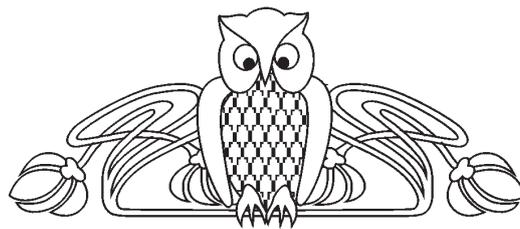




УДК 349

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ

Р. В. Амелин



Амелин Роман Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, ame-roman@yandex.ru

Введение. Государственные и муниципальные информационные системы являются важнейшим инструментом построения платформы электронного правительства и цифровой экономики. Системное изучение и совершенствование их правового обеспечения возможно через призму категории «правовой режим». **Теоретический анализ.** Выделяются административные и объектные правовые режимы. Правовой режим информационных систем относится к объектным. Под правовым режимом государственной (муниципальной) информационной системы предложено понимать комплекс взаимосвязанных правовых средств, направленных на достижение требуемого социального эффекта от использования данной информационной системы. **Эмпирический анализ.** Структурно правовой режим представляет собой систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, среди которых могут быть выделены нормативные и ненормативные элементы. Особое значение среди последних имеет цель установления правового режима, принципы института государственных и муниципальных информационных систем. Блок нормативных элементов формируется, в первую очередь, нормами, определяющими правовой статус участников информационных отношений, связанных с созданием и использованием государственных и муниципальных информационных систем. **Результаты.** Предложено выделить следующие обязательные нормативные элементы правового режима государственной (муниципальной) информационной системы: цель создания и назначение информационной системы; требования к составу и содержанию ее информационного ресурса; требования к техническому, программному, лингвистическому обеспечению информационной системы; требования к процессам создания информационной системы (включая ввод в эксплуатацию, модернизацию, вывод из эксплуатации); правовой статус поставщиков информации; правовой статус пользователей информации; правовой статус оператора информационной системы.

Ключевые слова: государственные информационные системы, правовой режим, правовые принципы, институт права, информация.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-455-465>

Введение

Переход к формированию и развитию цифровой экономики требует в качестве одного из важнейших предварительных этапов создание платформы, на которой могут быть внедрены цифровые технологии, трансформирующие

социально-экономическую сферу. Один из важнейших технологических инструментов, который может быть использован в составе такой платформы, – различные государственные и муниципальные информационные системы (ГМИС), показавшие свою значимость на предыдущем этапе развития информационного общества в Российской Федерации – этапе формирования электронного правительства. В свою очередь, государственные и муниципальные информационные системы нуждаются в системном, комплексном и адекватном правовом обеспечении. Это делает крайне актуальным теоретическое исследование вопросов правового регулирования ГМИС, которое может быть проведено через призму такого понятия, как «правовой режим».

Теоретический анализ

Категория «правовой режим» уходит корнями в сферу публичного права. Она функционально связана с категориями «государственный режим» и «политический режим»: «политический и государственный режимы, отражая содержательный момент принятия и исполнения управленческих решений, придавая политической жизни определенную направленность, непосредственно обуславливают основные черты, состояние, общие свойства, параметры правовых режимов» [1, с. 520].

Рост интереса к проблематике правовых режимов совпал по времени с началом периода правового реформирования на рубеже 90-х гг. XX в. Правовой режим рассматривался в научной литературе как совокупность правил, регулирующих определенный вид общественной деятельности и как средство достижения желаемого социального результата с наименьшими затратами сил, средств и времени [2, с. 4]. Выделялись следующие основные признаки правовых режимов: 1) устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством; 2) специфическим образом регламентируют конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты права; 3) представляют особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и харак-



теризующийся определенным их сочетанием; 4) создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права [3, с. 64].

По мнению Д. Н. Бахраха, правовой режим отражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности [4, с. 279]. О. С. Родионов считает, что только в отраслях публичного права имеет место возможность четкого выделения конкретного правового режима или прямое указание на его присутствие: «...правовые режимы возникают там, где используется императивный метод правового регулирования: правовой режим не оставляет субъекту права свободы выбора поведения (хотя в некоторых случаях участник правового режима может самостоятельно определять свое место в правоотношении из исчерпывающего и достаточно узкого перечня возможных статусов» [5, с. 78–79]. В словаре административного права, изданном в 1999 г., правовой режим определен как «нормативно установленные правила» относительно определенного предмета отношений или ситуаций, которые обязательно должны соблюдаться участниками отношений по поводу этого предмета (ситуации) [6, с. 166]. На основе данного подхода сконструированы и получили развитие режимы военного положения, чрезвычайной ситуации, государственной службы, паспортный режим и ряд других.

По мере повышения востребованности данной категории она выходит за рамки публичного права и начинает использоваться для характеристики комплекса субъективных прав и юридических обязанностей, возникающих у участников правовых отношения по поводу определенного объекта (или ситуации). Понятие «правовой режим» сближается по значению и содержанию с понятием «правовой статус», но если последний характеризует правовое положение субъекта права, то правовой режим характеризует объект и те правоотношения, которые по поводу этого объекта возникают. По мнению Н. Н. Ковалевой, смысл понятия «правовой режим» заключается в возможности совершения или несовершения с объектом права определенных действий, влекущих известный юридический результат [7, с. 94]. Д. Н. Бахрах и В. Г. Татарян определяют правовой режим как систему норм права, которая регулирует деятельность, отношения между людьми по поводу определенных объектов [8, с. 392]. Т. З. Шалаева предлагает понимать под правовым режимом систему не только правовых норм, но и иных юридических средств, направленных

на установление правомочия неопределенного круга субъектов по отношению к конкретно определенному объекту [9, с. 5]. Примеры объектных правовых режимов: режим объекта атомной энергетики, режим лесовосстановительных полос, режим водохранилища и др.

