в сфере государственного и муниципального управления. Под проектной документацией предлагается понимать документированное описание функциональных возможностей, структуры и алгоритма работы АИС, выполненное на соответствующих этапах ее разработки с использованием нотаций, соответствующих методологии разработки АИС. Описание информационных процессов, зафиксированное в проектной документации, не может противоречить законодательству Российской Федерации.

*Статья 12. Управление требованиями*

В данной статье мы предлагаем определить управление требованиями. Под управлением требованиями понимается поддержание на каждой стадии разработки системы непротиворечивого перечня требований, которые должны реализовывать все требования более высокого уровня и не противоречить им. Данные перечни являются частью проектной документации. В ст. 5 установлено, что управление требований является обязанностью разработчика, а в ст. 4 зафиксирована обязанность заказчика взаимодей-



ствовать с разработчиком при составлении первичного списка требований на основе обследования предметной области. Целями управления требованиями являются реализация принципа прослеживаемости и обеспечение возможности проведения экспертизы, описанной в ст. 6.

*Статья 13. Некорректно функционирующая АИС в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье целесообразно дать определение ошибки в программе и провести классификацию ошибок по их последствиям. Можно выделить ошибки, приводящие к временному отказу (прекращению функционирования) системы, и ошибки, приводящие к несоответствию информационных процессов, реализуемых системой, проектной документации (в частности, получение заведомо неверных выходных данных или управляющих воздействий при корректных входных данных) либо законодательству Российской Федерации. В последнем случае АИС в сфере государственного и муниципального управления является некорректно функционирующей. Использование некорректно функционирующей АИС допускается лишь в отношении тех задач или операций, на которые выявленные ошибки не влияют (то есть тех, которые не противоречат проектной документации и законодательству Российской Федерации).

*Статья 14. Орган, утверждающий АИС в сфере государственного и муниципального управления*

Для удобства изложения последующих статей предлагается ввести понятие органа, утверждающего АИС в сфере государственного и муниципального управления (такая формулировка кажется нам более корректной по сравнению с органом, внедряющим АИС, или органом, использующим АИС, хотя на практике в большинстве случаев эти понятия должны совпадать). Под органом, утверждающим АИС, мы предлагаем понимать орган власти, который в пределах своей компетенции принимает правовой акт, устанавливающий режим АИС, и несет ответственность за результаты ее функционирования.

*Статья 15. Правовой акт, устанавливающий режим АИС*

Согласно выводам, сделанным нами в первом разделе настоящей главы, эффективное использование АИС в сфере государственного и муниципального управления предполагает распространение на них признаков

нормативного правового акта, в частности такого отсутствующего на настоящий момент признака, как принятие управомоченным субъектом права в особом, установленном законом порядке. В настоящей статье предлагается закрепить этот порядок следующим образом. Орган, утверждающий АИС, принимает нормативный правовой акт, в котором закрепляется правовой режим этой АИС. Данный правовой акт может состоять из двух частей. В первой, общей части содержатся нормы-определения, цели внедрения АИС, права и обязанности участников правоотношений, связанных с использованием АИС, описание информационных процессов, правовой режим документов, подготовленных с использованием АИС, и т. д. Данный список может быть расширен, при этом некоторые пункты этого списка (такие как права и обязанности участников правоотношений) могут быть обязательными, а некоторые – рекомендательными. Вторую часть нормативного правового акта представляет собой исходный код АИС. В качестве приложения должна выступать проектная документация.

#### *Статья 16. Процедура принятия правового акта об АИС*

В данной статье мы предлагаем учесть проблему недостаточной компетенции органа, утверждающего АИС, в сфере информационных технологий путем обязательного проведения экспертизы АИС на соответствие законодательству Российской Федерации как части процедуры принятия правового акта об АИС. Следует отметить, что сама эта процедура может отличаться в зависимости от органа, утверждающего АИС, и может регламентироваться иным нормативным правовым актом соответствующего уровня.

#### *Статья 17. Официальная публикация правового акта об АИС*

Нормативный правовой акт, устанавливающий правовой режим АИС, подлежит обязательному опубликованию. Использование АИС до опубликования данного акта не допускается. Следует отметить сложность публикации в печати исходного кода АИС ввиду его большого объема. Одним из вариантов решения данной проблемы может стать публикация исходного кода АИС (вместе с проектной документацией) на сайте органа, утверждающего данную АИС и принимающего соответствующий нормативный правовой акт. В этом случае в законе может присутствовать указание на расположение электронного ресурса.

*Статья 18. Соответствие информационных процессов, автоматизируемых посредством АИС, компетенции внедряющего ее органа*

В настоящей статье предлагается закрепить положение о том, что АИС, автоматизирующая некоторые процессы в сфере государственного и муниципального управления, может утверждаться только таким органом власти, в компетенции которого находится правовое регулирование этих процессов. Если АИС затрагивает процессы, выходящие за сферы компетенции утверждающего ее органа, это является основанием для приостановления действия такой АИС полностью или частично.

*Статья 19. Порядок внесения изменений в АИС*

В настоящей статье следует установить порядок официального ввода в действие очередной версии АИС, содержащей дополнительную функциональность либо исправляющей ошибки, обнаруженные в предыдущей версии. На наш взгляд, орган, утверждающий АИС, должен официально принять поправку в нормативный правовой акт об АИС, изменяющую номер версии, подлежащей использованию. Исходные коды новой версии должны быть доступны на сайте данного органа, а органы, использующие АИС, обязаны прекратить использование предыдущей версии системы со дня официального вступления в силу изменений.

