

**Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт государства и права Российской академии наук**

*На правах рукописи*

**Бояринцева Ольга Анатольевна**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ (ПУБЛИЧНЫЕ) БАЗЫ  
ДАННЫХ КАК ОБЪЕКТЫ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Специальность: 12.00.13 – информационное право

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, профессор  
Кузнецов Петр Уварович

Москва – 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ВВЕДЕНИЕ.....                                                                                                                                                   | 4   |
| ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) БАЗ ДАННЫХ.....                                                                           | 19  |
| § 1. Аксиологическое значение баз данных как объекта информационных правоотношений.....                                                                         | 19  |
| § 2. Публичная сфера формирования и использования баз данных.....                                                                                               | 38  |
| § 3. Публичные интересы создания и использования баз данных в сфере государственного и муниципального управления .....                                          | 53  |
| § 4. Публичная достоверность баз данных в сфере государственного и муниципального управления .....                                                              | 65  |
| ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ)-БАЗ ДАННЫХ.....                                                                    | 72  |
| § 1. Понятие и признаки публичной базы данных как комплексного объекта права.. .....                                                                            | 72  |
| § 2. Классификация государственных и муниципальных (публичных) баз данных ... .....                                                                             | 87  |
| ГЛАВА 3. СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) БАЗ ДАННЫХ.....               | 105 |
| § 1. Состояние правового регулирования общественных отношений в сфере формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных ..... | 105 |
| § 2. Место норм о государственных и муниципальных (публичных) базах данных в системе информационного права.....                                                 | 126 |

|                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 3. Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных ..... | 140 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....                                                                                                                                             | 155 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....                                                                                                                               | 159 |
| Приложение. Проект федерального закона «О государственных и муниципальных (публичных) базах данных» .....                                                    | 188 |

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Совершенствование информационных технологий и стремительное увеличение массивов информационных ресурсов, требующих соответствующей организации и упорядочения, существенно изменили подходы к пониманию роли и значения баз данных в условиях реализации государственной информационной политики. Современные базы данных стали восприниматься не только как интеллектуальный продукт оригинального содержания, но и как эффективное и весьма удобное в использовании средство накопления и систематизации представленной в электронном виде информации.

Базы данных формируются и активно используются во всех областях общественной жизни: в экономике, правоохранительной и судебной деятельности, сфере услуг, здравоохранении, образовании и др. Преимущества этой формы организации информации позволяют рассматривать базы данных как важнейший инструмент разрешения проблем и противоречий упорядочения государственных и муниципальных информационных ресурсов.

Развитие системы общественных отношений по поводу формирования и использования баз данных, прежде всего в сфере государственного управления, показывает, что для осуществления их эффективного правового регулирования гражданско-правовых норм сегодня явно недостаточно. Часть четвертая Гражданского кодекса РФ учитывает лишь особенности баз данных как результата интеллектуальной деятельности.

Исследование правовой природы баз данных и проблем правового регулирования в отношении данного объекта права до настоящего времени также проводилось преимущественно в рамках науки гражданского права. Однако потребности в дальнейшем развитии и совершенствовании законодательства в

области **баз данных** ставят перед юридической наукой задачу исследования их правовой природы как объекта информационных правоотношений комплексного характера и разработки концептуальных основ правового регулирования для создания и использования автоматизированных массивов в публичной сфере, или публичных баз данных.

Изучение закономерностей развития общественных отношений по поводу баз данных и формирование основ правового регулирования эффективнее вести на междисциплинарном уровне с использованием комплексного метода науки информационного права. Возможность разрешения проблемы правового регулирования в отношении баз данных путем включения в структуру информационного права была неоднократно подчеркнута специалистами в этой отрасли<sup>1</sup>. В этом смысле именно наука информационного права призвана стать основой для формирования знаний, необходимых для совершенствования правового регулирования общественных отношений по поводу баз данных как комплексного объекта права.

Документированная информация, созданная или полученная органами власти, в целях обеспечения удобства ее использования и сохранности подвергается структурированию и систематизированному представлению в публичных базах данных, поэтому они формируют состав государственных и муниципальных информационных ресурсов и становятся важнейшим источником информации в системе организации и функционирования публичной власти.

Необходимость упорядочения государственных и муниципальных информационных ресурсов вызвана и негативными факторами, сдерживающими темпы перехода к электронной форме государственного управления и организации межведомственного информационного взаимодействия. К ним относятся:

---

<sup>1</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП РАН; Изд-во «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. С. 70; Бачило И.Л. Информационное право: учеб. М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 225.

постоянный рост объемов обработки учетной информации; невозможность сопоставления данных, содержащихся в различных информационных системах, в силу их разрозненности; отсутствие автоматизированности многих процедур сбора и обработки информации; значительное дублирование информационных ресурсов и др.

Использование баз данных в деятельности органов государственной власти позволяет обеспечить полноту и удобство фиксации информации, актуальность и доступность государственных и муниципальных информационных ресурсов, высокую скорость обработки и использования информации. Это положительно сказывается на эффективности реализации основных функций публичной власти в рамках решения общегосударственных задач.

В условиях широкого применения баз данных в сфере государственного и муниципального управления проблема разработки адекватной системы правового регулирования требует привлечения внимания со стороны науки информационного права и предопределяет актуальность научных исследований, направленных на обоснование места и роли баз данных в системе информационных объектов права.

Необходимость комплексного научного исследования проблем правового регулирования общественных отношений в сфере формирования и использования баз данных в деятельности органов государственной и муниципальной власти с использованием теоретико-правовых разработок и методологических подходов науки информационного права повлияла на авторскую мотивацию в выборе темы диссертационной работы.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** До настоящего времени изучение правовой природы баз данных и проблем правового регулирования общественных отношений по поводу баз данных проводилось преимущественно в рамках науки гражданского права, в том числе и на диссертационном уровне. Объектом таких научных исследований являлась система

общественных отношений в области создания, использования и обеспечения гражданско-правовой охраны баз данных и их содержимого как объектов интеллектуальной собственности.

Одной из немногих работ, посвященных вопросам правового регулирования отраслевых видов баз данных, является диссертация О. И. Трофимова «Правовая охрана баз данных операторов электросвязи» (Омск, 2008), в которой впервые проведено комплексное исследование отдельного вида баз данных – баз данных операторов связи.

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что на диссертационном уровне проблемы правового регулирования общественных отношений по поводу государственных и муниципальных (публичных) баз данных как информационного объекта исследованы недостаточно.

Расширение сферы правового регулирования поставило перед юридической наукой задачу комплексного исследования правовой природы публичных баз данных сквозь призму информационно-правовых признаков данного объекта. В работах И. Л. Бачило, Е. А. Войниканис, А. И. Горева, В. А. Дозорцева, В. О. Калятина, П. У. Кузнецова, А. В. Минбалеева и др. была обозначена необходимость проведения такого исследования в рамках науки информационного права. Данный вопрос затрагивался и в диссертационных работах по проблемам правового регулирования информационных ресурсов Е. Е. Антоновой, О. Л. Солдаткиной и др.

Однако самостоятельные исследования правовой природы государственных и муниципальных (публичных) баз данных как объекта информационных отношений комплексного характера, а также разработка основных положений правового регулирования формирования и использования баз данных в публичной сфере не проводились.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных.

**Предмет исследования** – совокупность нормативных правовых актов, регулирующих порядок создания, использования и обеспечения правовой охраны государственных и муниципальных баз данных, а также теоретические научные источники и правоприменительная практика по исследуемой проблематике.

### **Цель и задачи диссертационного исследования**

**Цель диссертационной работы** заключается в разработке и теоретическом обосновании положений информационного права об особенностях правовой природы баз данных в сфере государственного и муниципального управления, а также о закономерностях развития и основных направлениях совершенствования правового регулирования общественных отношений в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных.

Для достижения данной цели поставлены следующие **задачи**:

провести анализ аксиологического значения баз данных как объекта правоотношений в области информатизации;

определить особенности правовой природы баз данных в сфере государственного и муниципального управления;

выделить основные признаки публичности государственных и муниципальных баз данных;

сформулировать определение понятия «публичная база данных»;

провести классификацию государственных и муниципальных (публичных) баз данных и обосновать ее правовое значение;

определить место, роль и значение правового института государственных и муниципальных (публичных) баз данных в системе права;

провести комплексный анализ законодательства в сфере формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных;

выявить основные проблемы правового регулирования общественных отношений в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных;

разработать концептуальные положения совершенствования законодательства в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных.