В 2000-е гг. изучение правовых режимов приобрело ярко выраженную отраслевую направленность. Р. Т. Мухаев рассматривает правовой режим как «совокупность способов, методов и типов правового регулирования, характеризующих особенности и характер правового воздействия и складывающихся внутри каждой отрасли права» [10, с. 457]. Э. Ф. Шамсумова считает, что категорию «правовой режим» необходимо использовать для характеристики особенностей той или иной отрасли права, так как правовой режим позволяет рассматривать средства правового регулирования отрасли права в комплексе. Все юридические средства, которые образуют отраслевой правовой режим, объединяются единым регулирующим началом и отражают специфику данной отраслевой юридической среды [11, с. 82].

При этом административно-правовые режимы складываются в сфере определенной общественной деятельности, опираются на императивный метод правового регулирования. Ю. А. Тихомиров определяет административно-правовой режим как особый вид регулирования, в рамках которого создается особая комбинация юридических, организационных и иных средств для обеспечения того или иного государственного состояния [12, с. 400]. Некоторые авторы выделяют такие признаки административно-правовых режимов, как чрезвычайность отношений, требующих особого правового регулирования, временный характер установления правового режима. Так, Д. С. Измайлов под административно-правовыми режимами понимает ограниченный в пространстве и во времени особый порядок деятельности государственных и общественных структур, используемый в условиях чрезвычайных ситуаций для нормализации обстановки и преодоления последствий среды, внутри которой он существует, а также основные характеристики их взаимодействия [13, с. 61].

В то же время гражданско-правовые режимы формируются вокруг определенных объектов правоотношений, используют диспозитивный метод правового регулирования и не имеют чрезвычайного характера. Например, М. М. Валеев характеризует режим в гражданском праве как категорию, применяемую для обобщенной характеристики либо реального состояния некоего объекта, либо способов достижения объектом данного состояния [14, с. 153]. По



мнению В. В. Кущенко, с помощью правового режима в гражданском праве устанавливается тот правовой вектор, который указывает отдельным субъектам, как вести себя с другими участниками гражданских правоотношений в отношениях, складывающихся по поводу тех или иных объектов гражданских прав [15, с. 38]. В. В. Чубаров отмечает, что правовой режим – это своеобразный «снимок» («слепок») тех объективных предписаний и субъективных притязаний, которые существуют и действуют в отношении конкретного объекта гражданского права [16, с. 186].

При всем многообразии научных подходов к определению правового режима и отличительных признаков правовых режимов, конструируемых в различных отраслях права, сохраняются две их важнейшие черты, выделенные В. Б. Исаковым и С. С. Алексеевым – теоретиками, внесшими наиболее значительный вклад в развитие данной категории. В. Б. Исаков обращал внимание на такую существенную особенность, как *целенаправленность* правового режима. Он определял правовой режим как социальный режим некоторого объекта (явления, процесса, социальной подсистемы), закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств, а социальный режим, в свою очередь, – как относительно устойчивое взаимоотношение некоторого социального объекта (явления, процесса, подсистемы) и других социальных объектов, обеспечивающее достижение некоторых целей [17, с. 258]. С. С. Алексеев подчеркивал *комплексный характер* правового режима, рассматривая его как «своего рода укрупненный блок в общем арсенале правового инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств» [18, с. 243]. Наконец, независимо от выбранной парадигмы правовой режим представляет собой *способ регулирования общественных отношений*. От других способов, по мнению А. В. Мелехина, его отличают: а) значимость общественных отношений, урегулированных правовыми нормами, и б) использование особых принципов, форм и методов деятельности, выражающихся в определении системы прав и обязанностей субъектов [19, с. 235].

В информационном праве наибольшее распространение получили объектные (или объектовые) режимы [20], которые конструируются вокруг определенных объектов права. Л. К. Терещенко определяет правовой режим информации как объектный режим, вводимый законодательным актом и позволяющий обеспечить комплексность воздействия посредством

совокупности регулятивных, охранительных, процессуально-процедурных средств, характеризующих особое сочетание дозволений, запретов и обязываний, а также гарантий по его соблюдению [21, с. 13]. Н. Н. Ковалева подошла к определению правового режима информационных ресурсов и информационного обеспечения с позиции административного права. Она предложила определение административно-правового режима информационного обеспечения как «системы прав, обязанностей и административной ответственности, связанной с его созданием, использованием и актуализацией (сопровождением)...» [22, с. 15]. Она же предложила классификацию правовых режимов информационных ресурсов по доступности (режим свободного доступа, режим ограниченного доступа) и форме выражения (режим документированной информации, режим электронного документа) [22, с. 17]. В литературе предпринимались попытки конструирования правовых режимов доменных имен [23], сети Интернет [24] и др. К объектным режимам относится и правовой режим государственных информационных систем.