*Статья 20. Порядок защиты прав и законных интересов, нарушенных в результате использования АИС в сфере государственного и муниципального управления*

В данной статье следует закрепить право субъекта правоотношений, на которые использование АИС в сфере государственного и муниципального управления влияет прямо или косвенно и права (законные интересы) которого были нарушены в результате использования данной АИС, обратиться в суд с соответствующим заявлением. Суд проверяет регламент оспариваемых процессов, происходящих в автоматизированном виде с использованием АИС, на соответствие законодательству Российской Федерации и может вынести решение о признании АИС незаконной (некорректно функционирующей) полностью и частично. В этом случае права и законные интересы заявителя подлежат восстановлению, а АИС – полному или частичному выводу из обращения в установленном законом порядке.

*Статья 21. Вывод из обращения незаконной (некорректно функционирующей) АИС*

В настоящей статье необходимо закрепить порядок вывода из обращения АИС в сфере государственного или муниципального управления, которая признана незаконной (некорректно функционирующей) в установленном законом порядке. Следует отметить, что АИС может быть выведена из обращения как полностью, так и частично, когда ее использование продолжается для выполнения тех операций, в отношении которых она считается корректно функционирующей. Решение о переходе на ручной режим обработки данных, об использовании другой версии системы или другой АИС принимает орган, отвечающий за исполнение процессов, для автоматизации которых использовалась АИС.

## Заключение

Все больше информации, необходимой для управленческой деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, создается, накапливается, хранится и обрабатывается в электронном виде. Процессы автоматизации затронули все без исключения уровни государственного и муниципального управления. За последнее десятилетие роль автоматизированных информационных систем, создающихся в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях (в соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»), резко возросла.

Информация, накапливаемая в базах данных таких систем, приобретает все большее значение не только для эффективности управленческой деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, но и для граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, сведения о которых входят в состав такой информации. Так, внесение в АИС «Реестр деловой репутации партнеров Правительства Москвы» сведений о недобросовестности организации-поставщика является основанием не допускать данную организацию к размещению государственных заказов, к реализации городских целевых программ и инвестиционных программ и проектов. Данные обо всех юридических лицах, зарегистрированных на территории РФ (а также данные о внесении изменений в учредительные документы юридических лиц, их перерегистрации или ликвидации), содержатся в едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ), для хранения, поиска и вывода информации из которого используется АИС. Юридическое лицо должно получить выписку из данного реестра для совершения любых юридически значимых действий.

Начинают разрабатываться и внедряться автоматизированные информационные системы, которые не просто собирают, хранят и предоставляют доступ к юридически значимой информации, но и создают на ее основе новую информацию, также приобретающую юридическое значе-

ние. Так, некоторые АИС размещения государственных заказов определяют победителя конкурса в автоматическом режиме на основе сравнения данных заявок. Электронные регламенты предоставления государственных услуг в перспективе могут работать полностью автоматически.

Появляются первые судебные прецеденты, связанные с нарушениями прав и законных интересов граждан и организаций в результате внедрения и использования некорректно работающих автоматизированных информационных систем.

В этих условиях современное российское законодательство, содержащее лишь основные определения и направления государственной политики в сфере внедрения и использования автоматизированных информационных систем в сфере государственного муниципального управления, а также регулирующее отдельные слабо связанные группы отношений, возникающих по поводу таких АИС (связанные с обработкой персональных данных, защитой информации ограниченного доступа, соблюдением авторских и имущественных прав на компоненты АИС, в том числе информационные ресурсы), оказывается неадекватным тем задачам, которые ставит информационное общество.

В работе были показаны основные пробелы в законодательном регулировании государственных и муниципальных АИС. В первую очередь это полное невнимание к проблеме ошибок в таких системах. Законодательство не содержит правового механизма, который позволял бы предотвращать, обнаруживать, бороться с последствиями проявления программных ошибок и ошибок проектирования, которые приводят в итоге к нарушению прав и законных интересов лиц. Российское законодательство о размещении заказов не учитывает специфики процесса разработки автоматизированных информационных систем. Законодатель не осознает также повышенной роли АИС в государственном и муниципальном управлении как инструмента (и даже способа) регулирования общественных отношений, который в настоящее время служит важным дополнением к такому инструменту, как правовой акт, а в некоторых случаях частично перенимает его функции.

Для того чтобы автоматизация государственного и муниципального управления сопровождалась поддержанием и укреплением режима законности, необходимо конкретизировать этот принцип применительно к данному процессу, обеспечить его закрепление на законодательном уровне, создать правовой механизм для их реализации. В работе показано, что исходной посылкой возможного нарушения законности при разработке и внедрении государственных и муниципальных АИС служит недооценка того факта, что ошибки в проектной документации и (или) в программном коде могут привести к тому, что общественные отношения, опосредованные использованием такой АИС, реализуются в противоречии с законодательством, причем нарушения будут скрытыми ввиду неочевидности процессов обработки данных в системе. Таким образом, в соответствии с проведенными в работе исследованиями принцип законности применительно к АИС в сфере государственного и муниципального управления должен заключаться в создании такой системы в строгом соответствии с законодательством всех уровней, регулирующим область ее применения. Исходные требования к АИС, зафиксированные в конкурсной документации, а также все документы, утверждаемые на промежуточных этапах разработки (включая техническое задание, эскизный проект, рабочий проект, схемы баз данных, проектные диаграммы в любой нотации), а также конечный программный код и сопроводительная документация (включая руководство пользователя и руководство системного администратора) должны соответствовать законодательству. На основе этого общего принципа в монографии сформулированы и обоснованы частные законодательные принципы разработки АИС в сфере государственного и муниципального управления, имеющие прямое практическое значение:

1) прослеживаемость – исходные требования к системе, сформулированные с учетом принципа законности, должны быть прослеживаемы через все этапы и стадии разработки программного обеспечения вплоть до их закрепления в программном коде (набор решений, закрепленных в проектной документации на каждом этапе, должен полностью реализовывать решения предыдущего этапа и не может противоречить законодательству);

2) открытость – исходный код АИС в сфере государственного и муниципального управления должен быть открыт для изучения общественностью, за исключением тех случаев, когда содержание автоматизируемых процессов составляет государственную тайну;

3) недопустимость использования некорректно функционирующей АИС – наличие правового механизма, позволяющего оперативно выводить такую систему из обращения, проектирование АИС с учетом возможных изменений законодательства (чтобы адаптация АИС к таким изменениям могла осуществляться за приемлемые сроки).