**Теоретическую основу исследования** составили работы российских ученых в области теории права и административного права: С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, Ж.-Л. Бержея, А. Б. Венгерова, А. В. Винницкого, Д. В. Грибанова, В. А. Дозорцева, В. Б. Исакова, В. О. Калятина, Т. В. Кашаниной, Д. А. Керимова, А. В. Малько, М. Н. Марченко, С. А. Муромцева, В. Д. Перевалова, В. К. Райхера, В. М. Сырых, Н. Н. Тарасова, Ю. А. Тихомирова и других ученых.

Общенаучной базой анализа правовой природы и ценности информации стали труды Н. Винера, В. Д. Могилевского, К. Шеннона, А. А. Харкевича и др.

Определяющее значение для настоящего диссертационного исследования имели работы ведущих специалистов в области информационного права: Р.В. Амелина, Ю. М. Батурина, И. Л. Бачило, О. А. Городова, Н. Н. Ковалевой, П. У. Кузнецова, Н. Н. Куняева, В. Н. Лопатина, А. В. Минбалеева, А. В. Морозова, В. Б. Наумова, Т. А. Поляковой, И. М. Рассолова, А. А. Стрельцова, Э. В. Талапиной, А. А. Тедеева, Л. С. Терещенко, А. А. Фатьянова, М. А. Федотова, С. Е. Чаннова, А. А. Чеботаревой, С. Г. Чубуковой и др.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют общенаучные и специальные методы познания: моделирование и сравнение, дедукция и индукция, а также метод системного анализа, логический,

диалектический, исторический, формально-юридический и интерпретационный методы.

При изучении объекта диссертационной работы использовались также методики обобщения законодательства и правоприменительной практики, процедуры описания и анализа законодательства, приемы систематического, специально-юридического и функционального способов толкования.

Применение данных методов позволило решить поставленные цели и задачи диссертационного исследования и осуществить разработку и теоретическое обоснование научных положений информационного права об особенностях правовой природы баз данных в сфере государственного и муниципального управления, а также о закономерностях развития и основных направлениях совершенствования правового регулирования общественных отношений в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных.

**Нормативная основа исследования** базируется на общепризнанных принципах и нормах международного права, правовых актах Содружества Независимых Государств, положениях Конституции РФ, правовых нормах федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, законов и подзаконных актов органов государственной власти субъектов РФ, актов органов местного самоуправления.

**Эмпирическую основу исследования** составляют информационно-аналитические материалы, данные официальной статистики, материалы официальных информационных источников федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов РФ, материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, предметом рассмотрения которых стали дела по вопросам

защиты прав и законных интересов граждан и организаций, связанных с формированием и ведением государственных и муниципальных баз данных, зарубежный опыт правового регулирования, а также теоретические научные источники по исследуемой проблематике, включая монографии, диссертации, научные публикации в периодических изданиях и материалы научных конференций и семинаров.

**Научная новизна диссертационной работы** заключается в том, что впервые на диссертационном уровне комплексно исследована правовая природа государственных и муниципальных (публичных) баз данных, а также проведен комплексный анализ перспективы совершенствования правового регулирования общественных отношений, возникающих по их поводу.

В работе представлена модель государственных и муниципальных (публичных) баз данных как эффективного инструмента государственного управления в условиях развития цифровой экономики в информационном обществе.

Диссертантом разработан правовой режим государственных и муниципальных (публичных) баз данных, специфика которого обусловлена особым объектом, его целевым назначением, правовым статусом субъектов, комплексом информационно-правовых средств, используемых для регулирования отношений в сфере создания и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных.

В диссертации обоснована целесообразность введения в научный оборот разработанного диссертантом понятия «государственная и муниципальная (публичная) база данных».

**На защиту выносятся следующие основные положения, отражающие научную новизну работы или элементы научной новизны:**

1. На основе исторического анализа установлено, что аксиологическое значение государственных и муниципальных (публичных) баз данных как объекта информационных правоотношений определяется эволюцией научно-технического

прогресса и развитием информационного общества, возможностью и целесообразностью автоматизированной обработки информации и систематизацией информационных массивов в электронной форме в любой области человеческой деятельности на основе применения информационных технологий и технических средств, а также фундаментальной ценностью баз данных как информационного ресурса деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. В качестве особенности правовой природы государственных и муниципальных (публичных) баз данных, формируемых и используемых в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, предложено выделить признак публичности, который определяется общественной значимостью баз данных для их использования в целях организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а также предоставления гражданам и организациям доступа к официальной информации.

3. Сделан вывод о том, что предпосылкой формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных являются публичные интересы – признанные государством и обеспеченные правом общественно значимые потребности в систематизированном учете в электронной форме наиболее важных для государства сведений в целях их последующего использования в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4. Обосновано, что достоверность информации, содержащейся в государственных и муниципальных (публичных) базах данных, понимается не только как принцип, вытекающий из федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», но и как требование к их

формированию, определяемое как полное и точное отражение объективных событий и фактов окружающей действительности.

5. Выделены существенные признаки государственных и муниципальных (публичных) баз данных: 1) массив документированной информации, имеющ<sup>ий</sup> значение в сфере государственного и муниципального управления; 2) упорядоченность (систематизированность) содержащихся в государственных и муниципальных (публичных) базах данных документов и иных сведений; 3) электронная форма представления информации в государственной или муниципальной (публичной) базе данных; 4) использование специальных информационных технологий и автоматизированных технических средств для формирования государственной или муниципальной (публичной) базы данных, поиска и обработки содержащейся в ней информации; 5) обеспечени<sup>е</sup> безопасности государственной или муниципальной (публичной) базы данных; 6) публичность (общественная значимость баз данных для их использования в целях организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а также предоставления гражданам и организациям официальной информации); 7) достоверность и актуальность информации, содержащейся в государственной или муниципальной (публичной) базе данных.

На основе этих признаков сформулировано авторское определение государственной и муниципальной (публичной) базы данных, которое предложено закрепить в федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: «публичная база данных – это представленная в электронной форме упорядоченная совокупность документов и иных организованных по определенным критериям и логически связанных между собой достоверных <sup>данных</sup> сферы государственного или муниципального управления, доступ к которым и их обработка осуществляются с использованием

автоматизированных систем и средств вычислительной техники с учетом требований обеспечения информационной безопасности».

6. В целях познания особенностей государственных и муниципальных (публичных) баз данных проведена их классификация по следующим правовым основаниям: 1) по целевому назначению публичные базы данных созданы для целей: информационного обеспечения (информационно-аналитические); учета (учетные); государственной регистрации (регистрационные); 2) по критерию доступности информации, содержащейся в публичной базе данных: открытые базы данных; базы данных ограниченного доступа.

В качестве дополнительных предложены классификации государственных и муниципальных (публичных) баз данных в зависимости от сферы их применения; по основаниям внесения сведений в публичную базу данных; по субъектам владения; по содержанию сведений, включенных в публичную базу данных.

7. Обоснован вывод о том, что совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих относительно самостоятельную область однородных общественных отношений, складывающихся по поводу формирования и использования государственных и муниципальных баз данных, образует правовой институт публичных баз данных.

Правовые нормы названного комплексного института информационного права интегрируют нормы разных отраслей права и направлены на эффективное правовое регулирование комплексных информационных отношений, возникающих по поводу баз данных в сфере государственного и муниципального управления.

8. Выявлено несовершенство законодательства в области государственных и муниципальных (публичных) баз данных, выраженное в его противоречивости, в отсутствии единых требований и правил формирования и использования баз данных в системе государственного и муниципального управления, в неопределенности законодательных дефиниций понятия «база данных» в публичной сфере и др.

Для устранения указанных недостатков **в диссертации** сформулированы основные концептуальные положения по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных, а также разработаны конкретные предложения по их нормативному правовому оформлению в проекте федерального закона «О государственных и муниципальных (публичных) базах данных». В проекте названного закона представлены базовые понятия и принципы правового регулирования, субъекты правоотношений, общие правила и требования к формированию и использованию баз данных в сфере деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также требования и условия для обеспечения их информационной безопасности.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическая значимость работы заключается в том, что представленные выводы расширяют правовые представления о государственных и муниципальных (публичных) базах данных как объектах информационных правоотношений, содержат обоснованные предложения по совершенствованию правового регулирования системы общественных отношений, связанных с их формированием и использованием в сфере государственного и муниципального управления.

Автором определены особенности правовой природы государственных и муниципальных (публичных) баз данных, выделены основные признаки публичной базы данных как объекта права, предложено авторское определение публичной базы данных, проведена классификация государственных и муниципальных (публичных) баз данных по различным основаниям, разработана концепция совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере формирования и использования баз данных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сформулированные в ходе диссертационного исследования положения и выводы позволяют сформировать единый подход к рассмотрению государственных и муниципальных (публичных) баз данных как комплексного объекта права с доминирующей информационно-правовой природой, определяющей основную направленность и особенности правового регулирования.