На присутствие в информационном праве категории «правовой режим информационных систем» указывали И. Л. Бачило, П. У. Кузнецов, Т. А. Полякова [25, 26] и другие ученые, однако системного исследования указанная категория пока не получила. Наиболее целенаправленная попытка ее изучения предпринята В. М. Жерновой, определившей правовой режим информационной системы как «совокупность следующих составляющих: регулирование создания, использования и прекращения эксплуатации информационных систем; установление законного поведения и взаимоотношений субъектов; нормы ответственности за нарушение законодательства» [27, с. 62; 28]. Категории «правовой режим государственных информационных систем» в науке практически не было уделено внимания, если не считать некоторых важных работ в смежной проблематике. Так, Н. Н. Ковалева внесла существенный вклад в изучение правового режима информационного обеспечения деятельности государственных органов, правового режима государственных информационных ресурсов [29–31].

Представляется очевидным, что правовые режимы информационных систем и государственных (а также муниципальных) информационных систем соотносятся как общее и частное.

Под правовым режимом государственной (муниципальной) информационной системы предлагаем понимать *комплекс взаимосвязанных правовых средств, направленных на достиже-*



ние требуемого социального эффекта от использования государственной (муниципальной) информационной системы.

Важность категории «правовой режим государственных (муниципальных) информационных систем» определяется следующими факторами:

1) через призму понятия «информационно-правовой режим» может быть проведено комплексное исследование объекта права – в данном случае государственной (муниципальной) информационной системы – и всей совокупности возникающих по поводу него информационных правоотношений. П. У. Кузнецов рассматривает режим правового регулирования общественных отношений в информационной сфере в качестве главного инструмента информационного права, теоретико-методологического средства познания и организации правовой действительности [32, с. 33];

2) установление правового режима государственной (муниципальной) системы как комплекса взаимосвязанных правовых средств позволяет обеспечить:

а) устойчивость и упорядоченность общественных отношений, складывающихся по поводу информационной системы, ее информационного ресурса;

б) эффективность управленческих воздействий, которые осуществляются с использованием информационной системы;

в) состояние законности, стабильности, защищенности в сфере осуществления предметных (отраслевых) правоотношений, на которые оказывает воздействие функционирование и использование информационной системы;

г) возможность достижения иных заявленных целей создания государственной (муниципальной) информационной системы.

Л. К. Терещенко указывает на два вида правовых режимов, принятых в юридической науке: *общие* (первичные), выражающие исходные способы правового регулирования, и *специальные* (вторичные), которые являются модификацией общего режима, вносящей либо особые льготы и преимущества, либо особые ограничения, которые заключаются в дополнительных запретах и обязанностях [33, с. 156]. В качестве общего правового режима информации она рассматривает режим открытой информации, а в качестве специальных – различные виды информации ограниченного доступа.

Для государственных (муниципальных) информационных систем актуальным является установление третьего вида правовых режимов – *особых* [34, 35], которые устанавливаются

по поводу индивидуально определенного объекта. Каждая публичная информационная система порождает потребность в установлении особого правового режима, вносящего дополнительные ограничения и преимущества, права, обязанности и гарантии субъектов правоотношений, возникающих в связи с созданием и использованием такой системы, по сравнению с общим правовым режимом (распространяющимся на все государственные и муниципальные ИС) и специальными (например, правовым режимом информационных систем, используемых для оказания государственных и (или) муниципальных услуг). Это обусловлено тем, что отношения по поводу публичной информационной системы, ее информационного ресурса тесно переплетаются с иными общественными отношениями, для информационного обеспечения которых информационная система создается.

Эмпирический анализ

Структурно-правовой режим представляет собой систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов. В литературе предлагались некоторые подходы к определению элементов правового режима информационных систем. Так, В. М. Жернова выделила: 1) регулирование создания, использования и прекращения эксплуатации информационных систем (система правовых норм), а также приемы и методы данного регулирования; 2) установление законного поведения и взаимоотношений субъектов по поводу информационных систем, их прав и обязанностей; 3) нормы ответственности за нарушение законодательства в информационной сфере [27]. О. С. Соколова предложила следующую систему элементов правового режима муниципальных ИС: 1) цель создания и использования; 2) регистрационно-учетные процедуры; 3) требования к эксплуатации; 4) статус оператора и иных субъектов, участвующих в эксплуатации; 5) защита информации [36]. М. А. Мачугин рассматривает в содержании правового режима использования информационных систем такие типовые элементы, как целевое назначение ИС; объект правового регулирования (сведения, содержащиеся в информационной системе); правовое положение субъектов правового режима с учетом их многообразия; комплекс способов правового регулирования и средств юридического воздействия (дозволение, запрещение, позитивное обывание) [37, с. 67].

Обобщая позиции различных авторов, можно говорить о двух подходах к пониманию структуры правового режима. Правовой режим в широком смысле включает правовые нормы,



принципы права, методы правового воздействия, цели и способы правового регулирования и т.д. [18, с. 243; 38, с. 23; 39, с. 152–156]. При узком подходе, более характерном для объектных режимов, в структуре правового режима выделяются только нормативные элементы (группы тесно взаимосвязанных правовых норм) [40, с. 85]. При этом, хотя цели, принципы и способы (методы) правового регулирования относятся к ненормативным элементам правового режима, они полностью или частично могут быть отражены в нормах права, т.е. в системе нормативных элементов.

Правовой режим государственных и муниципальных информационных систем использует широкое сочетание *способов правового регулирования*, что характерно для комплексных отраслей и институтов права: запреты, позитивные обязывания, дозволения, поощрения, правовые рекомендации, договорно-правовое регулирование [41, с. 94].

