

О. В. Попова

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ РОССИИ

26

Рассматриваются некоторые проблемы, связанные с созданием и использованием информационных систем, на примере агропромышленного комплекса России. Информационная система сравнивается с информацией и информационной инфраструктурой. Делается вывод об отсутствии единой информационной инфраструктуры в сельском хозяйстве. Приведены классификации информационных систем и типы предоставления информации в информационных системах. Государственные и муниципальные информационные системы исследуются с точки зрения их использования для оказания государственных и муниципальных услуг, а также в качестве правоприменительной практики в целом. Дается прогноз возможности отнесения информационных систем к источникам права.

*In this article, I consider the development and use of information systems in the case of Russia's agricultural industry. I compare the information system with information and the information infrastructure and show that agriculture lacks a single information infrastructure. Further, I review existing classifications of information systems and the types of information provisions using such systems. I consider national and municipal information system as a means to provide state and municipal services and as a regulatory practice and examine the possibility of classifying information systems as a source of law.*

**Ключевые слова:** информационные системы, информационная инфраструктура, управление, государственные услуги, сельское хозяйство, агропромышленный комплекс.

**Keywords:** information systems, management, public services, agriculture, agro-industrial complex.

Понятия «информация», «информационная система», «доступ к информации», «информационные технологии», «предоставление информации», «оператор информационной системы», «поисковая система» и другие даны в федеральном законе от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон об информации) [20]. Однако в жизни часто используются иные понятия, например браузер или веб-обозреватель. А если рассматривать терминологию, представленную в Федеральном законе об информации, то данные понятия соответствуют термину «поисковая система», то есть информационная система, осуществляющая по запросу пользователя поиск в сети Интернет. Конечно, придется проделать большую работу, применяя приемы юридической герменевтики, чтобы сблизить терминологию



гический аппарат программистов и юристов. Одним из важнейших вопросов в сфере информационного права остается соотношение информации и информационных систем. Информационные системы, согласно Федеральному закону об информации, — это не только информация, которая рассматривается как совокупность данных, но и такая, которая может быть обработана с использованием информационных технологий и технических средств. Таким образом, подтверждается развитие именно цифровых, а не только информационных отношений.

Информация становится основным ресурсом в экономике и жизни. Президент России своим Указом от 09.05.2017 г. №203 представил Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. (далее — Стратегия) [17]. Соответствующая программа — «Цифровая экономика Российской Федерации», была утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 г. №1632-р [14]. Процессы цифровизации также запущены в сельском хозяйстве. Одним из основных направлений государственной поддержки развития сельского хозяйства, устойчивого развития сельских территорий было объявлено информационное обеспечение при реализации государственной аграрной политики — подп. 11 п. 1 ст. 7 федерального закона от 29.12.2006 г. №264-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.) «О развитии сельского хозяйства» (далее — Закон о развитии сельского хозяйства) [19].

Специалисты определяют цифровую экономику как «систему экономических отношений, в которой данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех ее сферах. В цифровой экономике хозяйственная деятельность осуществляется с помощью электронных или цифровых технологий» [5].

Таким образом, цифровая экономика — это экономика, основанная не просто на информации, но на информации, которая может быстро быть передана, обработана, проанализирована, и это возможно только с опорой на компьютерные технологии и программы ЭВМ, то есть информацию, которая зашифрована в цифру.

В ст. 17 Закона о развитии сельского хозяйства предусмотрено создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства. Создать и обеспечить ее функционирование должен Минсельхоз России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса. Также отмечено, что порядок, в соответствии с которым должна создаваться и эксплуатироваться система, устанавливается Правительством Российской Федерации. В настоящее время такой порядок установлен в Положении о системе государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства, утвержденном постановлением Правительства РФ от 07.03.2008 г. №157 (ред. от 30.06.2015 г.) «О создании системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства» (далее — Положение) [24].