Дополнительным организационным принципом является обязательность экспертизы исходного кода АИС и ее проектной документации на соответствие законодательству.

Сравнительный анализ основных признаков АИС в сфере государственного и муниципального управления и признаков нормативного акта показывает, что эти инструменты регулирования общественных отношений имеют очень много общего как по формальным признакам, так и по степени и характеру своего влияния на общественные отношения. Однако, в отличие от нормативного акта, использование государственных и муниципальных АИС для регулирования общественных отношений происходит без надлежащей правовой процедуры, часто по усмотрению чиновников нижнего уровня исполнительной власти, при отсутствии какого-либо общественного или иного контроля за этим процессом. Для обеспечения режима законности необходимо распространить на АИС в сфере государственного и муниципального управления те же механизмы принятия (утверждения) и контроля качества (включая возможность оспаривания законности применения), которые характерны для нормативного правового акта. Одним из способов осуществления данной задачи может являться полное распространение на них режима нормативного правового акта.

В настоящее время необходимые предпосылки для совершенствования (по сути, речь идет о создании огромного правового массива) законодательства наступили. Это массовость использования АИС в государственном и муниципальном управлении, даже обязательность такого использования во многих областях (в частности, в соответствии со вступившим в силу 1 января 2010 г. Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ



«Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» государственные органы, органы местного самоуправления обязаны создавать официальные сайты для размещения информации о своей деятельности; одним из требований при обеспечении доступа к такой информации является в соответствии с ч. 4 ст. 11 создание государственных и муниципальных информационных систем). Это возросшее понимание как законодателем, так и правоприменителем сути АИС как правового явления (о чем свидетельствует качество правовых актов, принимаемых в последние годы, все более детально регулирующих, в частности, требования к программному, технологическому и лингвистическому обеспечению информационных систем<sup>244</sup>). Наконец, это появление в судебной практике споров, связанных с нарушением прав и законных интересов граждан и организаций именно вследствие использования некорректных АИС. Таким образом, пришло время принятия Федерального закона «Об автоматизированных информационных системах в сфере государственного и муниципального управления», разрешающего наиболее актуальные (и перечисленные в настоящей работе) вопросы из области разработки и применения таких систем.

---

<sup>244</sup> См., напр.: Экспертное обсуждение проекта приказа Министерства экономического развития Российской Федерации «О требованиях к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти». – Режим доступа: [www.ifar.ru/pr/2009/n090715a.pdf](http://www.ifar.ru/pr/2009/n090715a.pdf) (дата обращения 01.01.2010).

## Библиография

### *Нормативные и правоприменительные акты*

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.]: с поправками от 30 дек. 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Совет Европы, Конвенция по вопросам киберпреступности, CETS, no. 185.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ. Ч. 1: с посл. изм. от 9 апр. 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: с посл. изм. от 13 фев. 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
5. Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Текст]: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3448.
6. О персональных данных [Текст]: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3451.
7. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Текст]: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ: с посл. изм. от 17 июля 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ: с посл. изм. от 3 дек. 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
9. О техническом регулировании [Текст]: федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ: с посл. изм. от 23 июля 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5140.

10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Текст]: федер. закон от 9 фев. 2009 г. // Рос. газ. – 2009. – № 4849.

11. О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» [Текст]: федер. закон от 30 дек. 2008 г. № 296-ФЗ // Рос. газ. – 2008. – № 267.

12. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» [Текст]: федер. закон от 10 янв. 2003 г. № 20-ФЗ: с посл. изм. от 25 дек. 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 2. – Ст. 172.

13. Об электронной цифровой подписи [Текст]: федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 1-ФЗ: с посл. изм. от 8 нояб. 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 127.

14. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Текст]: федер. закон от 9 фев. 2009 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

15. Об информации, информатизации и защите информации [Текст]: федер. закон от 20 фев. 1995 г.: с посл. изм. от 10 янв. 2003 г. [утратил силу] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 8. – Ст. 609.

16. О государственной тайне [Текст]: закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1: в ред. от 15 дек. 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 41. – Ст. 8220–8235.

17. О безопасности [Текст]: закон от 5 марта 1992 г. № 2446-1: в ред. от от 26 июня 2008 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 769.

18. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации [Текст]: [утв. Президентом РФ 9 сент. 2000 г. № Пр-1895] // Рос. газ. – 2000. – № 187.

19. Перечень сведений конфиденциального характера [Текст]: [утв. Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188]: с посл. изм. от 23 сент. 2005 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 10. – Ст. 1127.

20. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации [Текст]: [утв. Президентом РФ 7 фев. 2008 г. № Пр-212] // Рос. газ. – 2008. – № 34.

21. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [Текст]: постановление Правительства РФ от 28 янв. 2002 г. № 65: с посл. изм. от 10 марта 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 531

22. О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» (вместе с «Положением о регистрации федеральных государственных информационных систем») [Текст]: постановление Правительства РФ от 10 сент. 2009 г. № 723 // Рос. газ. – 2009. – № 176.

23. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) [Текст]: постановление Правительства РФ от 11 нояб. 2005 г. № 679 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 47. – Ст. 4933; 2007. – № 50. – Ст. 6285; 2008. – № 18. – Ст. 2063.

24. О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации [Текст]: постановление Правительства РФ от 15 авг. 2006 г. № 504 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 34. – Ст. 3691.