Термин *принцип* означает основные, самые общие, исходные положения, средства, правила, что определяют природу и социальную сущность явления, его направленность и самые существенные свойства. Согласно М. И. Байтину, «принципы права – это исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права» [42, с. 123]. Они выражают объективные закономерности, тенденции и потребности общества, определяют сущность всей системы, отрасли или института права и имеют в силу их правового закрепления общеобязательное значение [43, с. 20]. К наиболее существенным признакам принципов права относят их регулятивность (такой характер присущ как непосредственно нормам принципам, так и принципам, которые выводятся из норм), объективную обусловленность.

К числу *общеправовых принципов*, имеющих наиболее важное значение для правового режима государственных и муниципальных информационных систем, следует отнести, на наш взгляд, верховенство права, законность, справедливость, соразмерность, единство прав и обязанностей.

Принцип законности имеет сложное, комплексное содержание. С одной стороны, законность понимают 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 [44, с. 30]. С другой стороны, законность – это такой порядок отношений в обществе, при котором точно соблюдаются и

исполняются законы [45, с. 3]. В соответствии с данным принципом создание и использование государственных и муниципальных информационных систем должно осуществляться в строгом соответствии с законодательством всех уровней. Это означает не только следование нормативно установленным процедурам и правилам в отношениях по созданию и использованию ИС, но и требование к самой информационной системе как специфическому элементу правовой системы.

Принципы справедливости и соразмерности являются тесно связанными. Д. И. Дедов указывает, что принцип соразмерности играет особую роль по ограничению власти государства по отношению к индивиду, поэтому он особенно близок по содержанию к принципам, обеспечивающим защиту основных прав и свобод человека и гражданина, среди которых принцип правового государства и принцип уважения основных прав и свобод, принцип справедливости, принцип юридической безопасности (принцип правомерных ожиданий) [46, с. 47; 47]. М. В. Пресняков в своем исследовании принципа справедливости выделяет дистрибутивную справедливость, связанную с понятиями «соразмерности», разумной и обоснованной дифференциации объема прав, льгот, гарантий, которые предоставляются отдельным категориям граждан, и ретрибутивную справедливость, охватывающую вопросы соразмерности ограничений основных прав человека и гражданина, адекватности и пропорциональности законодательного регулирования условий и порядка их реализации, соразмерности юридической ответственности и т.п. [48, с. 190]. На основе принципов справедливости и соразмерности строится производный общеправовой принцип обеспечения баланса публичных и частных интересов, который используется, в частности, при установлении обязанности граждан, иных лиц предоставлять информацию в государственные и муниципальные информационные системы.

Важное значение для правового режима имеют и отраслевые принципы, которые представляют собой «специфические способы и концептуальные основы взаимодействия предмета и метода правового регулирования, пронизывающие своими “красными нитями” ткань нормативного материала, определяющие своеобразие целей и задач правового регулирования, а также направления и тенденции реформирования и доктринального переосмысления векторов развития соответствующей отрасли права» [49, с. 40]. Здесь следует особенно указать на принцип открытости информации (используется при установлении прав пользователей государствен-



ных и муниципальных ИС), принцип достоверности информации (влияющий на содержание обязанностей всех участников информационных правоотношений), принцип технологической обусловленности (отражающий влияние самих информационных систем, их функциональных и качественных характеристик на содержание предметных правоотношений) [25, с. 138–150], принцип обеспечения информационной безопасности [50, с. 40–63]. Заслуживает внимания предлагаемый А. В. Морозовым принцип применения современных информационных технологий для обеспечения автоматизированной обработки сведений и их передачи по цифровым линиям связи и др. [51, с. 180].

Наконец, важное значение имеет выделение и правовая разработка принципов института государственных и муниципальных информационных систем, которые обуславливают специфику данного института и вместе с общеправовыми, межотраслевыми и отраслевыми принципами образуют «единую и неделимую цепь начал» [52, с. 84]. Мы считаем необходимым выделить следующие:

– принцип соблюдения прав граждан при автоматизированной обработке информации;

– презумпция достоверности информации в государственных и муниципальных информационных системах;

– принцип технологической нейтральности, который может трактоваться в широком и узком смысле. В широком смысле под ним понимают комплекс законодательных и организационных мер, способствующих развитию свободного конкурентного ИТ-рынка в интересах потребителей [53, с. 26]. В узком смысле он означает недопустимость установления предпочтений одних информационных технологий перед другими. В Законе об информации [54] этот принцип закреплен в ч. 8 ст. 3, но для государственных информационных систем сделано исключение;

– принцип приоритетного использования отечественного программного обеспечения в составе государственных и муниципальных информационных систем. Данные принципы, на наш взгляд, вполне совместимы: если принцип технологической нейтральности касается средств, которые участники информационного взаимодействия применяют при использовании информационной системы, то принцип приоритетного использования отечественного ПО касается программных средств и информационных технологий, используемых на этапе создания информационной системы (в том числе входящих в состав ИС). Таким образом, мы предлагаем трактовать принцип техноло-

гической нейтральности в данной сфере как недопустимость установления нормативными правовыми актами ограничений использования программных средств и информационных технологий для доступа граждан к государственным и муниципальным информационным системам;

– равноправие языков народов Российской Федерации при создании информационных систем и их эксплуатации;

– однократность размещения информации в ГМИС и многократность ее использования;

– соответствие правового обеспечения информационной системы ее фактическим возможностям и характеристикам.

В действующих правовых актах и комментариях к ним также выделяются принципы создания и эксплуатации конкретных информационных систем, причем в их состав включают как общеправовые и отраслевые принципы, так и требования к ИС, которые при всей их значимости нельзя отнести к категории принципов (например, использование электронной цифровой подписи, интеграция с иными информационными системами, обеспечение авторизованного доступа, непрерывность и бесперебойность функционирования и др.). Представляется несостоятельной идея о существовании особой системы принципов, действующих в отношении конкретного индивидуально определенного объекта, даже столь сложного и многоаспектного как государственная или муниципальная информационная система.

