

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО РЕЖИМА

© 2016 г. Роман Владимирович Амелин¹

В статье рассматриваются вопросы правового режима федеральных информационных систем. Автор считает, что важным элементом правового режима являются анализ, обработка и использование информации в таких информационных системах и обращает внимание на важность правового регулирования этих аспектов. Показана связь правового регулирования использования информации с качеством процесса принятия управленческих решений, а также с качеством разработки государственных информационных систем. Автор также обращает внимание на проблему излишнего бремени поставщиков информации, которое заключается в истребовании “лишних” сведений, не используемых впоследствии, и предлагает направления возможного решения данной проблемы.

The article examines the legal regime of Federal information systems. The author believes that an important element of the regime is the analysis, processing and use of information in such information systems and draws attention to the importance of legal regulation of these aspects. The author shows the relationship between the legal regulation of the use of information and quality of decision making and quality in the development process of governmental information systems. The author also draws attention to the problem of the excessive burden of suppliers of information, which is to reclaim the “extra” information should not be used subsequently, and suggests possible directions for solving this problem.

Ключевые слова: федеральные информационные системы, правовой режим, принятие решений, государственное управление, обработка информации, анализ информации, использование информации.

Key words: federal information system, the legal regime, the adoption of decisions, public administration, information processing, analysis of information, use of information.

Законодательство в настоящее время не использует какую-либо целостную и устоявшуюся модель правового регулирования федеральных информационных систем. В юридической литературе также крайне мало публикаций, посвященных этому вопросу. Тем не менее, если проанализировать существующие федеральные законы, на основании которых создаются и используются конкретные информационные системы², можно выделить элементы их правового режима, к которым законодатель проявляет повышенное внимание. Как правило, урегулированы состав сведений, подлежащих передаче в информационную систему, правовой статус обладателя информации (в том числе обязанность по представлению сведений в систему и ответственность за ее неисполнение), правовой статус оператора системы, требования к техническим, программным, лингвистическим и иным средствам, обеспечению защиты информации и т.д.

Анализ нормативной базы для нескольких десятков информационных систем, созданных на основе федеральных законов, позволил прийти к заключению, что в то время как вопросы сбора информации (состав сведений, сроки и порядок их представления и т.д.) регламентированы практически для каждой системы, вопросы *использования* этой информации не затрагиваются. Складывается впечатление, что зако-

нодателя принципиально не интересует судьба собранной информации после попадания в систему: как она обрабатывается, как используется в деятельности государственных органов – и используется ли вообще.

Оговоримся, что для некоторых категорий информационных систем этот вопрос не актуален, поскольку способы использования информации однозначно определяются целью ее создания. Например, государственные реестры создаются для удостоверения юридически значимых фактов. Существуют системы, цель которых – обеспечение открытости и публичности предусмотренных законом сведений. Несложно понять, как используются эти системы (собственно, никакой особенной обработки информации в них и не происходит: что на входе, то и на выходе). Отметим также немногочисленные системы, внедрение которых приводит к появлению новых общественных отношений (или кардинальному изменению существующих), что вынуждает законодателя приложить особые усилия по их правовому регулированию. Можно назвать государственные информационные системы “Выборы” и “ЭРА-ГЛОНАСС”³.

В данной работе хотелось бы затронуть вопрос о довольно широкой категории информационных систем, создание которых обусловлено целью *информационного обеспечения государственного управления*. Без преувеличения можно сказать, что такая цель создания зафиксирована в нормативных актах для каждой второй федеральной информационной

¹ Доцент кафедры прикладной информатики Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, кандидат юридических наук (E-mail: ame-roman@yandex.ru).

Roman Amelin, associate Professor in the Department of applied Informatics, Saratov state University named N.G. Chernyshevsky, PhD in Law (E-mail: ame-roman@yandex.ru).

² На конец 2014 г. насчитывалось несколько десятков информационных систем, созданных на основании федеральных законов.

³ См.: Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» от 10 января 2003 г.; Федеральный закон «О Государственной автоматизированной информационной системе “ЭРА-ГЛОНАСС”» от 28 декабря 2013 г.

