

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Государственные информационные системы в сфере контроля и учета**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 3 курса 364 группы  
направления 40.04.01 Юриспруденции  
юридического факультета  
Лагутиной Ксении Сергеевны

Научный руководитель  
доцент, канд. юрид. наук,

\_\_\_\_\_ Р.В.Амелин

Заведующий кафедрой конституционного и  
муниципального права  
профессор, д-р юрид. наук,  
Заслуженный юрист России

\_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова

Саратов 2019

Начавшийся XXI век называют веком информации и информатизации. Данное утверждение можно считать в полной мере справедливым, поскольку количество информации, производимой и потребляемой человечеством, растет постоянно.

На сегодняшний день, научно-технический прогресс и внедрение новых технологий в процесс государственного управления позволили существенно модернизировать традиционные способы накопления, обработки и использования информации.

В связи с чем, одной из важнейших задач государственного управления становится задача накопления, обработки и использования информации наиболее эффективными способами. Речь, прежде всего, идет об информационных системах, позволяющих оптимизировать управленческие процессы, как в сфере бизнеса, так и в сферах государственного управления. Такие системы активно создаются и вводятся в эксплуатацию.

Однако, не смотря на то, что автоматизация оказывает огромное влияние на процессы государственного управления и на общество в целом – федеральное законодательство в области государственных информационных систем находится в незавершенном состоянии.

Изложенное выше, свидетельствует об **актуальности** выпускной квалификационной работы

**Объект и предмет исследования.** В качестве объекта исследования выступает совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе формирования, хранения, защиты и распространения информации.

**Предметом исследования** является изучение понятия «государственная информационная система» для определения закономерностей развития правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения в информационной сфере применительно к государственным информационным ресурсам открытого доступа.

**Цель и задачи исследования.** **Целью** исследования является комплексное, системное исследование существующей нормативно-правовой

базы, устанавливающей правовой режим государственных информационных систем, а также разработка предложений по ее совершенствованию.

Указанная цель исследования предопределила необходимость решения следующих **задач**:

-проанализировать понятие «информационные системы» и «государственные информационные системы», определив их место в информационных правоотношениях;

-провести классификацию информационных систем по различным основаниям, определив место государственных информационных систем в составе информационных систем России;

-рассмотреть и проанализировать правовой режим государственных информационных систем в сфере учета и контроля на примере Федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости, а также Единой информационной системы в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Выработать рекомендации и предложения по совершенствованию установленного правового режима рассмотренных ГИС.

-рассмотреть перспективы развития государственных информационных систем в современном российском праве.

**Методологической основой** исследования послужил общенаучный диалектический метод познания общественных отношений, социальных явлений, уголовно-правовых норм в исследуемой области; анализ и синтез; индукция и дедукция; сравнительно-правовой; статистический; историко-правовой; конкретно-социологические методы. Работа выполнена на основе юридического и судебного толкования норм права.

**Правовой основой** исследования выступают Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, положения гражданского законодательства, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, относящиеся к теме исследования.

**Теоретической основой** работы выступают научные труды специалистов-юристов, посвященные изучением проблемы.

**Эмпирическую основу** исследования составили сведения официальной статистики Росстата, материалы периодической печати, сведения СМИ.

**Структура работы** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, списка использованных источников.

**Основные положения магистерской работы, выносимые на защиту:**

1. Созданная в 2015 году государственная информационная система ведения единого государственного реестра недвижимости стала полноценной заменой ранее существовавших ЕГРП и ГКН, что значительно упростило операции с недвижимостью. В ходе указанных работ было сопоставлено более миллиона объектов, проведена верификация сведений ЕГРП и ГКН, выполнено исправление технических ошибок с целью приведения реестров в соответствие. Объединение двух реестров позволило создать единую учетно-регистрационную систему в сфере кадастрового учета и государственной регистрации прав и сделок, сформировать полную и достоверную налогооблагаемую базу, повысить качество предоставления гражданам и юридическим лицам государственных услуг в указанной сфере. Введение такого реестра практически исключает возможность утраты записей о регистрации объектов недвижимости, их фальсификации, особенно внесения записей задним числом. Даже в случае внесения исправлений в записи, в том числе путем межведомственного взаимодействия, всегда можно будет установить их ранее существовавшее состояние.