Важнейшее значение для изучения правового режима ГМИС имеет анализ его *нормативных элементов* – групп взаимосвязанных правовых норм, регулирующих отдельные общественные отношения по поводу информационной системы. Идентификация таких элементов правового режима является также важным шагом на пути систематизации и унификации законодательства о государственных и муниципальных информационных системах.

Как справедливо отмечает Л. К. Терещенко, одним из основных элементов любого правового режима являются субъекты, их юридическое положение [33, с. 133]. Состав субъектов правоотношений по поводу создания и использования государственных и муниципальных информационных систем образуют три основные группы, которые нередко объединяются термином «участники информационного взаимодействия»: 1) пользователи информации – лица, имеющие право на получение информации, хранящейся в государственной (муниципальной) ИС; 2) поставщики информации – лица, предоставляющие сведения в информационную систему; 3) оператор информационной системы, осуществляющий



деятельность по эксплуатации системы, в том числе по обработке информации, содержащейся в ее базах данных. На основе субъектного состава может быть осуществлена первичная идентификация элементов как общего, так и специальных и особых правовых режимов государственных (муниципальных) информационных систем.

Другим способом выделения элементов правового режима информационной системы является анализ самой ИС как системного образования. Правовые режимы отдельных элементов государственной (муниципальной) информационной системы – информационных ресурсов, программных и технических средств, баз данных – оказывают значительное влияние на содержание ее правового режима.

Наконец, элементы правового режима ГМИС могут быть идентифицированы в соответствии с теми видами правоотношений, которые возникают по ее поводу. Соответственно, можно выделить блоки правовых норм, связанных с использованием и созданием ИС. Здесь заслуживает упоминания точка зрения Л. К. Терещенко, согласно которой правоотношения по созданию государственных (муниципальных) информационных систем не относятся к их правовому режиму: «...порядок создания любого объекта, в том числе информационного, не может являться элементом его правового режима, хотя бы потому, что объект режима как таковой отсутствует, его еще только предстоит создать» [21, с. 51]. Мы не вполне согласны с этим мнением, поскольку считаем, что государственные и иные информационные системы становятся индивидуальным обособленным объектом правоотношений и начинают свое существование в этом качестве уже с момента появления их проектной документации и/или в правовых актах.

На наш взгляд, обязательными нормативными элементами правового режима государственной (муниципальной) информационной системы являются:

- цель создания и назначение информационной системы;
- требования к составу и содержанию информационного ресурса ИС;
- требования к техническому, программному, лингвистическому обеспечению информационной системы;
- требования к процессам создания информационной системы (включая ввод в эксплуатацию, модернизацию, вывод из эксплуатации);
- правовой статус поставщиков информации;
- правовой статус пользователей информации;
- правовой статус оператора (операторов) информационной системы.

Результаты

Информационно-правовой режим государственных и муниципальных информационных систем представляет собой важную категорию для изучения, систематизации, унификации и совершенствования правового обеспечения таких информационных систем, формирования на их основе программно-технологической платформы, отвечающей интересам, задачам и приоритетам всех основных участников цифровой экономики. В структуре правового режима ГМИС могут быть выделены нормативные и ненормативные элементы. Особое значение среди последних имеют цель установления правового режима, принципы института государственных и муниципальных информационных систем. Блок нормативных элементов формируется, в первую очередь, нормами, определяющими правовой статус участников информационных отношений, связанных с созданием и использованием ГМИС. Дальнейшее комплексное изучение информационно-правового режима государственных и муниципальных информационных систем, а также его отдельных элементов представляется крайне важным для решения задач технологического и правового обеспечения цифровой экономики.

Благодарности

Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 17-03-00082-ОГН).

Список литературы

1. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 4-е изд. М. : ИД «Дело» РАНХиГС, 2016. 528 с.
2. Рушайло В. Б. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общественной безопасности. М. : Спутник+, 2003. 152 с.
3. Матузов Н. И., Малько А. В. Политико-правовые режимы : актуальные аспекты // Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 63–71.
4. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М. : Бек, 1993. 302 с.
5. Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 157 с.
6. Бачило И. Л. Информационное право : учебник. 2-е изд. М. : Юрайт, 2011. 252 с.
7. Ковалева Н. Н. Информационное право России : учеб. пособие. М. : Дашков и К°, 2007. 360 с.
8. Бахрах Д. Н., Татарян В. Г. Административное право России. М. : Эксмо, 2009. 602 с.
9. Шалаева Т. З. Правовой режим информационных ресурсов : проблемы правопонимания // Информационное право. 2014. № 4. С. 4–9.