25. Об утверждении положений о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с шифровальными (криптографическими) средствами: постановление Правительства Российской Федерации от 29 дек. 2007 г. № 957 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 2. – Ст. 86.

26. О сертификации средств защиты информации [Текст]: постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 608 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 27. – Ст. 2579.

27. О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти [Текст]: постановление Правительства РФ № 298 от 18 мая 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 21. – Ст. 2272.

28. Положение об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных

[Текст]: [утв. постановлением Правительства РФ от 17 нояб. 2007 г. № 781] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 48 (ч. 2). – Ст. 6001.

29. О требованиях к техническим средствам фиксации и передачи информации об объеме производства и оборота алкогольной продукции [Текст]: постановление Правительства РФ от 31 дек. 2005 г. №873 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 5. – Ст. 541.

30. О функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции [Текст]: постановление Правительства РФ от 25 авг. 2006 г. № 522 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 36. – Ст. 3830.

31. О государственной информационной системе миграционного учета [Текст]: постановление Правительства РФ от 14 фев. 2007 г. № 94 // Рос. газ. – 2007. – № 37.

32. Об информационном обеспечении градостроительной деятельности [Текст]: постановление Правительства РФ от 9 июня 2006 г. № 363 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 25. – Ст. 2725.

33. О перечне регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти [Текст]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 апр. 2006 г. № 584-р // Рос. газ. – 2006. – № 97.

34. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. № 1789-р: с изм. на 10 марта 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

35. О концепции региональной информатизации до 2010 года [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 30. – Ст. 3419

36. О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде) [Текст]: распоряжение Правитель-

ства РФ от 25 июня 2009 г. № 872-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 26. – Ст. 3259.

37. Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности [Текст]: [утв. указом Президента РФ от 8 июля 1994 г. № 1482]: [утратило силу] // Рос. газ. – 1994. – № 130.

38. Об утверждении форм бланков ответов участника единого государственного экзамена, проводимого с использованием автоматизированной информационной системы «Экзамен», в 2005 году [Текст]: приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки № 130 от 1 фев. 2005 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

39. О Перечне показателей и данных для формирования Федерального информационного фонда социально-гигиенического мониторинга [Текст]: приказ ФС по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека № 810 от 30 дек. 2005 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

40. Об участии вузов и ссузов в опытной эксплуатации АИС ЕСП в 2006 году [Текст]: письмо Министерства образования и науки РФ от 26 мая 2006 г. № 01-295/08-01 // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

41. О контроле поставок и использования диагностического оборудования в рамках проекта «Здоровье» в 2006–2007 гг. [Текст]: письмо ФС по надзору в сфере здравоохранения и социального развития № 01И-202/06 от 15 марта 2006 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

42. О порядке формирования государственного заказа для государственных нужд Республики Карелия [Текст]: постановление Правительства Республики Карелия от 15 авг. 2006 г. № 114-П // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

43. О Городской целевой программе «Электронная Москва (2009–2011 гг.)» [Текст]: постановление Правительства Москвы от 5 авг. 2008 г. № 709-ПП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

44. О мерах по оптимизации привлечения иностранных работников на предприятия города Москвы [Текст]: постановление Правительства Моск-

вы № 591-ПП от 22 июля 2008 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

45. О дополнительных мерах по обеспечению эффективного использования бюджетных средств при формировании, размещении и исполнении городского государственного заказа и создании Единого реестра контрактов и торгов города Москвы [Текст]: постановление Правительства Москвы № 450-ПП от 6 июля 2004 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

46. О вводе в промышленную эксплуатацию автоматизированной информационной системы декларирования продаж алкогольной продукции в городе Москве (АИС «Мосдекларация») [Текст]: постановление Правительства Москвы от 12 авг. 2008 г. № 721-ПП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

47. О Реестре деловой репутации партнеров Правительства Москвы» [Текст]: постановление Правительства Москвы от 24 окт. 2006 г. № 825-ПП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

48. Об утверждении документов по ведению информационной системы обеспечения градостроительной деятельности [Текст]: приказ Министерства регионального развития РФ от 30 авг. 2007 г. № 85 // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

49. О вводе в промышленную эксплуатацию Единой городской автоматизированной информационно-аналитической системы оптового продовольственного рынка Москвы (ЕГА ИАС ОПР) [Текст]: распоряжение правительства Москвы от 4 авг. 2008 г. № 1780-РП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

50. О вводе в промышленную эксплуатацию автоматизированной информационной системы «Единый городской фонд данных экологического мониторинга. Сбор, анализ и прогноз экологической обстановки в городе Москве и предоставление экологической информации органам государственной власти и населению. ГИС «Экология города» и первой очереди автоматизированной информационной системы «Реестр зеленых насаждений» [Текст]: распоряжение Правительства Москвы № 2858-РП от 20 дек. 2007 г. // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

51. «О вводе в промышленную эксплуатацию автоматизированной информационной системы учета граждан, имеющих право на социальную поддержку при оплате жилых помещений и коммунальных услуг» [Текст]: распоряжение правительства Москвы от 4 авг. 2008 г. № 1771-РП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

52. О продолжении работ по созданию автоматизированной информационной системы управления бюджетным процессом» [Текст]: распоряжение Премьера Правительства Москвы от 4 сент. 2000 г. № 885-РП // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

53. О порядке учета бюджетных обязательств Санкт-Петербурга [Текст]: распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 2 марта 2007 г. № 22-р // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

54. О прогнозе объемов продукции, закупаемой для государственных нужд, на 2007 год [Текст]: письмо Минэкономразвития РФ от 2 мая 2006 г. № 6077-АШ/Д07 // Справ.-прав. система «Гарант» [Электронный ресурс].

55. Закон Республики Беларусь от 10 нояб. 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 279, 2/1552.