По мнению Р. В. Амелина, важным признаком информационной системы является целостность, «явно обозначенные границы» [2]. В Положении речь идет, скорее, об информационной инфраструктуре, а не о конкретной информационной системе. Информационные системы выделены в отдельный блок информации, размещаемой в сети Интернет, в частности на сайте Минсельхоза России, но другие блоки информации не рассматриваются в качестве информационных систем. Однако если следовать буквальным трактовкам Федерального закона об информации, и названные информационные системы (например Функциональная подсистема «Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения» (ФП АЗСН) или Федеральная государственная информационная система учета и регистрации тракторов, самоходных машин и прицепов к ним (ФГИС УСМТ)), и иная информация, размещенная на сайте, подходят под одну категорию, так как требования к информационным технологиям, в результате которых информация оформляется в информационную систему, в настоящее время не предъявляются. То есть для признания информации информационной системой достаточно, например, чтобы ее можно было искать на тематическом сайте.

На наш взгляд, перечень информационных систем, которые создаются государством, должен быть четко очерчен (поименован, закрыт), а наполнение их определено в законодательном акте. При этом возникает вопрос о необходимости обозначения целостности информации. Этот вопрос глобален, так как обеспечение целостности информации позволит добиться получения качественного содержания информации — достоверности и актуальности.

С другой стороны, эти рассуждения позволяют сделать вывод о том, что информационная система претендует на выделение ее в качестве самостоятельного объекта гражданских прав. Как известно, информация была исключена из перечня объектов гражданских прав. И, действительно, сама по себе она сложно поддается правовой защите, другое дело информация, закрепленная в определенные рамки (границы), которая может использоваться с помощью технических средств, имеющая владельца, контроль. Такая информация может и должна определяться как объект гражданских прав.

Р. В. Амелин обращает внимание, что информационные системы не могут быть обозначены только «как произвольная совокупность баз данных, информационных технологий и технических средств». Исследователь полагает, что «государственная информационная система должна создаваться как целостный объект со своими собственными информационными ресурсами, техническими средствами и информационными технологиями (к которым относятся как алгоритмы работы автоматизированной системы, так и нормативно установленные регламенты, связанные с ее функционированием)» [6]. И с этими выводами сложно не согласиться, но они требуют корректировки действующего законодательства, в том числе легального определения понятия «информационная система». Вся совокупность информационных систем будет составлять целостную информационную инфраструктуру.



В программе «Цифровая экономика Российской Федерации» обращается внимание на важность информационной инфраструктуры, под объектами которой, мы полагаем, нужно понимать информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления. Отчасти мы основываемся на нормах федерального закона от 26.07.2017 г. №187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», отчасти — на переводе латинских слов *infra* (под) и *structura* (взаиморасположение), то есть вспомогательные, обслуживающие структуры или объекты, обеспечивающие что-либо [18].

В вышеупомянутом Положении информационная система определена как совокупность информации о состоянии сельского хозяйства и тенденциях его развития, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих ее обработку (п. 2 Положения), содержащейся в базах данных информационных систем федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов и органов местного самоуправления. А формирование государственных информационных ресурсов в сфере сельского хозяйства, обеспечение доступа к ним всех заинтересованных лиц и предоставление на их базе государственных услуг с использованием телекоммуникационных технологий значатся в качестве цели создания данной информационной системы (п. 3 Положения).

Основой системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства является информация о состоянии и тенденциях его развития, размещаемая в информационных системах Минсельхоза России, Росстата, Федеральной таможенной службы, уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 17 Федерального закона о развитии сельского хозяйства).

Перечень информационных систем Минсельхоза России представлен на сайте Минсельхоза России, но не только эти системы составляют информационную инфраструктуру сельскохозяйственной отрасли. В Федеральном законе о развитии сельского хозяйства предусмотрены два блока информации: сведения, включаемые в систему государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства в обязательном порядке (п. 3 ст. 17), и сведения, размещаемые на официальных сайтах Минсельхоза России, минсельхозов и сельскохозяйственных управлений субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 17 Федерального закона о развитии сельского хозяйства). Необходимость предоставления информации на уровне муниципалитетов в данном законе не предусмотрена.