10. Мухаев Р. Т. Теория государства и права : учебник для вузов. М. : ПРИОР, 2001. 464 с.
11. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы : Теоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 213 с.
12. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2005. 697 с.
13. Измайлов Д. С. Режимы государственной службы в РФ и их роль в реализации правоохранительной функции. Рязань : Изд-во Акад. права и управления Минюста России, 2003. 236 с.
14. Валеев М. М. Вещи как объекты гражданских правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 215 с.
15. Куценко В. В. Правовой режим недвижимости : проблемы и пути их решения // Законодательство и экономика. 2006. № 10. С. 23–46.
16. Чубаров В. В. Проблемы правового регулирования недвижимости. М. : Статут, 2006. 336 с.
17. Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М. : Юрид. лит., 1987. 448 с.
18. Алексеев С. С. Теория права. М. : Бек, 1995. 320 с.
19. Мелехин А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Маркет ДС, 2007. 640 с.
20. Леоненко Н. Т. Административно-правовые режимы в Российской Федерации : курс лекций. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. 434 с.
21. Терещенко Л. К. Правовой режим информации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 54 с.
22. Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2014. 366 с.
23. Гладкая Е. И. Правовой режим доменного имени в России и США : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 214 с.
24. Волеводз А. Г. Основы правового режима компьютерной информации и Интернет // Правовые вопросы связи. 2004. № 1. С. 27–30.
25. Кузнецов П. У. Основы информационного права : учебник для бакалавров. М. : Проспект, 2014. 312 с.
26. Полякова Т. А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти : опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23–30.
27. Жернова В. М. Определение правового режима информационных систем // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2015. № 13 (368). Право. Вып. 42. С. 62–68.
28. Кафтаникова В. М. Правовое регулирование информационных систем персональных данных // Вестн. УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2012. № 2. С. 14–19.
29. Ковалева Н. Н. Правовая природа государственных информационных ресурсов // Информационные ресурсы России. 2012. № 2. С. 24–27.
30. Ковалева Н. Н. Правовой режим информационных ресурсов // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2012. № 3. С. 111–116.
31. Ковалева Н. Н. Правовой режим информационного обеспечения государственного управления // Информационная безопасность регионов. 2013. № 1 (12). С. 121–125.
32. Кузнецов П. У. Теоретические основания информационного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 54 с.
33. Терещенко Л. К. Правовой режим информации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 415 с.
34. Галенпольский Ф. С. Правовое положение человека и гражданина в условиях особых правовых режимов (конституционное регулирование) // Сиб. юрид. вестн. 2004. № 4. С. 15–20.
35. Майдыков А. Ф., Мелехин А. В. Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 10 (106). С. 95–107.
36. Соколова О. С. Структура административно-правового режима муниципальных информационных систем // Современное право. 2012. № 4. С. 43–48.
37. Мачугин М. А. Актуальные проблемы правового регулирования использования информационных систем при проведении оперативно-розыскного мероприятия «наведение справок» // Юридический мир. 2013. № 8. С. 66–68.
38. Беляева Г. С. Структура правового режима : общетеоретический аспект // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2012. № 5. С. 22–25.
39. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. 192 с.
40. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 84–91.
41. Минбалева А. В. Характеристика метода правового регулирования (на примере информационного права) // Вестн. ЮУрГУ. Сер. Право. 2013. Т. 13, № 2. С. 91–94.
42. Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов : СГАП, 2001. 416 с.
43. Ведяхин В. М., Ведяхина К. В. Понятие и классификация принципов права // Право и политика. 2002. № 4. С. 19–28.
44. Блинов В. М. Законность и правопорядок в советском обществе. М. : Правда, 1971. 96 с.
45. Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М. : Юрид. лит., 1963. 158 с.
46. Дедов Д. И. Реализация принципа соразмерности в правовом регулировании предпринимательской деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 423 с.
47. Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыноч-



- ной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М. : Юристъ, 2002. 286 с.
48. Пресняков М. В. Конституционный принцип справедливости : юридическая природа и нормативное содержание : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. 469 с.
 49. Даниленков А. В. Интернет-право. М. : Юстицинформ, 2014. 232 с.
 50. Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Т. А. Поляковой, А. А. Стрельцова. М. : Юрайт, 2016. 326 с.
 51. Актуальные проблемы информационного права : учебник / отв. ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапина. М. : Юстиция, 2016. 532 с.
 52. Минбалеев А. В. Принципы информационного права // Вестн. ЮУрГУ. Сер. Право. 2015. Т. 15, № 1. С. 79–84.
 53. Жарова А. К., Гутникова А. С., Мальцева С. В., Елин В. М. Законодательная поддержка принципа технологической нейтральности в информационных системах // Бизнес-информатика. 2012. № 4. С. 25–32.
 54. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3448.

Образец для цитирования:

Амелин Р. В. Информационно-правовой режим государственных и муниципальных информационных систем // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 4. С. 455–465. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-455-465>

The Legal Regime of State and Municipal Information Systems

R. V. Amelin

Roman V. Amelin, <https://orcid.org/0000-0002-7054-5757>, Saratov State University, 83, Astrakhanskaya Str., Saratov, 410012, Russia, ame-roman@yandex.ru

Introduction. State and municipal information systems are the most important tools for building the platform of e-government and of the digital economy. Systemic study and improvement of their legal support is possible through the category of “legal regime”.

Theoretical analysis. Administrative and object legal regimes are singled out. The legal regime of information systems refers to the objective ones. The legal regime of the state (municipal) information system is a set of interrelated legal means to achieve the desired social effect of using the state (municipal) information system. **Empirical analysis.** Structurally legal regime is a system of interrelated and interacting elements, among which normative and non-normative elements can be singled out. The purpose of establishing a legal regime, the principles of the institution of state and municipal information systems are of particular importance among non-normative elements. The block of normative elements is formed, first of all, by the norms determining the legal status of participants in information relations related to the creation and use of state and municipal information systems. **Results.** There are the following mandatory regulatory elements of the legal regime of the state (municipal) information system: the purpose of creating and designating an information system; requirements for the composition and content of the information resource; requirements for technical, software, linguistic support of the information system; requirements for the processes of creating an information system (including commissioning, modernization, decommissioning); the legal status of information providers; the legal status of users of information; legal status of the information system operator.