системы. При этом уточняется сфера управленческой деятельности, для которой создается система⁴. По всей видимости, законодатель считает, что этого, а также перечня предоставляемых в систему сведений должно быть достаточно для понимания назначения системы – подобно тому, как природа государственного реестра снимает все вопросы о способах использования содержащихся в нем сведений.

Суть информационного обеспечения заключается в обеспечении должностных лиц государственных органов необходимыми сведениями для *принятия управленческих решений*⁵. Следует отметить, что отдельные порции данных сами по себе мало помогают в принятии решений. Необходима хотя бы простейшая *обработка*, в результате которой создается отчет, и уже этот отчет непосредственно используется лицом, принимающим решения. В алгоритмы информационной системы может быть заложена возможность создания многих отчетов: агрегирующих, статистических, аналитических, чрезвычайных (сигнализирующих о критических отклонениях в параметрах управляемого объекта) и т.д. Нет сомнения, что современные государственные информационные системы в той или иной степени такими возможностями обладают. Разумно допустить, что результаты обработки данных впоследствии используются в управленческой деятельности. Однако ни одного нормативно-правового акта, в котором раскрывались бы способы *анализа, обработки* и (что самое важное) *последующего использования* информации, содержащейся в федеральной информационной системе, созданной с целью информационного обеспечения государственных органов, обнаружить не удалось. Видятся три проблемы, к которым ведет отсутствие правового регулирования.

1. На основе анализа и обработки информации в федеральной информационной системе создаются новые данные, которые используются в государственном управлении лицами, принимающими решения. Эти управленческие решения затрагивают права и законные интересы граждан, организаций. При этом общество (в частности, те лица, на которых возложена обязанность по представлению информации, и те лица, интересы которых затрагиваются в принятых решениях) не знает, как именно исходные сведения обрабатываются и учитываются при принятии решений.

Проблема может показаться спорной, даже надуманной. В конце концов принятие решений и то, какая информация при этом учитывается, – “внутренняя кухня” государственного органа. Решение государственного органа находит свое внешнее выражение в нормативном акте, который должен отвечать принципам открытости и законности. Этот акт никак

не связан с информационной системой. На наш взгляд, имеется ряд серьезных аргументов в пользу регламентирования процессов использования информации в государственных АИС при принятии управленческих решений.

1. Зная, в чем заключаются процедуры анализа информации и принятия решений, можно сделать вывод об обоснованности истребования тех или иных сведений в информационную систему. Необоснованное обременение граждан и юридических лиц обязанностями по представлению информации недопустимо.

2. Не только конкретные решения, принятые государственными органами, но и механизм их принятия крайне важен для тех субъектов, права и законные интересы которых так или иначе затрагиваются этими решениями. Если данный процесс урегулирован нормативными актами, их можно оценивать и совершенствовать.

3. Наличие регламента по анализу и обработке информации и принятию решений на основе их результатов влечет определенные обязанности должностных лиц учитывать результаты обработки информации. Например, если резкое статистическое отклонение в отчете сигнализирует о возможном правонарушении, законодательство должно закреплять обязанность (но не право) контролирующего органа провести проверку.

4. Наличие в федеральной информационной системе механизмов анализа и обработки данных, не регламентированных нормативными актами, но *de facto* используемых устоявшимся и определенным способом при принятии решений в отношении субъектов правоотношений, означает, по нашему мнению, что к таким субъектам применяются неопубликованные требования нормативного характера. То, что должностное лицо по своему усмотрению может применять эти требования избирательно, а также то, что эти требования зафиксированы не в форме документа, а в программном коде информационной системы, не устраняет, по нашему убеждению, их нормативной сути. Соответственно, процедуры анализа и обработки данных в АИС должны быть отражены в нормативных актах, устанавливающих ее правовой режим.