Результаты диссертационной работы могут быть использованы для дальнейших научных исследований в области конституционного, гражданского, административного, финансового, предпринимательского, трудового, земельного, экологического, информационного и иных отраслей права по вопросам создания и применения баз данных.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе в процессе осуществления основных государственных или муниципальных функций, оказания государственных или муниципальных услуг и предоставления информации.

Выводы диссертации и предложения концептуального характера по совершенствованию законодательства в сфере формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных могут быть использованы в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленной на повышение эффективности нормативного правового регулирования в данной сфере общественных отношений, а также при формировании государственной информационной политики Российской Федерации. Значимость исследования заключается также в том, что сделанные автором теоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы в образовательном процессе при преподавании учебных дисциплин информационного цикла для студентов юридических и иных вузов.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Результаты проведенного исследования, выводы, предложения и рекомендации были обсуждены на кафедре информационного права Уральского государственного юридического университета и на заседании сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН.

Основные положения диссертационного исследования отражены в 10 опубликованных научных работах автора, в том числе 4 из них в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России (общим объемом 11,83 п.л.). Результаты диссертационного исследования были представлены на следующих научно-практических конференциях: международной конференции «Интеллектуальные ресурсы и правовое регулирование инновационной экономики: кадры и технологии» (Екатеринбург, 2009); научно-практической конференции «Правовая защита, экономика и управление интеллектуальной собственностью» (Екатеринбург, 2011); международной научно-практической конференции «Инновации в науке» (Новосибирск, 2012); международной научно-практической конференции «Правовые основы профессиональной деятельности» (Новосибирск, 2012); всероссийской научной конференции «Эволюция российского права» (Екатеринбург, 2015); международной научно-практической конференции «Вопросы современной юриспруденции» (Новосибирск, 2016); международной научно-практической конференции «Правовое регулирование общества: проблемы, приоритеты и перспективы» (Нижний Новгород, 2016) и других научных конференциях и семинарах. Результаты диссертационного исследования использовались в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин: «Информационное право», «Правовые информационные системы», «Информационные технологии в юридической деятельности».

**Структура диссертационной работы** определена исследуемой проблемой и поставленными для ее решения целями и задачами. Диссертация состоит из

введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, приложения с текстом проекта федерального закона «О государственных и муниципальных (публичных) базах данных» и библиографического списка.

## **ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) БАЗ ДАННЫХ**

### **§ 1. Аксиологическое значение баз данных как объекта информационных правоотношений**

Категория ценности информации всегда интересовала исследователей наряду с ее природой и сущностными характеристиками. На основе роли и значения информации строились все научные концепции ее понимания, поскольку именно с фундаментальным свойством ценности информации связано информационное развитие общества, обусловленное интересом человека к познанию окружающей действительности и стремлением к информационному взаимодействию.

Вопрос о ценности и полезности информации волновал многих исследователей, обращавшихся к изучению природы информации и ее свойств. Так, согласно классической теории информации Н. Винера ценность информации заключается в возможности приращения знания в результате взаимодействия человека с внешним миром и средой своего существования<sup>2</sup>.

Как возможность уменьшения (снижения) степени неопределенности знания о каком-либо объекте, предмете, системе рассматривается ценность информации в кибернетической теории К. Шеннона<sup>3</sup>. Свойство информации «качественного» характера заключается в том, что при включенности информации в процесс существования любой системы она может выполнять функции изменения разнообразия (изменять состояние неопределенности системы – ее энтропию).

---

<sup>2</sup> Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958. С. 31.

<sup>3</sup> Шеннон К.Э. Работы по теории информации и кибернетике. М., 1963.

А. А. Харкевич, в свою очередь, связывает ценность информации с достижением цели<sup>4</sup>. Ее ценность, в конечном итоге, может быть выражена как разность вероятностей достижения целей системой до и после получения информации<sup>5</sup>.

Ценность и полезность являются критериями выделения информации в качестве блага особого рода, которое, удовлетворяя информационные интересы субъектов права, способствует возникновению между ними определенных общественных связей, поддерживаемых в силу объективной необходимости механизмом государственного принуждения.

Сущность и предназначение права во многом заключается в обеспечении охраны человеческих интересов, а юридический интерес к информации проявляется только тогда, когда она представляет интерес для субъектов права<sup>6</sup>. В связи с этим возникает и вопрос о формах, в которых предстает информация как объект правоотношения, поскольку полезность и ценность информации как блага особого рода проявляется не просто в образах существующей действительности, которые она в себе несет.

И. Л. Бачило выделена эта особенность информации как ресурса. Она отмечала, что информация может быть предметом правового регулирования в определенных организационных формах, которые позволяют выявить специфику этого ресурса и найти организационные и правовые механизмы его включения в общественные отношения и в сферу действия права<sup>7</sup>. Поэтому, пишет Д. В. Огородов, при рассмотрении информации не следует абсолютизировать ее в

---

<sup>4</sup> Харкевич А.А. О ценности информации // Проблемы кибернетики / под ред. А.А. Ляпунова. М., 1960. Вып. 4. С. 54.

<sup>5</sup> Там же. С. 54-55.

<sup>6</sup> Минбалева А.В. Система информации: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 45-46.

<sup>7</sup> Бачило И.Л. Информация как объект отношений, регулируемых Гражданским кодексом РФ // Научно-техническая информация. Сер. 1: Организация и методика информационной работы. 1999. № 5. С. 8.

качестве объекта правоотношений. В рамках отдельных правовых режимов необходимо рассматривать сущность и признаки конкретных информационных объектов<sup>8</sup>. Данной позиции близка точка зрения, высказанная Е. А. Войниканис и М. В. Якушевым, которые считают, что право регулирует отношения, связанные с определенным информационным объектом, а не с информацией как таковой<sup>9</sup>.

Представление информации в определенной форме посредством документирования и фиксации на материальном носителе обуславливает включение в сферу действия права самостоятельных информационных объектов, цель формирования которых зависит от информационных потребностей человека. Одним из таких информационных объектов выступают базы данных. Они являются продуктом человеческой деятельности, в котором в объективной форме представлен большой массив систематизированной информации. Информация обособляется, приобретает самостоятельную, особую (независимую) ценность, в силу которой базы данных вовлекаются в сферу реализации информационных потребностей (интересов) субъектов права. Как новый объект, являющийся результатом целенаправленной информационной деятельности, средством реализации права граждан на доступ к информации, базы данных неизбежно включаются в сферу действия права.

Можно выделить как минимум три основные характеристики баз данных, которые определяют их природу, востребованность в практике реализации общественных отношений и включение в сферу действия права в качестве самостоятельного объекта.

---

<sup>8</sup> Огородов Д.В. Правовые отношения в информационной сфере: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 88.

<sup>9</sup> Якушев М.В., Войниканис Е.А. Информация. Собственность. Интернет. Традиции и новеллы в современном праве. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 15.

Во-первых, базы данных обладают свойством целесообразности или целеобусловленности, вытекающим из ценности информации и потребности в ее систематизации и обеспечении длительного хранения.

Во-вторых, базы данных являются объектом правоотношений в области информационных технологий и информатизации, то есть деятельности по удовлетворению информационных потребностей, основанной на использовании информационных технологий и электронных средств работы с информацией.

В-третьих, фундаментальная ценность баз данных как информационного ресурса заключается в их стратегической значимости для использования в публичной сфере.

Перечисленные признаки позволяют раскрыть природу, т.е. сущность и значение баз данных, определить их место в системе общественных отношений и правового регулирования. Остановимся подробнее на каждом из отмеченных признаков.

*Целесообразность баз данных как объекта правовых отношений в области информационных технологий.* Как уже отмечалось, ценность информации приобретает особое значение в информационных объектах, цель формирования которых зависит от конкретных информационных потребностей личности, общества и государства. Познание любого объекта следует начинать с определения его цели, поскольку именно цель создания и существования объекта лежит в основе понимания его природы и значения. При этом соответствие объекта «состоянию, материальная или идеальная модель которого представляется в качестве цели»<sup>10</sup>, определяет целесообразность объекта.

Еще Аристотель, развивая философскую идею о причинности, отмечал, что познание вещи заключается в познании причин этой вещи, то есть для того чтобы

---

<sup>10</sup> Фролов И.Т. Философский энциклопедический словарь [Электронный ресурс] // URL: <http://dic.academic.ru> (дата обращения 13.06.2018).