Key words: state information systems, legal regime, legal principles, institution of law, information.

Acknowledgements: This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project no. 17-03-00082-OGN).

References

1. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Teoriia gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Delo Publ., 2016. 528 p. (in Russian).
2. Rushailo V. B. *Spetsial'nye administrativno-pravovye rezhimy v sfere obespecheniia obschestvennoi bezopasnosti* [Special administrative and legal regimes in the field of public security]. Moscow, Sputnik+ Publ., 2003. 152 p. (in Russian).
3. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. Political and legal regimes: current aspects. *Obschestvennye nauki i sovremennost'* [Social sciences and modernity], 1997, no. 1, pp. 63–71 (in Russian).
4. Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, Bek Publ., 1993. 302 p. (in Russian).
5. Rodionov O. S. *Mekhanizm ustanovleniia pravovykh rezhimov rossiiskim zakonodatel'stvom* [The mechanism of establishing legal regimes by Russian legislation]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Saratov, 2001. 157 p. (in Russian).
6. Bachelo I. L. *Informatsionnoe pravo* [Information law]. Moscow, Yurayt Publ., 2011. 252 p. (in Russian).
7. Kovaleva N. N. *Informatsionnoe pravo Rossii* [Information law of Russia]. Moscow, Dashkov i K^o Publ., 2007. 360 p. (in Russian).
8. Bakhrakh D. N., Tatarian V. G. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moscow, Eksmo Publ., 2009. 602 p. (in Russian).
9. Shalaeva T. Z. Legal regime of information resources: problems of legal understanding. *Informatsionnoe pravo* [Information law], 2014, no. 4, pp. 4–9 (in Russian).
10. Mukhaev R. T. *Teoriia gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, PRIOR Publ., 2001. 464 p. (in Russian).



11. Shamsumova E. F. *Pravovye rezhimy: Teoreticheskii aspekt* [Legal Regimes: Theoretical Aspect]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Ekaterinburg, 2001. 213 p. (in Russian).
12. Tikhomirov Yu. A. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process]. Moscow, Izdanie Tikhomirova M. Yu., 2005. 697 p. (in Russian).
13. Izmailov D. S. *Rezhimy gosudarstvennoi sluzhby v RF i ikh rol' v realizatsii pravookhranitel'noi funktsii* [Regimes of the civil service in the Russian Federation and their role in the implementation of law enforcement functions]. Ryazan, Publ. House of Acad. Law and Management of the Ministry of Justice of Russia, 2003. 236 p. (in Russian).
14. Valeev M. M. *Veschi kak ob"ekty grazhdanskikh pravootnosheniy* [Things as objects of civil legal relations]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Ekaterinburg, 2003. 215 p. (in Russian).
15. Kushchenko V. V. Legal regime of real estate: problems and ways of their solution. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and economics], 2006, no. 10, pp. 23–46 (in Russian).
16. Chubarov V. V. *Problemy pravovogo regulirovaniia nedvizhimosti* [Problems of legal regulation of real estate]. Moscow, Statute Publ., 2006. 336 p. (in Russian).
17. Isakov V. B. The mechanism of legal regulation and legal regimes. In: *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of theory of state and law. Ed. by S. S. Alekseev. Moscow, Juridical Literature Publ., 1987. 448 p. (in Russian)].
18. Alekseev S. S. *Teoriia prava* [Theory of Law]. Moscow, Bek Publ., 1995. 320 p. (in Russian).
19. Melekhin A. V. *Teoriia gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Market DS Publ., 2007. 640 p. (in Russian).
20. Leonenko N. T. *Administrativno-pravovye rezhimy v Rossiiskoi Federatsii* [Administrative and legal regimes in the Russian Federation]. Novosibirsk, Publ. House of the SAPA, 2015. 434 p. (in Russian).
21. Tereshchenko L. K. *Pravovoi rezhim informatsii* [Legal regime of information]. Thesis Diss. Dr. Sci. (Jur.). Moscow, 2011. 54 p. (in Russian).
22. Kovaleva N. N. *Administrativno-pravovoe regulirovanie ispol'zovaniya informatsionnykh tekhnologiy v gosudarstvennom upravlenii* [Administrative and legal regulation of the use of information technology in public administration]. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Saratov, 2014. 336 p. (in Russian).
23. Gladkaia E. I. *Pravovoi rezhim domennogo imeni v Rossii i SShA* [Legal regime of the domain name in Russia and the USA]. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2014. 214 p. (in Russian).
24. Volevodz A. G. Fundamentals of the legal regime of computer information and the Internet. *Pravovye voprosy svyazi* [Legal issues of communication], 2004, no. 1, pp. 27–30 (in Russian).
25. Kuznetsov P. U. *Osnovy informatsionnogo prava* [Fundamentals of Information Law]. Moscow, Prospekt Publ., 2014. 312 p. (in Russian).
26. Poliakova T. A. Information and legal accounting systems of federal bodies of state power: experience of creation and problems. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 2015, no. 10, pp. 23–30 (in Russian).
27. Zhernova V. M. The legal regime of information systems. *Vestnik Cheliabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Chelyabinsk State University], 2015, no. 13 (368), Law, iss. 42, pp. 62–68 (in Russian).
28. Kaftannikova V. M. Legal regulation of information systems of personal data. *Vestnik UrFO. Bezopasnost' v informatsionnoi sfere* [UrFR Newsletter. Information Security], 2012, no. 2, pp. 14–19 (in Russian).
29. Kovaleva N. N. Legal nature of state information resources. *Informatsionnye resursy Rossii* [Information resources of Russia], 2012, no. 2, pp. 24–27 (in Russian).
30. Kovaleva N. N. Legal regime of information resources. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii* [Saratov State Law Academy Bulletin], 2012, no. 3, pp. 111–116 (in Russian).
31. Kovaleva N. N. Legal regime of information support of public administration. *Informatsionnaia bezopasnost' regionov* [Information security of regions], 2013, no. 1 (12), pp. 121–125 (in Russian).
32. Kuznetsov P. U. *Teoreticheskie osnovaniia informatsionnogo prava* [Theoretical grounds of information law]. Thesis Diss. Dr. Sci. (Jur.). Ekaterinburg, 2005. 34 p. (in Russian).
33. Tereshchenko L. K. *Pravovoi rezhim informatsii* [Legal regime of information]. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Moscow, 2011. 415 p. (in Russian).
34. Galenpol'skii F. S. The legal status of man and citizen in the conditions of special legal regimes (constitutional regulation). *Sibirskiy iuridicheskii vestnik* [Siberian Legal Bulletin], 2004, no. 4, pp. 15–20 (in Russian).
35. Maidikov A. F., Melekhin A. V. Problems of the formation of legislation on special legal regimes in the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2005, no. 10 (106), pp. 95–107 (in Russian).
36. Sokolova O. S. Structure of the administrative and legal regime of municipal information systems. *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2012, no. 4, pp. 43–48 (in Russian).
37. Machugin M. A. Current problems of the legal regulation of the use of information systems in the conduct of the operational-search measures “inquiries”. *Iuridicheskii mir* [The legal world], 2013, no. 8, pp. 66–68 (in Russian).
38. Beliaeva G. S. Structure of the legal regime: general theoretical aspect. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii* [Saratov State Law Academy Bulletin], 2012, no. 5, pp. 22–25 (in Russian).
39. *Teoriya iuridicheskogo protsessa* [Theory of legal process. By total ed. V. M. Gorshenev]. Kharkov, 1985. 192 p. (in Russian).
40. Rozanov I. S. Administrative and legal regimes under the legislation of the Russian Federation, their purpose and structure. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 1996, no. 9, pp. 84–91 (in Russian).