Возможный контраргумент заключается в том, что знание механизмов анализа и обработки информации и ее влияние на принятие решений госорганами будут влиять на поведение участников правоотношений. Недобросовестные участники будут искать способ “обойти” систему⁶. В краткосрочной перспективе непрозрачность использования информации действительно способствует повышению безопасности, но затем оказывает противоположный эффект, создавая возможности злоупотребления для лиц, посвященных в детали

⁴ Так, единая информационная система в сфере закупок создается и ведется “в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок” (ч. 1 ст. 4 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” от 5 апреля 2013 г.), назначение системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства (ст. 17 Федерального закона “О развитии сельского хозяйства” от 29 декабря 2006 г.) отражено в ее наименовании.

⁵ Например, в назначении государственной автоматизированной системы “Управление” прямо указано: обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере государственного управления и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих органов (см.: постановление Правительства РФ «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» от 25 декабря 2009 г.).

⁶ Так, обязанность представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера была возложена на государственных служащих Федеральным законом “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г. Информация о доходах собиралась в течение трех лет, когда был принят Федеральный закон “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам” от 3 декабря 2012 г., действие которого распространялось на все сделки, заключенные в 2012 г., а суммарный доход, по которому определялась сумма подлежащей декларированию сделки, исчислялся для таких сделок, соответственно, с 2010 г. Если бы недобросовестные государственные служащие знали, что подаваемые ими сведения о доходах будут впоследствии использованы для контроля за их расходами, они могли учесть это обстоятельство для сокрытия следов коррупционных правонарушений. Впрочем, данная ситуация возникла скорее случайно, чем в результате заранее продуманного трехлетнего плана по борьбе с коррупцией.

обсуждаемых механизмов, причем такие злоупотребления будут невидимы для внешнего (например, общественного) контроля в силу непрозрачности процесса. Как и в других сферах общественной деятельности, прозрачность в долгосрочной перспективе имеет устойчивый позитивный эффект⁷.

II. Если процедуры анализа и обработки информации в законе не урегулированы, существует значительная вероятность, что соответствующие алгоритмы не будут и реализованы при создании информационной системы.

Оператор федеральной информационной системы, который, как правило, выступает в роли государственного заказчика, обязан в соответствии с законом обеспечить к заданному сроку внедрение системы. Получается, что государственный заказчик заинтересован в соблюдении сроков разработки больше, чем в реализации функционала, полезного ему в управленческой деятельности. Даже если соответствующий функционал был предусмотрен в техническом задании на разработку системы, а в итоге не реализован должным образом, существует возможность, что государственный заказчик предпочтет принять систему, формально исполнив возложенную на него обязанность, а не ввязываться в конфликт с недобросовестным разработчиком, грозящий затянуть сроки сдачи.

Иное дело, если функциональные требования к информационной системе предусмотрены в законе или ином нормативном акте. В этом случае государственный заказчик (оператор системы) несет ответственность за несоблюдение этих требований и не может закрыть глаза на соответствующие недоработки исполнителя. Исполнитель это прекрасно понимает.

Если же разработана информационная система, формально соответствующая законодательству, но не содержащая необходимых механизмов обработки и анализа данных, то, как отмечалось выше, отдельные порции данных, хранящихся в этой системе, вряд ли смогут служить подспорьем в принятии управленческих решений. Таким образом, мы переходим к следующей проблеме.

III. Основная проблема видится в том, что, если использование сведений, накапливаемых в федеральной информационной системе, никак нормативно не урегулировано, никто не мешает вообще ее игнорировать, т.е. сведения, поставляемые в систему (или их часть), могут в принципе нигде не использоваться⁸.

В бизнесе довольно сложно представить себе ситуацию, когда создается информационная система, собирающая дан-

ные без определенных целей их обработки с ненулевой стоимостью сбора данных. Для федеральных информационных систем – это, к сожалению, скорее правило. Здесь отправной точкой зачастую служит именно федеральный закон, устанавливающий категории информации (а иногда и перечень вполне конкретных сведений), подлежащих представлению в информационную систему⁹. Далее порядок работы системы определяет Правительство РФ или уполномоченный орган (оператор системы) во исполнение требований федерального закона. Процедуры использования информации остаются “за кадром”, так же как остается наболевшим вопрос: а действительно ли все собираемые сведения кому-то нужны?