познать вещь, необходимо понять ее сущность и выявить скрытую в вещи цель<sup>11</sup>. Цель прежде всего определяет, для чего существует некоторый объект или реализуется определенное действие.

А. В. Борзенко в своих работах по исследованию целей общественного развития в качестве фактора формирования цели выделил человеческие потребности<sup>12</sup>. Цель связана с объективным осознанием действительности и потребностей в осуществлении тех или иных действий, поэтому цель включает в свое содержание созидательную задачу преобразования действительности<sup>13</sup>.

На современном этапе общественного развития мы наблюдаем преобразование информационной действительности, вызванное возрастанием количества и интенсивности потребления информации во всех сферах жизни общества. Несмотря на то, что процессы накопления и сохранения информации всегда были присущи нашему обществу, в эпоху цифровизации и активного внедрения и использования цифровых технологий они набирают еще большие темпы. А использование информационных технологий открывает новые возможности для упорядочения информационных ресурсов по различным признакам и их представления в более удобном для пользователя виде, сокращающем затраты времени и сил на их поиск.

Формируемые в связи с этими процессами потребности человека в качественном преобразовании информационных отношений становятся целевой установкой создания новых объектов информационной действительности, к числу которых относятся и базы данных.

Целесообразность и целеобусловленность баз данных заключаются в упорядочивании, определенной организации информационной сферы за счет систематизации больших объемов информации с использованием современных

---

<sup>11</sup> См.: Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М.: Высшая школа, 1968. С. 18.

<sup>12</sup> Борзенко А.В. Проблема цели в общественном развитии. М.: Изд-во ВПШ и АОН, 1963. С. 11.

<sup>13</sup> Трубников Н.Н. Указ. соч. С. 55-56.

информационно-технологических средств. На протяжении всей истории цивилизации человек стремился к созданию удобных источников информации, объединяя информационные материалы по определенным группам. За весь период развития документирования информации, возникшего еще в III тысячелетии до н. э., сформировались информационные институты со своими формами и технологиями фиксации и использования документированной информации<sup>14</sup>.

Следует обратить внимание на то, что история средств хранения информации связана, прежде всего, с необходимостью обеспечения сохранности и систематизации официальных документов государства: законов, царских указов, судебных приговоров и т.д., поскольку основным производителем и держателем документированных материалов во все времена являлось государство.

На первых этапах развития делопроизводства применялись простейшие способы систематизации документов: по номинальному признаку, когда за основу объединения бралось наименование вида документа (например, «указные», «памятные», «судные списки»); по хронологическому или географическому признаку; по вопросному признаку, когда расположение документов определялось логикой решения какого-либо вопроса<sup>15</sup>. В этом смысле прообразами современных баз данных являются дошедшие до наших дней архивные памятники древних государств, в которых документы хранились в систематизированном виде в больших ящиках. Обработка информации осуществлялась вручную.

К первым историческим архивам информации относят системы хранения царской казны в древнем Шумере, клинописи документов Ассирийского царства, в

---

<sup>14</sup> Пешкевич Е.А. Многоликий Янус документоведения // Научно-техническая информация. Сер. 1: Организация и методика информационной работы. 2004. № 12. С. 9.

<sup>15</sup> Илюшенко М.П. История делопроизводства в дореволюционной России: учеб. пособие. М., 1993. С. 17-18.

которых ценные документы в виде глиняных табличек заключались в глиняные «папки» (футляры) и затем размещались в специальных хранилищах<sup>16</sup>.

Эта технология во многом напоминает способ представления и хранения электронных документов в современных базах данных. Информация, зафиксированная в файлах как отдельных ячейках для хранения данных, объединяется в рамках базы данных в единую систему, элементы которой взаимосвязаны. Поэтому не случайно отдельные авторы рассматривают базы данных как подобие электронной картотеки, т.е. хранилища или контейнера для некоторого набора данных, занесенных в компьютер<sup>17</sup>.

Развитие законодательной и дипломатической деятельности государств, социально-экономической организации общества вызывало необходимость документального оформления складывающихся отношений и передачи накопленного опыта будущим поколениям. По мере роста технологий обработки документированной информации совершенствовались средства и способы ее хранения.

Так, с внедрением электронных форм хранения информации были созданы предпосылки для появления баз данных, разработанных в ответ на возникшую потребность в обработке больших информационных массивов.

Введение в научный оборот термина «база данных» (англ. *database*) связывают с проведением в 1963 - 1965 гг. симпозиума «Разработка и управление компьютерными базами данных», организованного американской фирмой «System Development Corporation», занимавшейся разработкой программного обеспечения для военных ведомств США<sup>18</sup>. Изначально этот термин понимался в довольно узком

---

<sup>16</sup> Бржостовская Н.В. Архивы и архивное дело в зарубежных странах (История и современная организация): учеб. пособие / под ред. Ю.Ф. Кононова. М., 1971. С. 5.

<sup>17</sup> См., например: Дейт К.Дж. Введение в системы баз данных / пер. с англ. М.: ИД «Вильямс», 2005. С. 43.

<sup>18</sup> Войниканис Е.А., Калятин В.О. База данных как объект правового регулирования: учеб. пособие для вузов. М.: Статут, 2011. С. 9.

техническом смысле, но уже в начале 1970-х гг. получил широкое распространение в связи с активным применением баз данных в деятельности больших коммерческих корпораций.

С этого времени базы данных стали рассматривать как систематизированную на основе специальной программы для ЭВМ совокупность данных, доступ к которым и обработка которых осуществляются с использованием электронно-вычислительных средств.

Объективная потребность человечества в информационном обогащении, приращении объема знаний являлась основой для обобщения, систематизации и обеспечения сохранности информационных ресурсов по мере их накопления. Лишь создание в ходе информационной революции ЭВМ, программных средств для обработки и хранения информации сформировало условия и реальные возможности для появления баз данных.

Очевидные преимущества цифровой формы представления информации (возможность быстрого поиска необходимых сведений с применением технологии гипертекстовых ссылок, позволяющих мгновенно переходить к интересующим разделам; легкость актуализации информации и предоставления ее неограниченному числу лиц посредством сети Интернет) обуславливают востребованность баз данных и их эффективное использование во многих областях общественной жизни.

Большое значение для современного человека приобретают скорость, точность и полнота поиска информации во всем ее многообразии. Несмотря на то, что одна и та же информация может быть получена из разных источников, интерес субъекта права вызывает именно такая форма представления информации, как базы данных. Это продиктовано возможностью удовлетворения информационных потребностей пользователей на основе комплексного получения информации в какой-либо предметной области без затрат времени и сил на поиск отдельных материалов.

Следовательно, ценность информации в базах данных приобретает не только особое значение, но и предопределяет цели их формирования и целесообразность, которая, еще раз подчеркнем, проявляется в привнесении в информационную сферу определенной степени порядка за счет систематизации больших объемов информации с использованием современных информационно-технологических средств. Через этот признак раскрывается информационная природа баз данных, выражающаяся в том, что база данных представляет собой упорядоченный массив организованных по определенным критериям и логически связанных между собой данных.

*Базы данных как объект информационных правоотношений, обладающий организационно-технологическими свойствами.* Уже общепризнанным стало рассмотрение информатизации как организованного процесса создания благоприятных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав субъектов общественных отношений, осуществляемого на основе активного применения информационных технологий для формирования и использования информационных ресурсов<sup>19</sup>.

Процесс информатизации в нашей стране характеризуется такими важнейшими преобразованиями в жизни общества, как организация электронного документооборота и межведомственного информационного взаимодействия в системе публичной власти, перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид, предоставление возможности дистанционного образования и знакомства с культурными ценностями (виртуальные музеи, выставки, библиотеки), возможности удаленного доступа к информации и др.

Уникальность баз данных заключается в интеграции основных преимуществ

---

<sup>19</sup> Информационные технологии в юридической деятельности: учеб. для бакалавров / под общ. ред. П.У. Кузнецова. М.: Юрайт, 2013. С. 101; Бачило И.Л. Глобальная информатизация и право [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fact.ru/num05/batchilo.html> (дата обращения: 20.02.2018) и др.

для удовлетворения информационных потребностей граждан в процессе активного развития информационных технологий в информационном обществе. Они являются именно таким объектом, который, с одной стороны, создан на основе технологических разработок, а с другой – обеспечивает удовлетворение информационных потребностей пользователей за счет возможности систематизации и длительного хранения больших объемов информации.