Информацию, подлежащую обязательному размещению на официальном сайте Минсельхоза России, следует обновлять не реже одного раза в квартал. Эта информация должна быть бесплатной, всем заинтересованным лицам гарантированы равные условия доступа к ней (ч. 5 ст. 17 Федерального закона о развитии сельского хозяйства).



По сути, логично предположить, что и первый, и второй блоки информации необходимо размещать на сайте либо организовать поиск такой информации посредством использования ресурсов сайта уполномоченного органа, а именно – Министерства сельского хозяйства России. Иначе где искать такую информацию?

Анализ сайта Минсельхоза России позволяет сделать вывод о том, что не вся представленная информация совпадает с теми формулировками, которые предусмотрены законом, то есть по поисковому запросу, идентичному тексту закона, найти информацию не всегда получается. Таким образом, возникает вопрос: необходимо ли полное совпадение текста статьи закона о названии информации, которая должна быть размещена публично, и наименования информации, которая фактически размещена, чтобы хотя бы по содержанию такая информация соответствовала требуемой законом?

Основная цель создания информационных систем – формирование единой информационной инфраструктуры. Достигнуто ли в настоящий момент формирование единой информационной инфраструктуры в сельском хозяйстве? Анализ действующей системы предоставления информации убеждает нас в разрозненности информации. Даже та информация, которая предусмотрена как обязательная для широкой публики, если и находится, то не всегда в том месте, где было бы логично ее искать.

Интересным наблюдением стало то, что через официальный сайт Минсельхоза России затруднительно перейти на сайты Россельхознадзора, управлений и министерств сельского хозяйства субъектов Российской Федерации.

Таким образом, единства информационной среды в сельском хозяйстве не достигнуто. Важно также и то, что в настоящее время нет общих требований к интерфейсу и дизайну официальных сайтов государственных органов.

Должен быть определен оператор – Минсельхоз России, которому вменено в обязанности интегрировать все информационные системы и создать интегрирующую надстройку. То, что используется уже существующая инфраструктура – официальный сайт Минсельхоза России, можно рассматривать как положительное явление, но именно через него и следует обеспечить получение всей необходимой информации в сфере сельского хозяйства. Указанный принцип будет, на наш взгляд, облегчать контроль за использованием бюджетных средств при создании единой информационной системы.

В настоящее время на сайте Минсельхоза России размещено 11 информационных программ, которые функционируют на основе разных информационных технологий (процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов) путем поиска информации на сайте, загружая полный реестр с сайта на персональный компьютер или иной гаджет с использованием отсылки к сайту открытых данных, либо ссылки на сайт подведомственной организации, через программу ЭВМ «1С», представляя перечень регионов в форме карты России.



И в целом различные способы предоставления информации оправданы, но в первую очередь необходимо закрепление в соответствующем регламенте, где установлено четкое определение, в каком виде предоставляется информация — таблица, реестр; можно ли скачать указанную информацию с сайта и в каком формате; каков путь к данной информации (где на сайте ее можно найти); используется ли при предоставлении и изменении информации технология блокчейн [4; 16]. Углубленная детализация по субъектам-исполнителям, детализация процедур на элементарные действия является «принципиальным моментом» [7]. Это в существующих регламентах не всегда присутствует.

Цифровизация экономики создает широкие возможности по организации предоставления государственных услуг через Интернет. При этом количество запросов на предоставление государственных и муниципальных услуг увеличивается [10], а следовательно их качество и доступность крайне важны [9].

Указанное требует от законодателя тщательного и ясного урегулирования отношений в данной сфере и применения новейших технологических достижений для упрощения доступа к государственным услугам.

Специалисты обращают внимание на необходимость совершенствования административных регламентов предоставления государственных услуг, что, в свою очередь, «будет способствовать реализации государственной стратегии развития информационного общества и программы создания в России развитого сектора цифровой экономики» [22]. Действительно, во-первых, это станет «дорожной картой» для уполномоченных должностных лиц по предоставлению государственных услуг, во-вторых — пошаговой инструкцией для заинтересованного в услуге гражданина.

