

**Р. В. Амелин,**

*Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского,*

**С. Е. Чаннов,**

*Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Саратов*

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

### *Аннотация*

В статье рассматриваются используемые в настоящее время в сфере российского образования автоматизированные информационные системы, как государственные, так и негосударственные. Авторами отмечается ряд проблем, связанных с нарушением прав граждан, возникающих из-за функционирования этих систем.

**Ключевые слова:** автоматизированные информационные системы, федеральная информационная система обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, персональные данные, конституционные права граждан, «Антиплагиат», Российский индекс научного цитирования.

Автоматизированные информационные системы различного назначения все активнее внедряются в повседневную жизнь. Одна из важных сфер их использования — образование. Так, в частности, ч. 1 ст. 98 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает, что «в целях информационного обеспечения управления в системе образования и государственной регламентации образовательной деятельности уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации создаются, формируются и ведутся государственные информационные системы, в том числе государственные информационные системы, предусмотренные настоящей статьей» [15].

Будучи направленными на решение разнообразных проблем, возникающих в различных сферах

общественной жизни, указанные автоматизированные информационные системы непосредственно влияют на конкретные общественные отношения, а взаимодействие с данными системами нередко влечет для граждан возникновение новых обязанностей либо ограничение их прав. При этом не всегда возникновение этих обязанностей и ограничение прав предусматриваются напрямую нормативными актами, регулирующими статус этих систем.

Такая ситуация сложилась, в частности, с федеральной информационной системой обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования (далее в настоящей

### **Контактная информация**

**Амелин Роман Владимирович**, канд. юр. наук, доцент кафедры прикладной информатики механико-математического факультета Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского; *адрес:* 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83; *телефон:* (845-2) 26-04-46; *e-mail:* ame-roman@yandex.ru

**Чаннов Сергей Евгеньевич**, доктор юр. наук, профессор, зав. кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Саратов; *адрес:* 410031, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25; *телефон:* (845-2) 65-35-74; *e-mail:* sergeychannov@yandex.ru

**R. V. Amelin,**

National Research Saratov State University named after N. G. Chernyshevsky,

**S. E. Channov,**

Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saratov

### **SOME PROBLEMS OF USING AUTOMATED INFORMATION SYSTEMS IN EDUCATION**

#### **Abstract**

The article describes the automated information systems currently used in the field of education in Russia. It focuses on governmental information systems. The authors note a number of problems related to the violation of citizens' rights associated with the use of these systems.

**Keywords:** automated information systems, federal information system security of state final certification of students, personal data, constitutional rights of citizens, Antiplagiat, Russian Science Citation Index.

статье — ФИС ГИА и приема). Статус данной системы установлен в настоящее время Постановлением Правительства РФ от 31.08.2013 № 755, в котором, в частности, установлено, что образовательные организации, осуществляющие прием на обучение, используют информацию в системе для проверки достоверности сведений, указанных в заявлениях о приеме на обучение (п. 21) [8].

Поскольку с 2014 года свидетельства о сдаче единого государственного экзамена (ЕГЭ) больше не выдаются в письменном виде, сведения, внесенные в ФИС ГИА и приема, являются в настоящее время для вузов единственным официальным источником информации о баллах, набранных абитуриентами при сдаче ЕГЭ. Соответственно, данные, внесенные в ФИС ГИА и приема, непосредственно выступают в качестве фактов, имеющих юридическое значение и влияющих на реализацию прав граждан. Отсутствие в указанной системе по каким-то причинам этих данных влечет невозможность для гражданина реализовать свое конституционное право на образование в полном объеме.

Между тем отсутствие указанных данных может быть вызвано различными причинами. Так, п. 16 «Правил формирования и ведения федеральной информационной системы обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования и региональных информационных систем обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования» (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2013 г. № 755 [8]) устанавливает, что доступ к персональным данным, содержащимся в федеральной и региональных информационных системах, и обработка указанных данных осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О персональных данных» [14]. Указанный закон предусматривает в качестве общего правила необходимость получения письменного согласия субъекта на обработку его персональных данных (ч. 1 ст. 6).