Даже если данные просто накапливаются впрок, это не делает их ценность нулевой. Между ними впоследствии могут быть найдены различные полезные корреляции. В этом заключается суть концепции больших данных¹⁰, перспективной и в сфере государственного управления. Но отправной точкой использования больших данных являются резкое сокращение затрат на их сбор и хранение, которое обусловлено совершенствованием технологий хранения данных, развитие облачных вычислений и т.д. Что же касается государственного управления, то мы не можем говорить о нулевой стоимости сбора данных, когда обязанность их представления возлагается на граждан и юридических лиц, причем попутно устанавливается административная ответственность за несоблюдение этой обязанности (ст. 19.7, 19.9 КоАП РФ). Возлагая дополнительные обременения на внешних субъектов, нужно особенно тщательно оценивать необходимость истребования определенных сведений. Так ли необходимо запрашивать и хранить ряд и место проданного билета в кинотеатр?¹¹ Почему пол пассажира внезапно оказался столь важен для целей обеспечения транспортной безопасности, что понадобилось внести изменения в Федеральный закон? Ведь перевозчики уже понесли затраты на внедрение программного обеспечения, соответствующего требованиям предыдущей редакции¹².

⁹ Такие законы могут появляться не в результате вдумчивой стратегии автоматизации какой-то сферы госуправления, а “по горячим следам” как отклик на конкретные события. Так, создание единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (ст. 50.6 Лесного кодекса РФ), очевидно, было вызвано резонансным делом “Кировлеса” в 2013 г.

¹⁰ См.: Майер-Шенбергер В. Большие данные. Революция, которая изменит то, как мы живем, работаем и мыслим. М., 2014.

¹¹ С внедрением ЕАИС начались некоторые сложности у владельцев автомобильных кинотеатров, которые не предусматривали при продаже билетов указания ряда и места, притом что никто от них этого и не требовал. Регулятор взял за основу форму билетов для учреждений, подведомственных Минкульту, и обязал поставлять в систему все сведения, предусмотренные этой формой. Автомобильным кинотеатрам пришлось вносить изменения в свою деятельность. При этом не известно, для каких целей истребуются эти данные, и используются ли они хоть в каких-то случаях.

¹² Статья 11 Федерального закона “О транспортной безопасности” от 9 февраля 2007 г. регламентирует правовой режим единой государственной информационной системы транспортной безопасности (ЕГИС ОТБ). В ч. 5 указанной статьи содержится перечень сведений, подлежащих передаче в базы данных этой системы: фамилия, имя, отчество; дата рождения; вид и номер документа, удостоверяющего личность, по которому приобретается проездной документ (билет); пункт отправления, пункт назначения, вид маршрута следования (беспересадочный, транзитный); дата поездки; пол; гражданство. Пункты “пол” и “гражданство” добавляются к этому перечню в пакете изменений, внесенных Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ. Этим же Федеральным законом исключается ранее входящий в перечень пункт “место рождения”. Чем обусловлено такое изменение, вынуждающее субъектов

⁷ Одним из основных принципов информационной безопасности считается принцип Керкгоффса, сущность которого заключается в том, что чем меньше в системе секретов, тем выше ее безопасность. Для надежной системы открытость не влияет на ее безопасность (см.: Шнайер Б. Прикладная криптография. Изд. 2-е. М., 2002).

⁸ На вебинаре, посвященном проблемам подключения к ЕАИС (единой автоматизированной информационной системе сведений о показах фильмов в кинотеатрах), был задан вопрос представителю Минкульту России: принесла ли эта система какую-то пользу после двух лет работы? Система требует от демонстраторов фильмов подачи сведений о каждом проданном билете в течение часа после его продажи. Прозвучал ответ, что “говорить о пользе пока рано”, поскольку не обеспечена полнота данных (охвачены не все кинотеатры). Комментарии по поводу того, что должно измениться после обеспечения полноты, не последовало (см.: ЕАИС. Стенограмма вебинара (5 марта) // Cinemaplex // <http://cinemaplex.ru/2013/03/06/webinar-eais-5-03.html> (Дата обращения: 14.01.2015 г.)).