56. ГОСТ 24.701–86. Единая система стандартов автоматизированных систем управления. Надежность автоматизированных систем управления. Основные положения. – М.: ИПК «Издательство стандартов», 1987.

57. ГОСТ 34.601–90 Информационная технология. Комплекс стандартов на автоматизированные системы. Автоматизированные системы. Стадии создания // Информационная технология. Автоматизированные системы. Основные положения: сб. ГОСТов. – М.: ИПК «Издательство стандартов», 2002.

58. ГОСТ Р от 29 дек. 2004 г. № 52294–2004. Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения. – М.: ИПК «Издательство стандартов», 2005.



*Научная и учебная литература, словари*

59. Абрамович Д. Л. Информационное обеспечение муниципального управления: учеб-метод. пособие / Д. Л. Абрамович. – Сыктывкар: КРАГ-СиУ, 2007.

60. Агапов А. Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации / А. Б. Агапов. – М.: Юрист, 1997.

61. Акопов Г. Л. Информационное право: учеб. пособие / Г. Л. Акопов. – Ростов н/Д: Феникс, 2008.

62. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 4-е изд. – М.: Норма, 2004.

63. Барабашин Е. А. Система информационной деятельности в государственном управлении современной России: монография / Е. А. Барабашин, Е. С. Устинович. – Киев: Типография ГУД, 2008.

64. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005.

65. Бачило И. Л. Информационное право: учеб. для вузов / И. Л. Бачило. – М.: Высшее образование; Юрист-Издат, 2009. – 454 с.

66. Белокрылова О. С. Информационные технологии в размещении государственных и муниципальных заказов: учебник / О. С. Белокрылова и др. – Ростов н/Д.: Содействие – XXI век, 2008.

67. Блинов В. М. Законность и правопорядок в советском обществе / В. М. Блинов. – М.: Правда, 1971.

68. Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. – 2-е изд., перераб., доп. – СПб.: Норинт, 2004.

69. Вигерс К. Разработка требований к программному обеспечению / К. Вигерс, пер. с англ. – М.: Издательско-торговый дом «Русская редакция», 2004.

70. Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине / Н. Винер. – 2-е изд. – М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983.

71. Городов О. А. Информационное право: учебник / О. А. Городов. – М.: ТК «Велби»; Проспект, 2008.

72. Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства» / А. В. Данилин. – М.: Инфра-М, 2004.
73. Домарев В. В. Безопасность информационных технологий. Методология создания систем защиты / В. В. Домарев. – Киев: ООО «ТИД “ДС”», 2002.
74. Егоров А. В. Информационные системы в юриспруденции / А. В. Егоров, Э. М. Котов. – Ростов н/Д: Феникс, 2008.
75. Ефимов А. А. Правовое регулирование процесса создания и использования программ для ЭВМ и баз данных / А. А. Ефимов. – Томск: Томск. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2007.
76. Ефремова Т. Ф. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. – Т. 1: А–Л / Т. Ф. Ефремова. – М.: АСТ, 2006.
77. Ехлаков Ю. П. Информационные технологии и программные продукты: рынок, экономика, нормативно-правовое регулирование: учеб. пособие / Ю. П. Ехлаков. – Томск: Томск. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2007.
78. Жихарев А. П. Автоматизированные информационные системы и ресурсы г. Москвы: науч. издание / А. П. Жихарев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006.
79. Загородников С. Н. Основы информационного права: учеб. пособие / С. Н. Загородников, А. А. Шмелев. – М.: Академический проект; Парадигма, 2005.
80. Защита персональных данных: опыт правового регулирования / сост. и авт. коммент. Е. К. Волчинская. – М.: Галерея, 2001.
81. Калятин В. О. Интеллектуальная собственность (исключительные права) / В. О. Калятин. – М.: Норма, 2000.
82. Канер С. Тестирование программного обеспечения. Фундаментальные концепции бизнес-приложений / С. Канер, Дж. Фолг, К. Нгуен, пер. с англ. – Киев: Диасофт, 2001.
83. Ковалева Н. Н. Информационное право России: учеб. пособие / Н. Н. Ковалева. – М.: Дашков и К°, 2008.
84. Ковалева Н. Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о

защите информации» / Н. Н. Ковалева, Е. В. Холодная // Консультант-Плюс, 2007 [Электронный ресурс].

85. Ковалерчук Я. Н. Автоматизированные системы управления и их правовое обеспечение / Я. Н. Ковалерчук, Б. Я. Ковалерчук, Л. Б. Гальперин. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1978.

86. Козлова Е. И. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М., 2004.

87. Комкова Г. Н. Запрет дискриминации в российском и международном праве / Г. Н. Комкова. – Саратов: Издат. центр ПАГС, 2003.

88. Комкова Г. Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России / Г. Н. Комкова. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2002.

89. Королев А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации» (постатейный) / А. П. Королев, О. В. Плешакова. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007.

90. Лейбо Ю. И. Конституционные права и свободы в России / Ю. И. Лейбо, под ред. К. А. Экштайн. – М.: Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД РФ, 2000.

91. Лунев А. Е. Обеспечение законности в СССР / А. Е. Лунев. – М.: Юридическая литература, 1963.

92. Марин Л. Ф. Технологии создания автоматизированных систем о населении / Л. Ф. Марин, Е. В. Бойченко. – М.: Проспект, 2006.

93. Нехорошев А. Б. Компьютерные преступления: квалификация, расследование, экспертиза. Ч. 1 / А. Б. Нехорошев, под ред. В. Н. Черкасова. – Саратов: СЮИ МВД России, 2003.

94. Никитова В. А. Информатика в терминах и определениях российского законодательства / В. А. Никитова. – М.: Славянский диалог, 2000.