Что же произойдет, если гражданин, проходящий государственную итоговую аттестацию, не даст своего согласия на обработку персональных данных? Эта ситуация рассмотрена в письме Рособрнадзора от 17.03.2015 № 02-91 «О прохождении государственной итоговой аттестации обучающимися, отказывающимися дать согласие на обработку персональных данных» [7]. В данном письме Рособрнадзор разъяснил, что конституционное право на получение основного общего и среднего общего образования граждан, отказывающихся дать согласие на обработку персональных данных, должно реализовываться с соблюдением особых правил. В частности, для указанной категории граждан экзамен проводится в штатном режиме за исключением того, что в бланке регистрации не указываются данные о документе, удостоверяющем личность; при этом все сопроводительные документы оформляются вручную.

Однако одновременно в том же письме Рособрнадзор отметил, что «результаты ГИА такого обучающегося будут отсутствовать в ФИС и РИС, что повлечет за собой ограничение его прав в части поступления на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата и программам специалитета» [7].

Таким образом, возникает интересная ситуация: отказ гражданина Российской Федерации дать согласие на обработку своих персональных данных при прохождении ГИА никак не влияет на его конституционное право на получение основного общего и среднего общего образования, однако ограничивает его конституционное право на образование в части поступления в вуз.

При этом данное ограничение не вытекает из закона, поскольку ни ст. 59 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», ни ст. 70, 71 того же закона, устанавливающие требования к организации приема на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета, не ставят реализацию права гражданина Российской Федерации на образование в зависимость от дачи им согласия на обработку его персональных данных.

Получается, что ограничение конституционного права гражданина на получение высшего образования обусловливается не тем фактом, что он отказался дать свое согласие на обработку персональных данных, а тем обстоятельством, что из-за неполучения указанного согласия его данные не были внесены в государственную автоматизированную информационную систему, дающую фактическую возможность реализации этого права. Другими словами, ограничение конституционного права (которое, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, может быть сделано только федеральным законом) в данном случае де-факто произведено в силу организационно-технологических причин, а де-юре констатировано подзаконным ненормативным актом федерального органа исполнительной власти.

Разумеется, данная проблема носит достаточно частный характер и вряд ли способна затронуть права и законные интересы значительного количества граждан. Тем не менее решение ее возможно несколькими способами.

Во-первых, можно законодательно закрепить (в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации») ограничение конституционного права на образование для граждан, отказывающихся дать согласие на обработку своих персональных данных. Правда, такое ограничение будет соответствовать только формально-юридическому критерию допустимости ограничения конституционных прав граждан, предусмотренному ч. 3 ст. 55 Конституции РФ (ограничено федеральным законом), однако его вряд ли можно считать соответствующим хоть одной из конституционно значимых целей подобных ограничений, указанных в той же статье.

Во-вторых, можно внести изменения в тот же Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», установив в нем необходимость обработки персональных данных граждан, проходящих ГИА. Поскольку, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О персональных данных»,

«допускается обработка персональных данных без согласия субъекта персональных данных, если она необходима для достижения целей, предусмотренных международным договором Российской Федерации или законом, для осуществления и выполнения возложенных законодательством Российской Федерации на оператора функций, полномочий и обязанностей» [14], внесение указанных изменений позволит не получать согласие на обработку персональных данных вовсе. Разумеется, в таком случае может встать вопрос о соблюдении конституционного права граждан на личную и семейную тайну.

В-третьих, можно пойти наиболее сложным путем, вместе с тем обеспечивающим реализацию рассматриваемых конституционных прав граждан в полном объеме. Для его реализации необходимо разработать порядок осуществления конституционного права на образование в части поступления в высшие учебные заведения граждан, отказывающихся дать согласие на обработку персональных данных, и закрепить его нормативным актом (по-видимому, подзаконного уровня). С этой целью можно, например, предусмотреть в исключение из общего правила выдачу таким гражданам документов о результатах ГИА в письменном виде, а также возможность проверки этих данных без использования ФИС ГИА и приема (например, путем обращения к документам о проверке экзаменационных работ, при необходимости к самим экзаменационным материалам и т. п.). Разумеется, третий вариант является не только наиболее сложным с организационной точки зрения, но и в наибольшей степени связан с возрастанием рисков подделок результатов ГИА, коррупционных рисков и т. п.