Вторая сторона проблемы заключается в том, что лишняя информация затрудняет принятие решений. Как справедливо указывает А.Г. Атаманчук, «важная роль в организации движения управленческой информации принадлежит обогащению содержания единицы информационных материалов: введению в них лишь тех сведений, данных, показателей, которые обладают информационными признаками, актуальными для управленческих решений и действий»¹³.

Таким образом, при создании федеральных информационных систем (в первую очередь тех, которые возлагают бремя представления информации на граждан и юридических лиц) необходимо следовать принципу обоснованности истребования информации. Для этого необходимо иметь представление о том, как эта информация должна использоваться. Коль скоро создание системы предписывается федеральным законом, и федеральный закон устанавливает перечень информации, обязательной для представления в систему, федеральный закон в том или ином виде должен содержать и ответ на вопрос: для чего (и, желательно, как) эта информация будет использоваться?

Статья 8.28.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за непредставление информации в систему учета древесины на должностных лиц уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления. Лица, осуществляющие сделки с древесиной, несут ответственность за неподачу декларации в эти органы. Такая модель правового регулирования представляется более правильной, чем требование представления сведений непосредственно в систему, поскольку поставщики информации освобождаются по крайней мере от риска неисполнения обязанности в связи с некорректной работой системы. Тем не менее, конечно, проблему обоснованности истребования тех или иных сведений такая модель не снимает. Однако проблема обоснованности истребования информации для целей государственного контроля видится гораздо сложнее и шире рассматриваемой нами проблемы информационного обеспечения деятельности государственных органов путем внедрения федеральных информационных систем.

Наконец, рассмотрим еще одну актуальную проблему. Если обоснованность сбора определенной информации можно обеспечить, опираясь на назначение информационной системы, то как обеспечить обязанность должностных лиц реально использовать эту информацию (или результаты ее обработки) в государственном управлении? Как помешать игнорировать накопленные данные при принятии управленческих решений?

Видятся два возможных направления в решении этой проблемы.

1. Общий подход состоит в нормативном закреплении следующей позиции. Если для информационного обеспечения конкретной управленческой деятельности государственного органа создана государственная информационная система, то вся информация, содержащаяся в этой системе, подлежит обязательной оценке и учету при принятии управленческого решения. Игнорирование всех собранных данных или их части есть ненадлежащее выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей и, как таковое, подлежит дисциплинарной ответственности. Принятое

таким образом решение является необоснованным и может быть отменено вышестоящим органом или должностным лицом.

Предлагаемый подход имеет аналогию с принципом обоснованности судебного приговора (ст. 297 УПК РФ). Суды оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств (ст. 17 УПК РФ). Доказательствами при этом являются любые сведения, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель устанавливают наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела (ст. 74 УК РФ). Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ «О судебном приговоре» от 29 апреля 1996 г. при постановлении приговора должны получить оценку все рассмотренные в судебном заседании доказательства, как подтверждающие выводы суда по вопросам, разрешаемым при постановлении приговора, так и противоречащие этим выводам. Суд в соответствии с требованиями закона должен указать в приговоре, почему одни доказательства признаны им достоверными, а другие отвергнуты. Если суд не учитывает обстоятельств, которые могли существенно повлиять на его выводы, приговор признается не соответствующим фактическим обстоятельствам уголовного дела (ст. 389.16 УК РФ). Иными словами, суд должен учесть все имеющиеся в деле сведения (доказательства) при принятии решения с целью формирования своего внутреннего убеждения. Аналогичным образом государственный служащий должен изучить всю имеющуюся информацию для формирования обоснованного мнения при принятии управленческого решения.