95. Олейник О. С. Информатизация процессов управления развитием региона: общество, статистика, власть: монография / О. С. Олейник, науч. ред. О. В. Ишаков. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008.

96. Орлов Е. И. Информатизация высших органов государства / Е. И. Орлов. – М.: Информ-издат, 2007.

97. Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» (постатейный) / М. И. Петров. – М.: Юстицинформ, 2007.

98. Просвирнин Ю. Г. Теоретико-правовые проблемы информатизации в Российской Федерации/ Ю. Г. Просвирнин. – М.: Изд-во Моск. гос. социальн. ун-та «Союз», 2002.
99. Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации: учеб. пособие. – 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. Н. Г. Шурухнова. – М.: Московский университет МВД России, 2004.
100. Рассолов М. М. Управление, информация и право / М. М. Рассолов. – М., 1983.
101. Смирнова Г. Н. Проектирование экономических информационных систем: учебник / Г. Н. Смирнова, А. А. Сорокин, Ю. Ф. Тельнов, под ред. Ю. Ф. Тельнова. – М.: Финансы и статистика, 2005.
102. Степанова Е. Н. Автоматизированная система ведомственного документооборота. Опыт внедрения в органах прокуратуры Российской Федерации/ Е. Н. Степанова. – М.: Издательское товарищество «АдамантЪ», 2007.
103. Талапина Э. В. Информационная функция государства / Э. В. Талапина // Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития). – М.: Академический правовой университет, 2003.
104. Тедеев А. А. Информационное право: учебник / А. А. Тедеев. – М.: Эксмо, 2003.
105. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2007.
106. Холанд Г. Взлом программного обеспечения: анализ и использование кода / Г. Холанд, Г. Мак-Гроу, пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005.
107. Чаннов С. Е. Информационное право России: учеб. для ссузов / С. Е. Чаннов. – М.: Приор-издат, 2004. – 224 с.
108. Чубукова С. Г. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики): учеб. пособие / С. Г. Чубукова, В. Д. Элькин, под ред. М. М. Рассолова. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2004.
109. Шаньгин В. Ф. Информационная безопасность компьютерных систем и сетей: учеб. пособие / В. Ф. Шаньгин. – М.: ИД «ФОРУМ»; Инфра-М, 2008.

110. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике / К. Шеннон. – М.: Изд-во иностр. лит., 1963.
111. Шнайер Б. Секреты и ложь. Безопасность данных в цифровом мире / Б. Шнайер. – СПб.: Питер, 2003.
112. Электронный муниципалитет: на пути развития / под ред. В. В. Бакушева, А. Л. Хазина. – М.: Индрик, 2008.
113. Hull E. Requirements Engineering. Second Edition / E. Hull, K. Jackson, D. Dick. – Springer, 2005.
114. World Public Sector Report 2003. E-Government at the Crossroads. United Nations, Department of Economic and Social Affairs Staff. – New York, 2003.

*Статьи в периодических изданиях, сборниках*

115. Амелин Р. В. Ошибки в АИС в сфере государственного и муниципального управления / Р. В. Амелин // Хозяйство и право. – 2010. – № 2. – С. 57–60.
116. Амелин Р. В. О правовых принципах разработки государственных АИС, обрабатывающих персональные данные / Р. В. Амелин // Информационное право. – 2009. – № 2. – С. 32–35.
117. Амелин Р. В. Автоматизированная информационная система как «источник права» / Р. В. Амелин, С. Е. Чаннов // Информационное право. – 2008. – № 2. – С. 23–27.
118. Амелин Р. В. Конституционные принципы избирательного права при разработке автоматизированных информационных систем / Р. В. Амелин // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. трудов. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2008. – С. 176–179.
119. Амелин Р. В. Прослеживаемость как правовой принцип разработки АИС в сфере государственного и муниципального управления / Р. В. Амелин // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: сб. статей VII Всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2008. – С. 111–115.
120. Беляков Э. В. Об автоматизации процесса управленческой деятельности должностных лиц / Э. В. Беляков и др. // Современные

информационные технологии в деятельности органов государственной власти «Информтех-2008»: материалы I Всерос. науч.-техн. конф. / редкол.: В. Н. Лопин (отв. ред.), М. О. Таныгин, Е. А. Припачкина. – Курск: Курск. гос. техн. ун-т, 2008. – С. 47–48.

121. Бошно С. В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике / С. В. Бошно // Журнал российского права. – 2004. – № 2.

122. Брауде-Золотарев М. Ю. Открытые стандарты в государственном секторе: инструменты государственного регулирования / М. Ю. Брауде-Золотарев // Интернет и современное общество: труды X Всерос. объединен. конф. Санкт-Петербург, 23–25 октября 2007 г. – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007.

123. Венгеров А. Б. Исследования законодательных проблем в области автоматизации управления / А. Б. Венгеров // Правоведение. – 1975. – № 4. – С. 88–97.

124. Гавердовский А. Электронные госуслуги: как избежать подводных камней? / А. Гавердовский // Информационный бюллетень «Административная реформа». – 2009. – 16 янв. – 3 фев. – С. 10–15.

125. Горелишвили Д. Человек и власть: однооконный интерфейс / Д. Горелишвили // Компьютерра. – 2005. – № 3.

126. Горелишвили Д. Этот непостижимый административный учет / Д. Горелишвили // Компьютерра. – 2005. – № 40.

127. Жилияев Д. Л. Электронная цифровая подпись как средство защиты электронного документооборота в деятельности органов государственной власти / Д. Л. Жилияев // Современные информационные технологии в деятельности органов государственной власти «Информтех-2008»: материалы I Всерос. науч.-техн. конф. / редкол.: В. Н. Лопин (отв. ред.), М. О. Таныгин, Е. А. Припачкина; Курск. гос. техн. ун-т. – Курск, 2008. – С. 132–133.