Поэтому проведение в процессе информатизации и развития информационных технологий мероприятий по созданию и использованию баз данных для автоматизированной обработки и систематизации сведений – обязательный элемент государственной информационной политики, направленной на создание оптимальных условий удовлетворения информационных потребностей граждан и повышение качества жизни.

Технологическая основа современных баз данных строится на использовании специального программного обеспечения для поддержания функционирования базы данных в целом и прикладного программного обеспечения, предназначенного для выполнения конкретных задач пользователя при работе с базой данных.

Система управления базами данных отвечает за хранение информации, ее целостность и безопасность и обеспечивает доступ пользователей к интересующим их данным. Практическое назначение этого сложного программного комплекса заключается в том, чтобы обеспечить, с одной стороны, логическое представление информации при работе пользователя с базой, а с другой – внутренне расположить данные таким образом, чтобы достигнуть их единства и взаимосвязи. Иначе говоря, система управления базами данных выстраивает хранимые в памяти ЭВМ данные так, чтобы информация представлялась в систематизированном виде. Это результат работы специальных приложений, производящих внутренние трансформации данных: их объединение по запросу пользователя, переход к взаимосвязанным данным посредством гипертекстовых ссылок и т.д.

Прикладное программное обеспечение в базах данных позволяет выполнять дополнительные операции с документами: их анализ и сопоставление, формирование юридически значимого документа на основе информации, хранимой в базе данных, и др.

Следовательно, базы данных как объект информационной деятельности в рассматриваемом контексте являются наиболее совершенным средством автоматизированной обработки и систематизации массивов информации, работа с которым осуществляется на определенной информационно-технологической основе. Она включает средства вычислительной техники, программное обеспечение, технологии поиска и обработки данных, специальные технические средства защиты информации, технологии использования баз данных в процессе информационного взаимодействия (обмена), технологии работы с базами данных в разных информационных системах и сетях общего пользования и т.д. В этом признаке проявляются технологические аспекты природы баз данных.

*Фундаментальная ценность баз данных как информационного ресурса публичной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.* Определение в законодательстве РФ базы данных как совокупности самостоятельных информационных материалов (статей, расчетов и др.)<sup>20</sup> позволяет сделать вывод о ресурсном содержании этого объекта. Термин «информационный ресурс» прочно вошел в категориальный аппарат информационного права, но официально не закреплен в действующем информационном законодательстве.

Если ранее информационные ресурсы определялись в российском законодательстве как «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках,

---

<sup>20</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Рос. газ. 2006. 22 дек.

архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)»<sup>21</sup>, то в федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» мы встречаем упоминание о них лишь в п. 9 ст. 14, который устанавливает, что информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами<sup>22</sup>.

Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ определяет информационные ресурсы как совокупность информации, включая документы, независимо от содержания, времени и места создания<sup>23</sup>. Представляется, что данное определение не в полной мере отражает сущность информационных ресурсов, поэтому не может быть выбрано в качестве примера для развития национального законодательства.

В отдельных нормативных правовых актах этот термин по-прежнему активно применяется, прежде всего, при закреплении правового режима информационных ресурсов, составляющих официальную информацию органов публичной власти<sup>24</sup>.

Понятие «информационный ресурс» часто используется в законодательстве и для характеристики содержания баз данных. Например, как совокупность государственных информационных ресурсов, сформированных на уровне субъектов

---

<sup>21</sup> Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу).

<sup>22</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газ. 2006. 29 июля.

<sup>23</sup> Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ: принят в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 Постановлением 38-6 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информ. бюл. 2013. № 57.

<sup>24</sup> Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.01.2018 (дата обращения 01.10.2018); федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Рос. газ. 2011. 6 мая; федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе «Выборы» // Рос. газ. 2003. 15 янв. и др.

Российской Федерации и на федеральном уровне, определен государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей<sup>25</sup>. Статус государственного информационного ресурса закреплен за центральным банком данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации<sup>26</sup>, за единым банком данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту<sup>27</sup>, за федеральным банком данных о нарушениях налогового законодательства Российской Федерации<sup>28</sup> и многими другими электронными массивами информации<sup>29</sup>.

Приведенные примеры подтверждают системообразующее значение информационных ресурсов в практике реализации информационных отношений, в том числе тех, которые возникают в области формирования и использования баз данных.

В научной литературе высказано несколько точек зрения относительно понятия и признаков информационного ресурса, отличия которых заключаются в смысловых характеристиках, положенных в основу понимания природы объекта.

---

<sup>25</sup> Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» // Рос. газ. 2001. 20 апр.

<sup>26</sup> Постановление Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Рос. газ. 2005. 14 апр.

<sup>27</sup> Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 «О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту» // СЗ РФ. 2006. № 5, ст. 552.

<sup>28</sup> Постановление Правительства РФ от 10.02.1998 № 169 «О федеральном банке данных о нарушениях налогового законодательства Российской Федерации» // Рос. газ. 1998. 25 февр.

<sup>29</sup> См.: Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Этапы и проблемы формирования единого информационно-правового пространства России // Информационное право. 2012. № 1. С. 3-7.

Большинство исследователей в качестве основного признака информационного ресурса выделяют документированность информации: информационные ресурсы – это документы или массивы документов<sup>30</sup>. Тем самым признается, что информационный ресурс – это информация, закрепленная на материальном носителе и обладающая обязательными признаками (реквизитами), зная которые, можно быстро найти источник сведений и использовать его для удовлетворения информационных потребностей. Следовательно, информационный ресурс приобретает особое значение не как абстрактное представление информации, а как «форма» отражения информации об общественно значимых событиях и явлениях, которая является руководством для принятия решений и удовлетворения информационных потребностей.

Одно из наиболее точных и ярких определений информационного ресурса предложила И. Л. Бачило. В нем заложено понимание информационного ресурса как визуально воспринимаемого информационного объекта, который аккумулирует сформированные по определенному признаку или критерию сведения (информацию)<sup>31</sup>.

На основе анализа этого определения можно выделить такой признак информационного ресурса, как его ценность, которая зависит от того, насколько интересны и важны для пользователя сведения, выраженные в информационном ресурсе.

Информационный ресурс – не просто совокупность разнородной информации, сведенной воедино на материальном носителе. Это информация, логически

---

<sup>30</sup> Амелин Р.В. К вопросу легального определения информационных ресурсов // Информационное право. 2016. № 2. С. 4-6; Спирина Е.В. Информационные ресурсы как институт гражданского общества // Информационное право и становление основ гражданского общества в России: материалы теоретического семинара по информационному праву 2007 г. М., 2008. С. 28; Солдаткина О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 40 и др.

<sup>31</sup> Бачило И.Л. Информационное право: учеб. для вузов. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. С. 147.

связанная, сформированная по какому-либо признаку или критерию. Логическая завершенность, содержательность (ресурсоемкость) информации формируют интерес к ее источнику. Отсюда и понимание информационного ресурса как средства удовлетворения потребности человека в информации того или иного содержания, качества и в определенном количестве.

Именно в таком прочтении признак ценности информационного ресурса раскрывается в определении, предложенном О. Л. Солдаткиной, которая рассматривает информационный ресурс, представленный в виде отдельных документов или их массивов, как источник информации или средство для получения знаний<sup>32</sup>.

П. У. Кузнецов в предложенном им определении выделяет фундаментальную и социально-экономическую ценность информационных ресурсов<sup>33</sup>. Ресурсоемкость информации он характеризует по форме и содержанию, выделяя содержательные и формальные (атрибутивные) свойства и признаки информационных ресурсов<sup>34</sup>.

Содержательные признаки, основанные на доминировании информационной природы баз данных, подчеркивают нематериальный характер этого объекта. Его индивидуализация происходит исключительно путем восприятия информационного содержания базы данных и особой формы его организации – подборки материалов, установления логических связей между ними и представления их в систематизированном виде. Содержание базы данных должно рассматриваться как единство логически взаимосвязанных самостоятельных информационных элементов<sup>35</sup>. Именно содержательность, или информационная ресурсоемкость, объекта права предопределяет цели и особенности его использования, а также

---

<sup>32</sup> Солдаткина О.Л. Указ. соч. С. 40.

<sup>33</sup> Информационные технологии в юридической деятельности: учеб. для бакалавров / под общ. ред. П.У. Кузнецова. М.: Юрайт, 2013. С. 90-92.

<sup>34</sup> Там же. С. 58-59.

<sup>35</sup> Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Этапы и проблемы формирования единого информационно-правового пространства России // Информационное право. 2012. № 1. С. 4.

основания предоставления ему правовой охраны (включения в систему правового регулирования и определения места в ней).