В то же время рассмотренная выше проблема использования ФИС ГИА и приема является, как мы уже отметили выше, частной. Однако она в очередной раз иллюстрирует общую тенденцию, связанную со *все большей зависимостью реализации прав граждан от специфики функционирования различных автоматизированных информационных систем в государственном и муниципальном управлении* — и не только в образовательной сфере.

Суть проблемы заключается в том, что государственные информационные системы, созданные для решения вполне определенных задач, начинают играть роль, которая не предусматривалась ни законодателями, ни разработчиками системы. Чаще всего такая ситуация возникает при обнаружении исключительных случаев, которые не были предусмотрены на этапе проектирования системы. По нашему мнению, именно такая ситуация имеет место с ФИС ГИА и приема, поскольку, принимая решение о ее внедрении, законодатель едва ли предполагал ограничение некоторых выпускников в их конституционном праве на образование.

Но сюда же могут быть отнесены случаи, когда государственные органы на уровне писем, инструкций и методических рекомендаций просто расширяют сферу применения информационной системы — опять же на те правоотношения, которые при ее разработке совершенно не предполагались. Данная ситуация уже рассматривалась нами применительно к письму Министерства культуры РФ от 21 декабря

2010 года № 108-01-39/03-ЕЧ, в котором уведомлялось, что отсутствие номера прокатного удостоверения фильма в предоставляемых в государственную информационную систему сведениях о проданных билетах следует расценивать как предоставление информации не в полном объеме или в искаженном виде, в том числе применительно к фильмам, не имеющим номера прокатного удостоверения в принципе [2]. Еще более общая проблема состоит в том, что автоматизированные информационные системы в сфере государственного управления, которые влияют на общественные отношения в случаях, прямо не предусмотренных в законодательстве (как это имеет место в рассмотренной ситуации), де-факто выступают в роли источника права, но юридическая наука пока не готова оценивать этот факт [1].

Применительно к сфере образования можно отметить и еще одну проблему, связанную с использованием в ней автоматизированных информационных систем. Речь в данном случае идет о негосударственных автоматизированных информационных системах, операторами которых выступают частные компании.

Так, например, ЗАО «Анти-Плагат» является оператором интернет-сервиса «Антиплагиат», имеющего все признаки автоматизированной информационной системы. Несмотря на то что «Антиплагиат» является исключительно частным проектом, в июне 2007 года использование системы было рекомендовано российским вузам Советом по качеству при Рособрнадзоре. В последующие годы система «Антиплагиат» была внедрена практически во всех высших и средних специальных учебных заведениях России, а также активно используется научными, издательскими и другими организациями.

Само по себе использование данной системы выглядит вполне оправданным и, более того, давно назревшим. Однако опасения вызывает не вполне корректное, а во многих случаях и совершенно неверное применение системы «Антиплагиат» в образовательной и научной деятельности. В использовании ее многие высшие учебные заведения пошли по абсолютно формальному пути установления минимального процента «оригинальности» для конкретных выпускных квалификационных работ, диссертационных исследований, научных статей и т. п. При этом совсем не учитывается, что «Антиплагиат» создавался не для целей формальной оценки оригинальности работ, это вспомогательный инструмент, который показывает вероятность некорректных заимствований, а окончательные выводы должен делать человек. Как совершенно справедливо отмечает по данному поводу И. М. Мацкевич, «система “Антиплагиат” — всего лишь маячок, который сигнализирует, предупреждая, что что-то в этой работе не так. А дальше надо работать простым смертным ученым и смотреть, что и как заимствовано» [5].

На практике же этот последний этап многими игнорируется и студент, соискатель диссертации, автор научной статьи получают отказ по формальному основанию — слишком высокий процент «плагиата» в представленной работе. Доходит до того, что в некоторых вузах отдельные «специалисты», не понимая принципов работы системы и пугаясь самого слова

«плагиат», требуют чуть ли не 100 % оригинальности, например, для диссертационных исследований. Негативные последствия очевидны: в лучшем случае автор будет портить свою научную работу, удаляя ссылки на другие исследования, послужившие базой для нее, в худшем — прибегнет к техническим способам обхода системы «Антиплагиат».