В некоторых случаях следует продолжать работу по техническому предоставлению информации. Так, скачивание информации в полном объеме без возможности поиска на сайте конкретной информации можно считать менее удобным. И напротив, использование такого способа, как интерактивная карта, нужно признать наиболее подходящим, современным, «продвинутым». Гораздо удобнее получать информацию, не скачивая на свой персональный компьютер дополнительное программное обеспечение, а с помощью уже имеющихся браузеров (веб-обозревателей, поисковых систем). Так, например, организовано использование многофункциональной информационной системы на сайте Россельхознадзора «Фито-Агро». При этом важно учитывать требования к программному обеспечению и техническому оборудованию, установленному в Федеральном законе об информации и федеральном законе от 26.07.2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной структуры Российской Федерации» [18].

По мнению специалистов, постоянный учет и тиражирование наиболее эффективного регионального опыта в сфере информатизации способствует повышению открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [13]. Указанный вывод должен быть распространен не только на эффективный регио-



нальный опыт, но и на международный. Есть даже целое направление в управлении по выявлению лидеров с целью применения передового опыта – бенчмаркинг [11; 15].

Главным является удобство в эксплуатации. Так, в настоящий момент популярна работа с ботами, которые помогают использовать те или иные технологии, а в дальнейшем – даже иммерсивные технологии (технологии присутствия, погружения).

В п. 2 ст. 6 Федерального закона об информации предусмотрено, что 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.

Еще одно важнейшее основание для классификации – цель создания информационной системы. Информационные системы можно разделить на три типа:

- созданные в целях раскрытия информации о деятельности государственных органов;
- позволяющие осуществлять сбор информации, необходимой для исполнения учетных или/и контрольно-надзорных функций (в том числе всевозможные реестры);
- опосредующие предоставление государственных услуг.

Данную градацию можно применять как для государственных или муниципальных информационных систем, так и для частных, например бизнес-систем, только вместо деятельности государственных органов будет раскрыта информация о деятельности юридического лица, а вместо предоставления государственных услуг – товары или услуги (заказ такси или бронирование отеля и т. п.).

Информационная система может состоять из иных информационных систем, быть зависимой от них, сообщаемой с ними, либо, напротив, закрытой и независимой. Как правило, доступ к ним происходит через сайт, но если осуществляется только раскрытие информации о деятельности, то используются системы-агрегаторы. Как пишет Р. В. Амелин, системы-агрегаторы – это системы «которые предназначены для работы с объединенным массивом сведений, хранящихся в иных государственных и муниципальных информационных системах» [1]. Если информационные системы также опосредуют получение услуг, то такие субъекты принято называть порталами. Общегражданский правовой режим этих систем не определен в законодательстве, однако в ст. 21 Федерального закона от 27.07.2010 г. №210-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» дано понятие порталам государственных и муниципальных услуг: по сути, их правовой режим близок к режиму сайтов, но дополнен функциями двухсторонней коммуникации (связи) с оператором [21].

Р. В. Амелин выдвигает гипотезу о том, что государственные информационные системы по своим юридическим свойствам выступают



одним из видов источников права [3]. В любом случае использование информационных систем является применением права. Но постановка вопроса, могут ли информационные системы быть источником права, кажется нам правомерной.

Во многих публикациях отмечаются пробелы в праве, неопределенность, что вполне обосновано, так как общественные отношения стремительно меняются в связи с научно-технической революцией, возникновением новых общественных отношений, все более повышающимися требованиями к открытости общества, в том числе связанными с защитой общества от глобальных угроз, терроризма и преступной деятельности. Традиционные источники права не справляются с объемом информации, которая нуждается в правовом урегулировании.

Как отмечают специалисты во множестве работ, «законодатель существенно отстает от развития правоприменительной практики» [8]; «законодатель отстает на один шаг от потребностей практики» [23]; «чрезмерное стремление законодателя урегулировать отношения с помощью закона ведет к отставанию законодательства от динамики развития существующих общественных отношений» [6].