2. Система государственных закупок (контрактная система) представляет собой особую технологию управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственных контрактов,

реализуемую на основе принципов открытости, равноправия, экономичности, эффективности, ответственности и подотчетности.

В контексте нашего исследования основной акцент был сделан на том, что каждый из этапов закупочной деятельности непосредственно связан с функционированием ЕИС. Информация, размещаемая на официальном сайте - общедоступна и предоставляется на безвозмездной основе, в связи с чем, мы можем сделать вывод о значимости ЕИС не только в контексте оптимизации и упрощения механизма закупок, но и в повышении прозрачности и гласности при проведении процедур, связанных с расходованием бюджетных средств и средств внебюджетного финансирования. Это свидетельствует о повышении конкуренции и предупреждении злоупотреблений со стороны заказчика, таких как обеспечение победы «нужного» поставщика, отсутствие возможности «давления» на участников закупки.

3. Анализ перспектив применения технологий блокчейн во взаимодействии с государственными информационными системами, показал, что одним из многообещающих направлений применения технологии блокчейн является создание полностью автоматизированных, запрограммированных контрактов, представляющих собой соглашения, заключаемые и исполняемые без участия человека (смарт-контракты). Так мы пришли к выводу, что с помощью перевода открытых реестров данных ГИС ГМП в публичный блокчейн появится возможность автоматизировать процесс получения выписок из ЕГРН, независимо от воли контрагента, тем самым устранить ряд транзакционных издержек. Однако, полная автоматизация процесса получения выписок посредством внедрения смарт-контрактов, влечет за собой ряд последствий, в виде предоставления государству особых прав администрирования, которые могут заключаться либо посредством внедрения в структуру блокчейн некоего лица, обладающего особыми полномочиями по пересмотру содержимого реестра

либо посредством деанонимизации участников смарт-контрактов и воздействия на них существующими правовыми средствами.

4. На основе анализа правового регулирования смарт-контрактов, мы пришли к выводу, что смарт-контракты можно рассматривать в качестве гражданско-правовых договоров. В соответствии с п. 1 ст. 420 Гражданского кодекса РФ договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. Представляется, что смарт-контракты отвечают указанной дефиниции по ряду причин. Во-первых, они опосредуют перемещение определенных ценностей от одного лица к другому, в связи с чем, упорядочивают экономические отношения обмена. Во-вторых, пользователь выражает свою волю на участие в нем способом, установленным в соответствующей системе (например, с помощью распоряжения подписанного своей электронной подписью). В-третьих, после совершения таких действий лицо является связанным условиями договора, несмотря на то, что характер такой взаимосвязи (прав и обязанностей сторон) существенно отличается от возникающих в традиционных договорах. Таким образом, считаем, что смарт-контракты можно рассматривать как гражданско-правовые договоры, обладающие определенными специфическими признаками.

5. Проведя анализ правового регулирования смарт-контрактов, нами было выявлено, что каждый смарт-контракт необходимо рассматривать в качестве нераздельной совокупности двух объектов - программы для ЭВМ (совокупности данных и команд, предназначенных для функционирования компьютерных устройств, в целях получения определенного результата - ст. 1261 ГК РФ) и базы данных (совокупности материалов, систематизированных таким образом, чтобы они могли быть найдены и обработаны посредством ЭВМ, - п. 2 ст. 1260 ГК РФ).

**Апробация результатов исследования.**

Результаты исследования были представлены в докладах на, X Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет, 20.04.2017), XI Международной научно-практической конференция студентов, магистрантов, аспирантов «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет, 26.04.2018).