128. Захарьян О. Правовое регулирование информационного обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / О. Захарьян // Право и жизнь. – 2006. – № 6.

129. Ишеков К. А. Методика оценки регионального законодательства на содержание коррупциогенности / К. А. Ишеков и др. // Вестник антикоррупционного фонда. – 2007. – № 1.

130. Краснов М. А. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность / М. А. Краснов, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков // Журнал российского права. – 2005. – № 2.
131. Лопатин А. А. Особенности управления экономикой муниципального образования / А. А. Лопатин // Экономика. Финансы. Рынок. – 2006. – № 1.
132. Лопатин В. Н. Контрафакт как правовой институт защиты интеллектуальной собственности и защиты экономической безопасности / В. Н. Лопатин // Интеллектуальная собственность. Контрафакт. Актуальные проблемы теории и практики: сб. научных трудов. Т. 2 / под ред. В. Н. Лопатина. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – С. 15–43.
133. Лопатин В. Н. Информационное оружие: правовые запреты / В. Н. Лопатин // Информационное право. – 2007. – №2. – С. 40–46.
134. Милованцев Д. А. Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти / Д. А. Милованцев // Информационное общество. – 2006. – Вып. 2–3. – С. 4–5.
135. Нестеров А. В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы / А. В. Нестеров // Безопасность бизнеса. – 2009. – № 2.
136. Ольшанецкий А. Г. Проблемы формализации правовых норм / А. Г. Ольшанский // Советское государство и право. – 1974. – № 2.
137. Парфентьева И. ЕГАИС разберут на модули, если налоговики не заплатят разработчику системы / И. Парфентьева // Коммерсантъ. – 2007. – № 160.
138. Приходько Л. В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» / Л. В. Приходько // Государство и право. – 2007. – № 9.
139. Протасов В. Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры / В. Н. Протасов // Советское государство и право. – 1990. – № 7. – С. 15.
140. Протасов П. Разобраться без бутылки: спиртное на прилавки вернулось, но осадочек остался / П. Протасов // Компьютерра. – 2006. – № 35.

141. Рэм О. «Система ЭОД» забудет о налоговых прегрешениях компаний / О. Рэм // Учет. Налоги. Право. – М., 2008. – № 27.
142. Рыбаков А. В. Избирательное право и избирательные системы / А. В. Рыбаков // Социально-политический журнал. – 1998. – № 2.
143. Соколова О. С. Правовые и организационные основы формирования «электронного правительства» в Российской Федерации / О. С. Соколова // Материалы научно-практической конференции «Стратегия и механизм управления: опыт и перспективы (г. Вологда, 4–5 апреля 2008 г.). – С. 276–286.
144. Соловяненко Н. И. Правовые основы оказания государственных услуг с использованием телекоммуникационных технологий / Н. И. Соловяненко // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: сб. трудов XVII Междунар. Науч. конф. 20–21 мая 2008 г. – М.: Академия управления МВД России, 2008.
145. Тихомиров Ю. А. Роль права в развитии автоматизированных систем управления / Ю. А. Тихомиров // Правоведение. – 1972. – № 6. – С. 64–72.
146. Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право/ Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 5–7.
147. Туликов А. В. Информационное право и конфликты в сфере нормотворчества на примере развития федерального и регионального законодательства / А. В. Туликов // Доклад на семинаре «Конфликты в информационной сфере: этико-правовые аспекты». – М., 2008.
148. Устинович Е. С., Барбашин Е. А. Информационная компетентность государственных служащих как фактор оптимизации информационных процессов / Е. С. Устинович, Е. А. Барбашин // Информационное право. – 2008. – № 2 (13). – С. 3–5.
149. Шахновский А. А. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления / А. А. Шахновский // Правоведение. – 1978. – № 1. – С. 21–24.
150. Яценко В. В. Оценка эффективности информационных систем – проблема актуальная / В. В. Яценко // Журнал о выборах. – 2005. – Спец. вып. – С. 46–52.



151. Delaney Joan. Security Concerns, Technological Advances Threaten Privacy / Joan Delaney // Epoch Times Victoria Staff. – 2008. – Jan 17.

152. Gumbel Andrew. All the President's Votes? / Andrew Gumbel // Independent. – 2003. – Oct. 14.

*Авторефераты и диссертации*

153. Брижанин В. В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административных реформ Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Брижанин Владимир Владимирович. – СПб., 2008.

154. Демин Б. Е. Технологии и модели управления проектами создания и развития крупномасштабных информационно-коммуникационных систем: автореф. дис. ... канд. тех. наук: 05.13.10 / Демин Борис Евгеньевич. – М., 2009.

155. Зимин В. М. Административно-правовая организация информационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Зимин Виктор Матвеевич. – Хабаровск, 2004.

156. Климович М. В. Правовые и организационные проблемы информатизации и электронного документооборота в органах государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Воронежской области): дис. ... канд. юрид. наук / Климович Мария Владимировна. – Воронеж, 2006.

157. Кривоухов А. А. Правовое регулирование защиты государственных информационных ресурсов: дис. ... канд. юрид. наук: 05.13.19 / Кривоухов Анатолий Анатольевич. – Воронеж, 2006.

158. Лопатин В. Н. Информационная безопасность России: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Лопатин Владимир Николаевич. – Санкт-Петербург, 2000.

159. Моченов Н. Ю. Правовая охрана программ для ЭВМ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Моченов Николай Юрьевич. – М., 2007.

160. Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Никольская Александра Александровна. – Воронеж, 2007.

161. Олейник А. Г. Методы и средства комплексного концептуального моделирования в информационных технологиях регионального управления: дис. ... докт. техн. наук: 05.13.10 / Олейник Андрей Григорьевич. – Апатиты, 2005.

162. Семизорова Е. В. Правовая охрана информационных систем: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Семизорова Екатерина Владимировна. – М., 2007.