41. Minbaleev A. V. Characteristics of the method of legal regulation (on the example of information law). *Vestnik Iuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law], 2013, vol. 13, no. 2, pp. 91–94 (in Russian).
42. Baitin M. I. *Suschnost' prava (sovremennoe normativnoe pravoponimanie na grani dvukh vekov)* [The essence of law (modern normative legal understanding on the verge of two centuries)]. Saratov, SGAP Publ., 2001. 416 p. (in Russian).
43. Vediakhin V. M., Vediakhina K. V. Concept and classification of principles of law. *Pravo i politika* [Law and Politics], 2002, no. 4, pp. 19–28 (in Russian).
44. Blinov V. M. *Zakonnost' i pravoporiadok v sovetskom obschestve* [Law and order in Soviet society]. Moscow, Pravda Publ., 1971. 96 p. (in Russian).
45. Lunev A. E. *Obespechenie zakonnosti v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [Maintenance of legality in soviet public administration]. Moscow, Juridical Literature Publ., 1963. 158 p. (in Russian).
46. Dedov D. I. *Realizatsiia printsipa sorazmernosti v pravovom regulirovanii predprinimatel'skoi deiatel'nosti* [Realization of the principle of proportionality in the legal regulation of business activities]. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Moscow, 2005. 423 p. (in Russian).
47. Gadzhiev G. A. *Konstitutsionnye printsipy rynochnoi ekonomiki (razvitie osnov grazhdanskogo prava v resheniiakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii)* [Constitutional principles of market economy (development of the foundations of civil law in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Moscow, Jurist Publ., 2002. 286 p. (in Russian).
48. Presniakov M. V. *Konstitutsionnyi printsip spravedlivosti: iuridicheskaiia priroda i normativnoe sodержanie* [The constitutional principle of justice: the legal nature and normative content]. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Saratov, 2009. 469 p. (in Russian).
49. Danilenkov A. V. *Internet-pravo* [Internet law]. Moscow, Justicinform, 2014. 232 p. (in Russian).
50. *Organizatsionnoe i pravovoe obespechenie informatsionnoi bezopasnosti* [Organizational and legal support of information security. Ed. by T. A. Poliakova, A. A. Strel'tsov]. Moscow, Yurayt Publ., 2016. 326 p. (in Russian).
51. *Aktual'nye problemy informatsionnogo prava* [Current problems of information law. Ed. by I. L. Bachilo, M. A. Lapina]. Moscow, Justice Publ., 2016. 532 p. (in Russian).
52. Minbaleev A. V. Principles of Information Law. *Vestnik Iuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law], 2015, vol. 15, no.1, pp. 79–84 (in Russian).
53. Zharova A. K., Gutnikova A. S., Mal'tseva S. V., Elin V. M. Legislative support of the principle of technological neutrality in information systems. *Biznes-informatika* [Business Informatics], 2012, no. 4, pp. 25–32 (in Russian).
54. On information, information technologies and protection of information. Federal Law of 27.07.2006 no. 149-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 31 (pt.1), art. 3448 (in Russian).

Cite this article as:

Amelin R. V. The Legal Regime of State and Municipal Information Systems. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2018, vol. 18, iss. 4, pp. 455–465 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-455-465>