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы магистерской диссертации, определяется объект исследования, фиксируется предмет исследования, ставится цель и задачи исследования, определяется нормативная и теоретическая база магистерской диссертации.

**Глава 1. «Состав и особенности правового регулирования информационных систем»** состоит из двух параграфов, в которых нами было проанализировано понятие и виды информационных систем, определено какое место в этой системе занимают государственные информационные системы, а также рассмотрен их правовой режим.

**Глава 2. «Анализ правового режима государственных информационных систем в сфере учета и контроля информации»** состоит из двух параграфов, в которых рассмотрен правовой режим, правовая природа организационно-правового обеспечения государственных информационных систем в сфере учета и контроля информации, выявлены преимущества и недостатки данных систем. В качестве примера нами были выбраны следующие государственные информационные системы:

-Федеральная государственная информационная система ведения Единого государственного реестра недвижимости;

-Единая информационная система в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Так нами было выявлено, что функционирование ФГИС ЕГРН имеет ряд преимуществ.

-централизованное административное производство осуществляет орган исполнительной власти – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) совместно с её территориальными органами;

-исключительное ведение учётно-регистрационной деятельности на электронном носителе;

-многофункциональность в предоставлении учётно-правовых услуг, а именно возможность осуществления регистрационных услуг через любое подразделение Росреестра или посредством обращения в многофункциональный центр;

-одновременная процедура постановки объекта недвижимости на государственный кадастровый учёт с последующей регистрацией прав;

-сокращены сроки для осуществления регистрационно-учётных процедур;

-повышение уровня достоверности и объективности сведений ЕГРН.

Вместе с тем объединение ГКН и ЕГРП в единую информационную систему повлекло за собой ряд особенностей и проблем, таких как:

Вместе с тем объединение ГКН и ЕГРП в единую информационную систему повлекло за собой ряд особенностей и проблем

-дублирование сведений об объектах недвижимости и субъектах права;

-недостаточность характеристик об объектах недвижимости (зачастую отсутствуют актуальные данные о площади, протяженности, разрешенном использовании объекта недвижимости);

-противоречие информации об объектах недвижимости из унаследованных систем ЕГРП и ГКН;



-наличие технических, реестровых ошибок;

На основании вышеизложенного, можем сказать, что имеющийся на настоящий момент в России механизм несовершенен и требует решения ряда проблем, таких как: компьютеризация и информатизация населения, пересмотр законодательства в области установления общих требований к содержанию правового режима ФГИС ЕГРН.

Рассматривая единую информационную систему в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд нами было выявлено, что функционирование ЕИС имеет ряд преимуществ, среди которых:

-расширение географии участников закупок (сеть Интернет расширяет доступ к закупкам широкому кругу юридических и физических лиц, вне зависимости от места их нахождения; не требуется значительного количества бумажных документов; отсутствует необходимость в направлении представителей для участия в конкурентной процедуре);

-использование коммуникационных технологий снижает стоимость проведения конкурентных процедур, затраты на канцелярские принадлежности, почтовые услуги, кроме того, часть расходов заказчика берут на себя электронные площадки;

-наличие облачного хранения всех размещаемых в ЕИС данных, возможность удаленной работы в едином информационном пространстве;

-субъектам контрактной системы требуется меньше времени на введение информации и создание документов при наличии типовых форм;

-наличие удобного и быстрого поиска информации, документов в ЕИС, повышение исполнительской дисциплины, исключение дублирования функций.

Вместе с тем размещение информации о ходе проведения закупок, а также их последовательный перевод в электронную форму посредством применения новых цифровых технологий влечет за собой ряд особенностей и проблем.

Во-первых, за восьмилетний период проведения электронных аукционов и обязательного размещения информации о большинстве закупок в сети Интернет выявлено отсутствие системного подхода федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных как на регулирование контрактной системы в сфере закупок, так и на осуществление контроля в указанной сфере.