Конечно, указанное не означает, что государственный служащий должен вникнуть в каждую запись в базе данных информационной системы. Скорее всего для принятия обоснованного управленческого решения ему понадобятся конкретная выборка или отчет, созданные штатными средствами информационной системы. Например, для принятия решения о проведении проверки будет использоваться отчет по объектам, параметры которых выходят за установленные нормы. Для принятия решений в сфере определения государственной политики понадобятся сводные отчеты. Но возможность создания таких отчетов, случаи (и обязанность) по их использованию должны быть явно предусмотрены.

Недостаток этого пути заключается в том, что не каждое управленческое решение имеет воплощение в акте применения права. Управленческое решение, которое находит свое формальное выражение в актах государственного органа, представляет собой лишь последний этап в цепочке решений, большинство из которых выражается неформально и нематериально. Наконец, форма управленческого решения не предусматривает (в отличие от судебного решения) мотивировочной части, в которой содержалась бы оценка различной информации, учтенной при принятии решения.

Второй подход, частный, заключается в урегулировании процедуры использования данных для каждой отдельно взятой федеральной информационной системы, созданной в целях информационного обеспечения управленческой деятельности. Этот подход может быть последовательно реализован через следующие этапы:

а) закрепить в федеральном законе, на основании которого создается информационная система, требования к ее функциональным возможностям, связанным с анализом и обработкой данных. Как минимум, могут быть указаны все

транспортной инфраструктуры и иных обладателей информации изменять уже отлаженные информационные процессы, не удастся установить даже из пояснительной записки к законопроекту.

¹³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2004. С. 340.

необходимые отчеты, которые могут быть произведены системой;

б) установить взаимосвязь полномочий по принятию управленческих решений и иных функций государственных органов, их должностных лиц, с одной стороны, и сведений, содержащихся в государственной информационной системе (в том числе с отчетами и другими производными сведениями), – с другой. Для начала в должностных регламентах может быть закреплена обязанность ознакомления с определенными сведениями при выполнении определенных задач;

в) впоследствии на основе глубокой научной проработки модели использования информации для выполнения управленческих задач могут быть созданы детализированные регламенты, реализующие принцип обоснованности управленческих решений. Решение, принятое без учета всех имеющих значение сведений, будет считаться необоснованным и подлежащим отмене вышестоящим органом. Таким образом, сокращается усмотрение государственного служащего. Если для младших должностей государственной службы это в основном сводится к тому, что госслужащий не может по своему усмотрению требовать у гражданина документы и сведения, не предусмотренные законом, то в деятельности руководителей это означает недопустимость игнорирования каких-либо сведений по собственному усмотрению.

Анализируя информационное обеспечение государственного управления, Г.В. Атаманчук отмечает, что ненужные информационные шумы усложняют государственное управление. Он выделяет пять объективных источников управленческой информации, в том числе: а) нормы правовых актов; б) обращения граждан; в) указания вышестоящих органов.

Интересующие нас информационные системы выступают в роли двух других источников: г) факты, отношения, выявляемые в процессах контроля, которые отражают состояние управляющих компонентов; д) проблемные, конфликтные, экстремальные и иные сложные ситуации, нуждающиеся в оперативном и активном, сильном вмешательстве государственных органов и должностных лиц. По поводу последних Г.В. Атаманчук утверждает, что, хотя такие ситуации неповторимы, все равно по каждой из них должны быть продуманы и отрететированы модели быстрого и энергичного поведения конкретных государственных структур и должностных лиц¹⁴.

К сожалению, пока такое решение хорошо выглядит лишь в теории, поскольку процедура принятия решений в значительной степени неформальна. И если на оперативном уровне она может быть регламентирована (как показывает успешный опыт в сфере оказания государственных и муниципальных услуг), то на стратегическом – говорить о такой возможности преждевременно. Более того, в этом и заключается преимущество принятия решения человеком перед машинным алгоритмом: способность учета нюансов частных случаев, поиска решения в нестандартной ситуации.

Пока сложно сказать, какое направление развития законодательства о федеральных информационных системах окажется наиболее перспективным, но, по нашему мнению, регламенты использования информации в таких системах, а также процедуры обработки и анализа информации должны рассматриваться законодателем как важный элемент правового режима.

¹⁴ См.: там же. С. 331.