Систематизированность больших объемов информации в базе данных определяет и полезность этого объекта. Значимость баз данных для современного информационного общества в условиях цифровизации трудно переоценить. Нет ни одной сферы общественной жизни, ни одной отрасли производства, где бы они не применялись.

Особую роль базы данных приобретают *в деятельности органов публичной власти*, что подчеркивает необходимость и важность выделения таких баз данных в качестве отдельного вида и установления для них особого правового режима.

Сегодня базы данных прочно вошли в сферу государственного и муниципального управления. Законодательно отмечена необходимость систематизации и структурного представления информационных ресурсов в форме баз данных более чем в двухстах нормативных правовых актах по различным отраслям (здравоохранения, охраны окружающей среды, образования, таможенных органов, судебной, транспортной деятельности, дорожного движения, полиции и др.).

Базы данных создаются при реализации органами власти таких основных функций, как:

мониторинг (база данных по плодородию почв земель сельскохозяйственного назначения, банк данных мониторинга водных объектов, база данных о состоянии пожарной безопасности объектов социальной защиты и здравоохранения, база данных материалов мониторинга качества государственных и муниципальных услуг);

учет (база данных сотрудников органов внутренних дел, состоящих на учете для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, база данных по учету трудовых арбитров);

контроль и надзор (база данных донорства крови и ее компонентов, база данных об итогах оценки результативности деятельности научных организаций);

нормирование (единая федеральная база данных в области государственного санитарно-эпидемиологического нормирования);

регистрация (федеральная база данных геномной информации, база данных подозреваемых, обвиняемых и осужденных) и других.

Увеличение количества государственных информационных ресурсов, важность их качественного и оперативного применения обуславливают необходимость ведения баз данных официальной информации. Их использование в деятельности органов власти позволяет сократить финансовые издержки на ведение бумажного документооборота и учет информационных ресурсов, а также устранить недостатки в системе государственной информации: дублирование информационных ресурсов в учетных системах различных ведомств, их противоречие, разрозненность информации по предметам ведения органов государственной власти, большое количество устаревших и не соответствующих объективной действительности сведений, отраженных в документах, и т.д.

Базы данных служат важнейшим средством, позволяющим аккумулировать и унифицировать информационные ресурсы системы государственного управления, создавая условия как для информационного обеспечения деятельности органов власти, исполнения государственных и муниципальных функций, организации межведомственного информационного взаимодействия, так и для оказания государственных и муниципальных услуг и предоставления гражданам доступа к необходимым им сведениям. Информация, систематизированная в базах данных, является основой для принятия управленческих решений, реализации главных функций государственного управления. В этом смысле базы данных выступают формой упорядочения государственных ресурсов, а также средством обеспечения «порядка» в системе публичной власти.

Поскольку базы данных прочно вошли в деятельность органов публичной власти, это привело к активному развитию законоотворчества в указанной области общественных отношений, о чем будет упомянуто ниже.

Общая цель государственных и муниципальных (публичных) баз данных, заключающаяся в систематизации и упорядочении информационных ресурсов сферы государственного и муниципального управления, конкретизируется в законодательных актах в значении целей создания и ведения баз данных и правовых последствий включения сведений в базу данных. Причем такие цели определяются законодателем весьма непоследовательно, можно даже сказать, произвольно: «централизованный учет сведений»<sup>36</sup>, «сбор документации»<sup>37</sup>, «принятие мер по обеспечению национального суверенитета над информационными потоками и выполнению требований безопасности»<sup>38</sup>, «хранение информации»<sup>39</sup>, «ведение упорядоченного сбора, систематизированного учета, удобства поиска и выдачи своевременной и достоверной информации»<sup>40</sup> и др. Лишь системный анализ текста нормативного правового акта позволяет определить действительное содержание цели, для достижения которой формируется и ведется база данных.

---

<sup>36</sup> Приказ Министерства транспорта РФ от 17.05.2010 № 113 «Об утверждении Порядка ведения электронной базы данных, содержащей сведения о выданных удостоверениях личности моряка, и использования указанных сведений» // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 30.

<sup>37</sup> Приказ Министерства регионального развития РФ от 28.12.2010 № 801 «Об утверждении Порядка формирования федерального банка данных проектирования объектов капитального строительства и формирования банка данных наиболее экономически эффективных проектов повторного применения» // Информ. бюл. о нормат., метод. и типовой проектной документации. 2011. № 8.

<sup>38</sup> Приказ Министерства транспорта РФ от 19.07.2012 № 243 «Об утверждении Порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах, а также предоставления содержащихся в них данных» // Рос. газ. 2012. 26 сент.

<sup>39</sup> Положение о порядке создания, ведения и хранения баз данных на электронных носителях: утв. Банком России 21.02.2013 № 397-П // Вестник Банка России. 2013. № 23.

<sup>40</sup> Приказ Федеральной службы исполнения наказаний РФ от 14.03.2008 № 150 «О создании электронной базы данных «Учет преступлений среди личного состава уголовно-исполнительной системы» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2008. № 7.

В завершение данной части исследования можно сделать вывод о том, что аксиологическое значение государственных и муниципальных (публичных) баз данных как объекта информационных правоотношений определяется эволюцией научно-технического прогресса и развитием информационного общества, возможностью и целесообразностью автоматизированной обработки информации и систематизацией информационных массивов в электронной форме в любой области человеческой деятельности на основе применения информационных технологий и технических средств, а также фундаментальной ценностью баз данных как информационного ресурса деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

## **§ 2. Публичная сфера формирования и использования баз данных**

Важным признаком правовой природы государственных и муниципальных (публичных) баз данных является особая сфера их использования – деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

До недавнего времени публичная власть не рассматривалась как самостоятельный предмет научных исследований, отождествленная по большей мере с властью государственной. Однако важнейшие преобразования в правовой жизни общества, в том числе связанные с переходом к цифровому обществу и цифровому (электронному) государству, привели к новому осмыслению этого института.

Рачинский В.В. определяет публичную власть как институционализированную легальную социальную власть, которая реализует общественные интересы определенного территориального сообщества и служит цели его сохранения и развития в качестве целостной системы. По его мнению, публичная власть в демократических обществах выполняет функции реализации публичного интереса, консолидации общества, управления, защиты существующей системы общественных отношений (охранительная), нормотворчества, обеспечения прав и свобод человека и гражданина<sup>41</sup>.

Среди отмеченных функций публичной власти особое внимание следует уделить реализации публичных интересов. Многими исследователями, занимающимися изучением концепции публичного права, эта функция рассматривается еще и как определяющий признак публичной власти.

---

<sup>41</sup> Рачинский В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 9-14.

Поскольку основное предназначение публичной власти, по мнению Ю. Ю. Сорокина, заключается в выполнении функции «общих дел»<sup>42</sup>, то закономерным является вопрос о соотношении публичной власти и интересов общества. Как и любой процесс взаимодействия, совместное развитие публичной власти и общества носит двусторонний взаимообусловленный характер. Оно основано на влиянии интересов общества на организацию, содержание и функционирование публичной власти и публичной власти – на выражение интересов общества<sup>43</sup>. Другими словами, интересы общества являются основой возникновения и функционирования власти, а власть является средством реализации общественных интересов. Оптимальный баланс общественных интересов и публичной власти обеспечивает эффективное осуществление власти и устойчивое развитие государства и общества.

В литературе публичность интересов раскрывается через природу публичных функций либо публичных вещей<sup>44</sup>, а также публичных услуг, традиционно имеющих общезначимый или «общеобязательный» характер<sup>45</sup>. Поэтому общественная значимость публичной деятельности является существенным моментом публичной власти и, следовательно, сущностью публичности как характеризующего признака государственных и муниципальных (публичных) баз данных.

Публично (общественно) значимая деятельность подчеркивается и в постановлениях Конституционного Суда РФ<sup>46</sup>.

Важным аспектом в содержании понятия публичной власти являются также формы ее организации, в качестве которых принято выделять федеральную власть, государственную власть субъектов РФ и местное самоуправление.

---

<sup>42</sup> Сорокин Ю.Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2011. С. 10-11.

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 474 – 484.

<sup>45</sup> Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М., 2015. С. 45.

<sup>46</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // СЗ РФ. 2012. № 31, ст. 4470.

Такой подход к пониманию публичной власти и ее рассмотрение в качестве родового, обобщающего понятия является весьма устоявшимся в юриспруденции и не вызывает особых дискуссий.

В современных исследованиях отмечается уже не только интегрирующая роль публичной власти, но и доказывается принцип единства публичной власти в государстве, реализуемый на различных уровнях и объединяющий государственную власть и местное самоуправление<sup>47</sup>.