По нашему мнению, на заказчика возложено слишком большое количество обязанностей по размещению информации в ЕИС, что негативно сказывается на их деятельности. Кроме того, за не размещение или нарушение установленных сроков размещения информации в ЕИС предусмотрена административная ответственность санкциями в виде штрафов, сумма которых достигает несколько десятков тысяч рублей. По этой причине, у заказчиков возникает проблема нехватки специалистов в сфере закупок, так как граждане не стремятся занимать соответствующие должности по причине повышенной ответственности и широкого спектра обязанностей. Кроме того, ошибки и нарушения зачастую происходят в силу технических причин, а не по вине специалиста.

Во-вторых, в качестве проблемы можно указать неразвитость электронного пространства на территории Российской Федерации. В настоящее время существуют населенные пункты, на территории которых не работают мобильная связь и сеть Интернет, что не позволяет заказчикам обеспечить реализацию требований, установленных законодательством о контрактной системе. Переход от бумажных торгов и контрактов к электронным, в такой ситуации, будет значительно затруднен.

В-третьих, не менее значимой представляется проблема технико-пользовательской подготовки как операторов ЕИС (должностных лиц заказчика), так и ее администратора, а также вопрос отлаженности работы электронных торговых площадок.

Обученность пользователей ЕИС - это одна из ключевых составляющих ее функционирования. Постоянно изменяющееся

законодательство и новые опции системы, в том числе видоизменяющие привычный интерфейс, требуют постоянного практического обучения, исключая рутинные ошибки в ежедневной работе как заказчика, так и администратора.

Отдельно отметим, что затраты при проведении закупки несет не только заказчик и электронная торговая площадка, но и поставщики (подрядчики, исполнители). К финансовым расходам участника закупки следует отнести стоимость получения и установки электронной подписи, стоимость интернет-провайдера, дополнительные платные сервисы электронной торговой площадки и другие.

Кроме того, потенциальный участник закупок обязан зарегистрироваться в ЕИС с одновременным открытием специального счета, а затем автоматически получить аккредитацию на всех действующих электронных площадках. Финансовые затраты юридического лица, связанные с реализацией легальной возможности участия в электронном аукционе, при отсутствии гарантии однозначной победы и заключения контракта, не способствуют популяризации конкурентных процедур в электронной форме. Потенциальные исполнители зачастую предпочитают не прибегать к сложной системе функционала ЕИС, а следовательно – не участвовать в государственных торгах.

**Глава 3 «Перспективы развития государственных информационных систем в современном российском праве»**, состоит из двух параграфов в которых раскрыт вопрос правовой природы смарт-контракта, а также технологии блокчейн. Мы также пришли к выводу, что существующее законодательство в целом обладает необходимой гибкостью для легитимации отношений, возникающих при использовании блокчейн-технологий и смарт-контрактов в рамках частных блокчейнов. Дальнейшее развитие блокчейн-технологий зависят от множества факторов, среди которых, как представляется, правовое регулирование играет не маловажную роль.

Рассмотрев вопрос о возможном взаимодействии смарт-контракта и государственной информационной системы на примере ГИС ГМП мы пришли к выводу, что внедрение смарт-контрактов в деятельность государственных информационных систем возможно только либо при наличии «суперпользователей», либо при деанонимизации участников смарт-контрактов, что, несомненно, повлечет за собой ряд негативных последствий связанных с чрезмерным формализмом смарт-контрактов.

Предпринятый анализ вопросов, которые возникают при попытках уместить смарт-контракты в существующие каноны договорного права, во многом носит предварительный характер и призван не столько дать ответы на множество возникающих вопросов, сколько инициировать дискуссию.

**В заключении** подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.

**Основные положения выпускного исследования отражены в следующих публикациях автора:**

1. К.С. Лагутина Вопросы правового регулирования информационных систем в Российской Федерации УДК [316+32+34](470)(082)// Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: материалы X Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов (20 апреля 2017 г., Саратов). Сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2017. С.158-160.