Однако данные аспекты проблемы носят все же организационный и, в какой-то степени, личностный характер. Что же касается правовых ее граней, то проблема здесь состоит в том, что гражданин, пострадавший от некорректной оценки его работы как самой системой «Антиплагиат», так и опирающимися на ее результаты должностными лицами, не имеет каких-либо возможностей защищать свои права правовыми средствами, так как данная система практически не вписана в правовое пространство.

С другой стороны, и государство (в том числе в лице Министерства образования и науки Российской Федерации) не может влиять на алгоритмы ее работы, поскольку «Антиплагиат» им никак не финансируется и не контролируется. Неудивительно поэтому, что в последние годы Минобрнауки России старательно открепивается от какой-либо связи с системой «Антиплагиат». В частности, в информационном сообщении Минобрнауки России «По вопросам процедур защиты и проверки текстов диссертаций» отмечается, что «система выявления неправомерных заимствований (так называемая программа “Антиплагиат”) не имеет никакого отношения ни к Минобрнауки России, ни к Высшей аттестационной комиссии: разработана в инициативном порядке; какой-либо аттестации или аккредитации при Министерстве либо ВАК не проходила. Использование таких программ осуществляется гражданами или организациями самостоятельно, вопрос платности использования устанавливается правообладателями — частными лицами. Делать выводы о качестве научного исследования только по результатам компьютерной проверки невозможно и неправомерно. Признание “факта плагиата” может быть сделано только в судебном порядке» [6].

Указанное разъяснение, впрочем, никак не повлияло на позицию тех же диссертационных советов относительно использования «Антиплагиата».

Но если система «Антиплагиат» используется в образовательной сфере все же в большей степени неофициально, то иное значение имеет Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) — национальная библиографическая база данных научного цитирования [12], являющаяся частью информационно-аналитической системы Science Index, используемой для получения информации о публикациях, управления публикациями и расчета наукометрических показателей (таких, как импакт-фактор журнала, индекс Хирша автора и т. д.).

Проект РИНЦ разрабатывается с 2005 года компанией «Научная электронная библиотека» (eLIBRARY.ru). Хотя сам проект РИНЦ был разработан в результате победы Научной электронной библиотеки в конкурсе Министерства образования и науки РФ на создание национального индекса научного цитирования, данный проект остается по своей сущности частным.

Использование различных данных РИНЦ (на практике при этом используются показатели, вычисляемые в Science Index) при оценке научной деятельности как вузов, так и отдельных ученых регулируется в настоящее время целым рядом нормативных документов [4, 9, 10, 11 и др.]. При этом более высокие или низкие результаты могут повлечь для оцениваемого лица самые различные последствия: выделение или невыделение средств бюджетного финансирования, прохождение или непрохождение процедуры государственной аккредитации, включение или невключение в состав диссертационного совета и др.

Кроме того, в настоящее время многие вузы учитывают показатели РИНЦ во внутренней балльно-рейтинговой системе как показатель квалификации научного работника [3], в том числе при начислении надбавок преподавателям. Между тем РИНЦ де-факто не является государственной информационной системой, это лишь вспомогательный инструмент мониторинга, не гарантирующий корректность подсчета показателей.

Например, система предлагает список статей предположительно вашего авторства и предлагает подтвердить его. Преподаватель Д. И., получивший список статей своего полного тезки, отметил их как свои и получил завышенный индекс Хирша и прибавку к зарплате. Эти действия не просто квалифицировать как мошенничество, поскольку балльно-рейтинговая система привязана к показателям в РИНЦ, а не к фактическим данным, послужившим основанием для расчета показателей. Обратная ситуация получилась с преподавателем С. К., которая обнаружила свои статьи привязанными к другому автору. Потребовалась переписка с оператором информационной системы, чтобы эти статьи получилось «открепить», но теперь система не позволяет привязать их к настоящему автору.

Конечно, когда-то эти системы обретут устойчивость, однако по факту они уже используются для регулирования трудовых и иных отношений. И возникает весьма непростой вопрос по поводу юридического значения информации в таких системах и результатов ее аналитической обработки алгоритмами системы [16].