Государственная власть является обязательным признаком государства и в нашей стране осуществляется на федеральном и региональном уровнях. Местное самоуправление наряду с государственной властью составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и представляет собой форму проявления народом своей власти на уровне муниципальных образований. Статьей 12 Конституции РФ<sup>48</sup> гарантируется самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий.

При этом Д. А. Поleshchenko совершенно верно подчеркивает, что в соответствии с основами конституционного строя РФ (ст. 3 Конституции РФ) осуществление государственной власти и местного самоуправления провозглашается на общих началах, базовым из которых является народовластие<sup>49</sup>. Поскольку органы местного самоуправления выполняют властные функции в рамках единой многоуровневой системы публичной власти, местному самоуправлению, как и государственной власти, присуща публично-властная природа<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23 – 28; Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 117-118.

<sup>48</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>49</sup> Поleshchenko Д.А. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 3.

<sup>50</sup> Там же. С. 13.

Использование в рамках данной работы категории «публичная власть» является методологической основой для рассмотрения особенностей государственных и муниципальных баз данных в единой системе.

Иначе говоря, к публичному типу баз данных относятся базы данных, формируемые в общезначимых интересах федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ (государственные базы данных) и органами местного самоуправления (муниципальные базы данных) в целях их последующего использования в сфере деятельности публичной власти.

В последние годы заметны активные мероприятия по совершенствованию государственного управления, которые направлены на повышение уровня доверия населения к публичной власти и обеспечение партнерских отношений между государством, бизнесом и гражданским обществом.

Можно согласиться с мнением А. В. Мартынова о том, что фактически избирается новая идеология для деятельности государственных органов, главная цель которой состоит в повсеместном внедрении «новых механизмов участия» граждан в делах государства<sup>51</sup>.

Для этого предпринимаются попытки поиска новых моделей осуществления публичной власти, основанных на обеспечении большей открытости государства и расширении участия институтов гражданского общества в совместной с органами власти работе по формированию и развитию информационного общества. Реализация основных направлений совершенствования государственного управления возможна только при условии, что публичная власть станет более прозрачной, доступной и подотчетной для общества.

Как уже отмечалось, важнейшие преобразования в деятельности органов публичной власти в настоящее время связаны с реализацией мероприятий по

---

<sup>51</sup> Мартынов А.В. Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 14.

упорядочению значительных массивов информации, необходимых для принятия эффективных управленческих решений и обеспечения взаимодействия органов публичной власти с гражданами и организациями.

В информационной сфере деятельности публичной власти различные информационные ресурсы не связаны между собой, что привело к дублированию одних и тех же сведений и их противоречиям друг другу, а во многих областях общественной жизни систематизированные юридически значимые сведения об основных объектах и субъектах права, формирование которых обеспечит реализацию публичных интересов, и вовсе отсутствуют.

Как правильно отмечает Н. Н. Ковалева, без государственных информационных ресурсов на сегодняшний день невозможно обеспечить непрерывный управленческий процесс и эффективное взаимодействие государства и гражданского общества<sup>52</sup>. Анализируя понятие и структуру государственного информационного ресурса, она вводит понятие публичный информационный ресурс, понимая под ним сведения, сообщения, данные, в том числе традиционные и электронные документы, формируемые государственными и муниципальными органами<sup>53</sup>.

Главным признаком публичного информационного ресурса является сфера его формирования и использования. Публичные информационные ресурсы становятся важнейшими источниками получения юридически значимой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что с принятием в 2006 г. федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» термин информационный ресурс утратил свое легитимное значение, развитие

---

<sup>52</sup> Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2014. С. 110.

<sup>53</sup> Там же. С. 108.

государственной информационной политики доказало необходимость его нового осмысления. Результатом этого стало введение в правовой оборот нового термина – базовый информационный ресурс<sup>54</sup>. Основными признаками базовых информационных ресурсов являются:

во-первых, сфера их создания и применения – базовые государственные информационные ресурсы формируются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами государственных внебюджетных фондов;

во-вторых, базовые информационные ресурсы содержат уникальные сведения об объектах либо субъектах права;

в-третьих, базовые информационные ресурсы предназначены для использования при осуществлении межведомственного информационного взаимодействия, предоставлении государственных и муниципальных услуг или исполнении государственных и муниципальных функций.

Как следует из Концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов, для признания государственного информационного ресурса базовым необходимо его соответствие двум условиям. Во-первых, базовый информационный ресурс должен содержать сведения о первичном правовом статусе объекта или субъекта правоотношений, достаточные для их идентификации при межведомственном информационном взаимодействии органов публичной власти, физических и юридических лиц. Во-вторых, особенности правовой природы базовых информационных ресурсов состоят в том, что информация из них должна использоваться для формирования сведений в

---

<sup>54</sup> Постановление Правительства РФ от 14.09.2012 № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах» // СЗ РФ. 2012. № 39, ст. 5269.

других информационных ресурсах<sup>55</sup>. Однако по причине того, что многие информационные ресурсы государства последнему требованию не отвечают, им не может быть присвоен статус базовых.

Наряду с базовыми информационными ресурсами в Концепции методологии систематизации и кодирования информации используется понятие «производные государственные информационные ресурсы», к которым относятся все иные информационные ресурсы, содержащие сведения об объектах или субъектах правоотношений со специальными, отраслевыми и дополнительными правовыми статусами. Производные государственные информационные ресурсы делятся на два уровня: используемые при межведомственном взаимодействии или исключительно самим владельцем ресурса (то есть имеющие ведомственный локальный характер).

Как видим, введение этих двух категорий государственных информационных ресурсов вызвано необходимостью решения проблем, с которыми столкнулось государство при реформировании системы государственного управления и внедрении новых форм деятельности органов публичной власти. Одно из ключевых направлений по решению этих проблем заключается в проведении мероприятий по систематизации информации, в том числе с использованием баз данных.

Например, законодательно установленный правовой режим базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации предусматривает его формирование и ведение в форме базы данных<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.05.2014 № 793-р «Об утверждении Концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов» // СЗ РФ. 2014. № 20, ст. 2594.

<sup>56</sup> Постановление Правительства РФ от 05.01.2015 № 4 «Об утверждении Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 2, ст. 517.

В базу данных, оператором которой является Министерство внутренних дел РФ, включается информация, поступающая от органов и учреждений, осуществляющих регистрацию по месту пребывания. База данных обеспечивает хранение информации в двух режимах – оперативном (когда с момента снятия с регистрационного учета прошло менее 5 лет) и архивном.

Обеспечение соответствия публичных информационных ресурсов новым требованиям, призванным устранить проблему дублирования и противоречия сведений об одних и тех же объектах и субъектах права в информационных ресурсах, формируемых различными органами власти, возможно лишь путем перехода на новый качественный уровень структурирования и обработки информации. Как указывается в Концепции систематизации и кодирования информации, добиться такого соответствия невозможно без формирования методологии. К направлениям деятельности органов государственной власти в сфере систематизации и кодирования информации Концепция относит в том числе связанные с ведением баз данных и иных различных информационных ресурсов, содержащих информацию об объектах и субъектах правоотношений<sup>57</sup>.

Следовательно, именно базы данных являются одним из средств решения основных проблем в сфере систематизации информации в деятельности органов публичной власти и устранения их негативных последствий, связанных с противоречием одних и тех же сведений в различных информационных ресурсах в результате их многократного дублирования, утратой их актуальности, трудностями в идентификации объектов учета в процессе информационного взаимодействия, повышением расходов на поддержание в актуальном состоянии различных информационных ресурсов и т.д.

---

<sup>57</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.05.2014 № 793-р «Об утверждении Концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов» // СЗ РФ. 2014. № 20, ст. 2594.

Публичный характер баз данных связан с их применением для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также для исполнения государственных и муниципальных функций. Участие государства в предоставлении публичных услуг является одним из сущностных признаков публичной власти в современном понимании концепции «сервисного» государства. Понятие публичных услуг отсутствует в законодательстве, но активно обсуждается в науке. В юридической литературе существуют различные подходы к пониманию его признаков.

Л. К. Терещенко, например, рассматривает публичные услуги, прежде всего, с позиции их социальной значимости. Она считает, что основным признаком публичных услуг является наличие публичного интереса в их выполнении. Публичные услуги могут оказывать как государственные и муниципальные органы, так и негосударственные структуры. Но главное, что с их помощью удовлетворяется общественный интерес, поэтому публичная власть должна обеспечить их исполнение<sup>58</sup>.

Н. В. Путило связывает публичные услуги с направленностью на предоставление гражданам и юридическим лицам определенного блага. В административно-правовом аспекте она рассматривает публичные услуги как конкретные действия государственных органов, в результате осуществления которых гражданин или юридическое лицо получают определенные блага<sup>59</sup>.