К этим же выводам подталкивает нас и реализация проекта «Открытые данные» как элемент проекта «Открытое правительство», встроенный в механизм обеспечения общего принципа открытости правительства. Иначе «Открытое правительство» можно назвать системой или «формой взаимодействия власти и общества» [12] через многофункциональный интернет-ресурс (<http://open.gov.ru/>). Этот ресурс предоставляет возможность гражданам участвовать в управлении государством, обсуждать государственные решения, проекты законов, осуществлять общественный контроль за органами государственной власти и местного самоуправления. Использование информационных систем может в дальнейшем стать путем развития законодотворческой деятельности в рамках данного проекта, позволит гражданам в большей степени участвовать в принятии нормативно-правового акта в форме информационной системы.

### Список литературы

1. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем : монография / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2016.
2. Амелин Р.В. Целостность как конститутивный признак государственной информационной системы // Современное право. 2015. №4. С. 36–40.
3. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Автоматизированная информационная система как «источник права» // Информационное право. 2008. №2. С. 23–27.
4. Брыкин К.И. Блокчейн как средство реализации принципа прозрачности (открытости) в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2018. №4. С. 39–42.
5. Вайпан В.А. Правовое регулирование цифровой экономики // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2018. №1. С. 12–17.
6. Грибанов Д.В. Разумность как принцип правового регулирования // Бизнес, менеджмент и право. 2015. №1. С. 112–115.





7. *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010.

8. *Защита гражданских прав: избранные аспекты* : сб. ст. / отв. ред. М. А. Рожкова. М., 2017.

9. *Киселева Н. В.* Административно-правовое регулирование качества государственных услуг // Юрист. 2017. №20. С. 12–16.

10. *Лебедева Е. А.* Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. 2017. №9. С. 40–43.

11. *Летягина Е. Н., Бурлакова А. И.* Бенчмаркинг государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. №8. С. 57–60.

12. *Мартынов А. В.* Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России // Административное право и процесс. 2014. №1. С. 13–23.

13. *Маслова Н. Р.* Состояние и проблемы формирования правовой основы реализации «Стратегии развития информационного общества в России» на федеральном и региональном уровне // Информационное право. 2009. №2. С. 15–22.

14. *Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации* : распоряжение Правительства от 28.07.2017 №1632-р // Собр. законодательства РФ. 07.08.2017. №32, ст. 5138.

15. *Рутко Д. Ф.* Бенчмаркинг в развитии рынка информационно-коммуникационных технологий Республики Беларусь // Экономический вестник университета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов. 2016. №29–1. С. 28–38.

16. *Сергеев А. А.* Совершенствование порядка предоставления государственных услуг в целях использования их результатов в частных правоотношениях // Современное право. 2018. №4. С. 28–33.

17. *О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы* : указ Президента от 09.05.2017 №203 // Собр. законодательства РФ. 15.05.2017. №20, ст. 2901.

18. *О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации* : федеральный закон от 26.07.2017 №187-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 31.07.2017. №31 (ч. 1), ст. 4736.

19. *О развитии сельского хозяйства* : федеральный закон от 29.12.2006 №264-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 01.01.2007. №1 (ч. 1), ст. 27.

20. *Об информации, информационных технологиях и о защите информации* : федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 31.07.2006. №31 (ч. 1), ст. 3448.

21. *Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг* : федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 02.08.2010. №31, ст. 4179.

22. *Храмцовская Н. А.* Технология блокчейна как инструмент управления документами и электронного документооборота // Делопроизводство. 2018. №3. С. 40–50.

23. *Яценко Т. С.* Действия в обход закона: трудности квалификации и пресечения мерами гражданского права // Нотариус. 2015. №8. С. 15–19.

24. *О создании систем государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства* : постановление Правительства от 07.03.2008 № 57 // Доступ и справ.-правовой системы «Консультант Плюс».



**Об авторе**

Ольга Владимировна Попова — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: OVPopova@kantiana.ru

**The author**

Dr Olga V. Popova, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: OVPopova@kantiana.ru