В итоге получается парадоксальная ситуация: преподаватель вуза, научный работник при обнаружении каких-либо ошибок в системе РИНЦ, непосредственно влияющих на его научную и административную карьеру и даже на заработную плату, должен обращаться для их исправления в частную организацию, которая, в отличие от органов государственного и муниципального управления, вообще не обязана как-либо реагировать на его обращения. Суть проблемы здесь та же: невписанность системы РИНЦ в правовое поле автоматизированных информационных систем в сфере образования.

Конечно, проблема с негосударственными информационными системами вряд ли может быть решена установлением для каждой из них специального правового режима. Таких систем довольно много, и никто не может запретить свободным участникам рынка при определении существенных условий договора ссылаться на данные в этих системах (например,

рейтинги кредитных агентств). Но необходимо учитывать, что, когда уже само государство (неважно, в лице законодательных органов, органов исполнительной власти или подведомственных им организаций) ставит права и обязанности лиц в зависимость от показателей в автоматизированной информационной системе, эта система — ее алгоритмы и регламенты — становится частью правового пространства. И как таковая должна отвечать тем требованиям, которые мы привыкли предъявлять к нормативным актам: соответствие нормативным актам более высокого уровня, правовая определенность, стабильность действия, нормативность и т. п.

В связи с вышесказанным представляются крайне не важными два принципа:

- Во-первых, конституционное положение о том, что права граждан могут ограничиваться исключительно на основании федерального закона, должно учитываться и в тех случаях, когда указанные права ограничиваются не де-юре, а де-факто, например, в силу использования определенных автоматизированных информационных систем.
- Во-вторых, юридическое значение информации в государственных информационных системах также должно устанавливаться федеральным законом. Хорошим примером здесь является ГИС ЖКХ. Согласно Федеральному закону от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» [13], с 1 января 2017 года в случае, если в системе не размещена информация о размере платы, подлежащей внесению потребителем за жилое помещение и коммунальные услуги, либо размещена информация, которая не соответствует платежному документу, представленному потребителю на бумажном носителе, платежный документ считается не представленным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Хотя данная система используется не в системе образования, представляется, что заложенные в ней подходы могут быть распространены и на образовательную сферу.

#### Литературные и интернет-источники

1. Амелин Р. В., Чаннов С. Е. Автоматизированная информационная система как «источник права» // Информационное право. 2008. № 2.
2. Амелин Р. В., Чаннов С. Е. Об административной ответственности при представлении информации в государственные информационные системы // Информационное право. 2015. № 1.
3. Бочарников Д. А. Специфика научной деятельности как основание дифференциации правового регулирования трудовых отношений научных работников // Журнал российского права. 2014. № 2.
4. Методика расчета показателей деятельности образовательной организации высшего образования, подлежащей самообследованию (утв. Минобрнауки России 30.03.2015 № АК-31/05вн). (Документ опубликован не был.)
5. Оводов А. А. Интервью с проректором Московского государственного университета имени О. Е. Кутафина, доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки РФ И. М. Мацкевичем // Юрист. 2013. № 9.
6. Официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации. <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/news/3281>
7. Письмо Рособрнадзора от 17.03.2015 № 02-91 «О прохождении государственной итоговой аттестации обучающимися, отказывающимися дать согласие на обработку персональных данных» // Официальные документы в образовании. 2015. № 13.
8. Постановление Правительства РФ от 31.08.2013 № 755 «О федеральной информационной системе обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования и региональных информационных системах обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 36. Ст. 4583.
9. Приказ Минобрнауки России от 05.12.2014 № 1538 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.06.01 Юриспруденция (уровень подготовки кадров высшей квалификации)» // Российская газета. 2015. № 21.
10. Приказ Минобрнауки России от 13.01.2014 № 7 «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук» // Российская газета. 2014. № 51.
11. Приказ Минобрнауки России от 27.07.2010 № 806 «Об утверждении формы отчета о научных исследованиях, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 37.
12. Российский индекс научного цитирования // eLIBRARY.RU. [http://elibrary.ru/project\\_risc.asp](http://elibrary.ru/project_risc.asp)
13. Федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4210.
14. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.
15. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». <http://минобрнауки.рф/документы/2974>
16. Хантемиров Р. РИНЦ: от примитивного мошенничества до растления малолетних // Троицкий вариант — наука. 2014. № 163.