163. Солодов А. В. Оценка оптимальности бюджетных расходов на создание государственных информационных систем: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Солодов Алексей Викторович. – Ярославль, 2008.

#### *Материалы судебной практики*

164. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 22 окт. 2008 г. по делу № А41-12678/08 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс].

165. Решение Саратовского областного суда от 2 фев. 2009 г. по делу № 3-1/2009 // Официальный сайт Саратовского областного суда. – Режим доступа: [http://files.sudrf.ru/1549/docum\\_sud/doc20090602-142053.doc](http://files.sudrf.ru/1549/docum_sud/doc20090602-142053.doc) (дата обращения 01.03.2010).

166. Решение Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы России по Волгоградской области по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд по делу № 08-02-06/283-ВО от 5 сент. 2008 г. // Официальный сайт «Волгоградское УФАС России». – Режим доступа: <http://volgograd.fas.gov.ru/page.php?id=131> (дата обращения 02.08.2009).

#### *Интернет-ресурсы*

167. ВАС РФ внедрил систему планирования деятельности на базе SharePoint Server 2007 // Журнал Сnews, 22.08.08. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2008/08/22/313984> (дата обращения 01.08.2009).

168. Дворкович А., Михайлов А., Ермаков Е. Мониторинг деятельности органов власти: инструменты контроля // Журнал СNews, июль 2007. – Ре-

жим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2007/articles/tool.shtml> (дата обращения 31.07.2009).

169. Загоруйко А. Е. Электронные административные регламенты. Принципы и аспекты реализации в документационном обеспечении управления // Межрегиональная общественная организация содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг [сайт]. – М., 2007. – Режим доступа: <http://www.gisa.ru/40399.html> (дата обращения 03.07.2009).

170. Концепция и законопроект «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» / разработчик Фонд «ЦСР», ред. от 2 фев. 2005 г. – Режим доступа: [http://www.csr.ru/normotvor/original\\_42.stm](http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm), [http://www.csr.ru/normotvor/original\\_560.stm](http://www.csr.ru/normotvor/original_560.stm) (дата обращения 01.08.2009).

171. Нас всех посчитают // Эксперт-Интернет. – 2001. – № 4 (12). – Режим доступа: <http://archive.expert.ru/internet/01/01-18-78/efilos.htm> (дата обращения 31.07.2009).

172. Обаляева Ю. ИТ-практика: как штурмовать госсектор? // Обзор агентства CNews Analytics «ИТ в органах государственной власти 2007», 31.05.07. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2007/08/22/263332> (дата обращения 31.07.2009).

173. Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка концепции электронного административного учета в государственных информационных системах и нормативно-правовой базы по ее реализации» // Министерство экономического развития и торговли России [сайт]. – Режим доступа: [http://projects.economy.gov.ru/pms/DownloadFile.aspx/АдминистративныйУчётКонцепция\\_v12\\_13\\_03\\_2006.doc?workproductid=2eba31b5-3575-4dc4-a9aa-fd220a91dea1](http://projects.economy.gov.ru/pms/DownloadFile.aspx/АдминистративныйУчётКонцепция_v12_13_03_2006.doc?workproductid=2eba31b5-3575-4dc4-a9aa-fd220a91dea1) (дата обращения 02.08.2009).

174. Павлов С. В. Геоинформационная система оценки, моделирования и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в Республике Башкортостан / С. В. Павлов и др. – Режим доступа: [http://www.dataplus.ru/Industries/2MVD/6\\_Bashkor.htm](http://www.dataplus.ru/Industries/2MVD/6_Bashkor.htm) (дата обращения 01.08.2009).

175. Парфирьев Д. Н. Правовые аспекты формирования федеральных информационных ресурсов – государственных реестров в электронной форме / Д. Н. Парфирьев // Материалы Всерос. науч.-практ. конференции

«Электронная Казань-2009». – Режим доступа: <http://www.ksu.ru/conf/ek2009/sbornik/8.doc> (дата обращения 01.03.2010).

176. Пономарев В. В. Модернизации и развития АИС «Молодежь» в рамках ГЦП «Электронная Москва» / В. В. Пономарев, И. О. Мельник // Материалы научно-практической конференции «Электронная Москва – результаты, проблемы, задачи». – Режим доступа: [http://conf.el.mos.ru/ru/results/reports/idea\\_ais/](http://conf.el.mos.ru/ru/results/reports/idea_ais/) (дата обращения 31.07.2009).

177. Проект концепции регулирования государственного учета (версия 2.0) // Электронная Россия [сайт]. – Режим доступа: [http://www.elrussia.ru/files/66836/Conceptreggosuchet\\_20.doc](http://www.elrussia.ru/files/66836/Conceptreggosuchet_20.doc) (дата обращения 03.08.2009).

178. Приходько Л. Зарубежный опыт использования и правового обеспечения систем электронного голосования / Л. Приходько. – Режим доступа: <http://www.dissert.h10.ru/artical/prihodkoL4.html> (дата обращения 31.07.2009).

179. Рудычева Н. ГАС «Управление» / Н. Рудычева // Журнал CNews, 31 мая 2007 г. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2007/> (дата обращения 31.07.2009).

180. Opensource: 1 ошибка на 1000 строк кода // Cybersecurity.ru [сайт], 11.01.2008. – Режим доступа: <http://www.cybersecurity.ru/programm/39356.html> (дата обращения 02.08.2009).

181. 85% e-gov plans have failed // Rediff.com, November 5, 2004. – Режим доступа: <http://www.rediff.com/money/2004/nov/05egov.htm> (дата обращения 02.08.2009).

Подписано в печать 1.08.2010. Формат 60×88/16.

Отпечатано в ООО «Волга-Принт». Тираж 500 экз. Заказ № 3699.