В научной литературе сформулированы следующие признаки публичных услуг: обеспечение общезначимой деятельности, неограниченный круг субъектов пользования, осуществление органом государственной или муниципальной власти, или иным субъектом, опора на публичную и частную собственность<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 16-17.

<sup>59</sup> Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 5.

<sup>60</sup> Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 4-5.

А. В. Нестеров выделяет также такую особенность публичных услуг, как наличие регламентов и государственный надзор за их предоставлением<sup>61</sup>.

По признаку публичного субъекта разграничивают государственные и муниципальные услуги.

В законодательстве государственные и муниципальные услуги рассматриваются как деятельность по реализации функций органа государственной власти или органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органов, предоставляющих такие услуги<sup>62</sup>.

В силу федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>63</sup> государственными признаются услуги, оказываемые следующими субъектами:

федеральными органами исполнительной власти;  
исполнительными органами государственной власти субъектов РФ;  
органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий;  
органами государственных внебюджетных фондов.

Применение баз данных для предоставления государственных и муниципальных услуг отражает один из аспектов их функционального предназначения в деятельности органов публичной власти. На использовании публичных баз данных основано оказание многих государственных и муниципальных услуг. Причем законодатель, устанавливая правовой режим баз данных, нередко определяет таким образом цели их создания и использования. А в некоторых случаях формирование и ведение баз данных само по себе является

---

<sup>61</sup> Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 23.

<sup>62</sup> См.: ст. 2 федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Рос. газ. 2010. 30 июля.

<sup>63</sup> Рос. газ. 2010. 30 июля.

самостоятельной публичной услугой, порядок предоставления которой прописывается в отдельных административных регламентах.

Например, публичный характер базы данных по учету трудовых арбитров определяется ее использованием для оказания Федеральной службой по труду и занятости РФ государственной услуги по представлению сведений о трудовых арбитрах. Результатом этой государственной услуги является предоставление заявителю сведений о трудовых арбитрах, содержащихся в базе данных, или отказ в предоставлении таких сведений<sup>64</sup>.

Самостоятельными государственными услугами, основанными на использовании баз данных, являются также:

государственная услуга по предоставлению гражданам РФ из федерального банка данных информации о детях, оставшихся без попечения родителей (исполнитель: Минобрнауки России; результат: предоставление заявителю для ознакомления анкеты детей, которые остались без попечения родителей и подлежат устройству в семью)<sup>65</sup>;

государственная услуга по предоставлению сведений об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы

---

<sup>64</sup> Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 24.09.2015 № 659н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по представлению сведений о трудовых арбитрах, содержащихся в базе данных по учету трудовых арбитров» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.10.2015 (дата обращения 16.06.2018).

<sup>65</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 15.06.2015 № 588 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством образования и науки Российской Федерации государственной услуги по предоставлению гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, для передачи их на воспитание в семьи граждан, выдаче предварительных разрешений на усыновление (удочерение) детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // Рос. газ. 2015. 3 авг.

гражданского назначения (исполнитель: Рособрнадзор; результат: предоставление выписки из базы данных, содержащей сведения об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, или уведомления об отсутствии в базе данных запрашиваемых сведений)<sup>66</sup>;

государственная услуга по предоставлению документов и сведений, содержащихся в Федеральном информационном фонде по обеспечению единства измерений (исполнитель: Росстандарт; результат: предоставление запрашиваемых документов и сведений, в том числе в виде баз данных, через официальный сайт фонда или с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг)<sup>67</sup>.

Еще одним из важнейших направлений государственной политики, в котором особая роль отводится базам данных, является обеспечение информационной открытости в деятельности органов власти<sup>68</sup>.

Информационная открытость заключается в создании условий для своевременного и беспрепятственного доступа к достоверной и актуальной информации о деятельности органов публичной власти.

Для достижения открытости публичной власти разработан проект открытого правительства и целый ряд документов по его реализации<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 05.10.2015 № 1106 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по предоставлению сведений об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.11.2015 (дата обращения 16.06.2018).

<sup>67</sup> Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 25.06.2014 № 1213 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по предоставлению документов и сведений, содержащихся в Федеральном информационном фонде по обеспечению единства измерений» // Рос. газ. 2014. 29 дек.

<sup>68</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5, ст. 547.

В юриспруденции модель открытого правительства еще не успела стать предметом фундаментальных научных исследований. Вопросы открытого правительства обсуждаются пока лишь на уровне отдельных научных статей. Вместе с тем их авторы предпринимают первые попытки разработки дефиниции этого термина<sup>70</sup>.

Подготовленный для реализации принципов открытого правительства стандарт открытости<sup>71</sup> базируется на использовании целого набора механизмов и инструментов, в числе которых особое внимание уделяется работе с открытыми данными.

Стратегическая цель мероприятий по размещению информации в форме открытых данных заключается в повышении прозрачности публичной власти.

В связи с внедрением новых стандартов и требований к открытости деятельности органов власти усиливается роль баз открытых данных, призванных обеспечить размещение информации, к которой должен быть предоставлен всеобщий доступ.

---

<sup>69</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2014. № 5, ст. 547; методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр [Электронный ресурс] // URL: <http://openstandard.ru/#documents> (дата обращения 10.04.2018); методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр [Электронный ресурс] // URL: <http://openstandard.ru/#documents> (дата обращения 10.04.2018) и др.

<sup>70</sup> Мартынов А.В. Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 13 – 23; Дзидзоев Р.М. К вопросу об открытом правительстве в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 35; Белозор Ф.И. Расширение открытости и прозрачности государственного управления [Электронный ресурс] // URL: [www.rane-brf.ru/](http://www.rane-brf.ru/) (дата обращения 10.04.2018); Нестеров А.В. Обсуждаем стандарт (концепцию) открытости «открытого правительства» // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 3 – 7 и др.

<sup>71</sup> URL: <http://open.gov.ru/event/5598187/> (дата обращения 10.04.2018).

Необходимость формирования таких баз данных отмечена на сегодняшний день во многих директивных документах нашего государства по различным направлениям социально-экономического развития страны.

Например, Стратегией развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года<sup>72</sup> предусматривается создание открытой базы данных инновационных проектов в медицинской науке.

В области науки и инноваций реализуется обозначенный государством приоритет по организации открытого доступа исследователей и научных групп к программам грантового финансирования. Для обеспечения прозрачности процедур выделения и расходования средств на научные исследования Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>73</sup> запланировано формирование открытой базы данных, содержащей сведения о получении субъектами научной деятельности различных видов государственного финансирования.

Дальнейшая реализация концепции открытых данных создаст основу для развития взаимовыгодного и эффективного сотрудничества между государством и гражданским обществом, в том числе путем разработки новых информационных сервисов (условий) для обеспечения удобства и своевременности доступа населения к достоверной информации о деятельности органов публичной власти.

При рассмотрении правовой природы публичных баз данных нельзя не оставить без внимания и вопрос об источниках финансирования работ по их формированию. В планы реализации стратегических приоритетов государственной информационной политики на разных уровнях публичной власти ежегодно

---

<sup>72</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2580-р «Об утверждении Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2013. № 2, ст. 111.

<sup>73</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1, ст. 216.

включаются мероприятия по упорядочению информационных ресурсов на основе создания баз данных. Иначе говоря, государственные и муниципальные (публичные) базы данных создаются за счет бюджетных средств публично-правовых образований трех уровней: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. При этом затраты государства на формирование баз данных должны быть оправданы возможностью их дальнейшего применения в деятельности органов власти для реализации публичных функций.

Таким образом, особенностью правовой природы баз данных, формируемых в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, является признак *публичности*, который определяется общественной значимостью баз данных для их использования в целях организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а также предоставления гражданам и организациям доступа к официальной информации.

### § 3. Публичные интересы создания и использования баз данных в сфере государственного и муниципального управления

Не менее важной категорией в познании правовой природы государственных и муниципальных (публичных) баз данных является категория «публичного интереса».

Теоретические основы концепции публичного интереса в отечественной юридической науке заложены профессором Ю. А. Тихомировым, который подчеркивает необходимость обращения к категории «интерес» для определения сущности публичного либо частного права<sup>74</sup>.

По своей сути интерес – это философская категория, оценка которой дается с позиции осознания и выражения человеком своих ценностных ориентаций, проявления потребностей к какому-либо объекту или осуществлению каких-либо действий. Интерес (от лат. *interest* – иметь значение) чаще всего понимается как реальная причина (основа) конкретных действий, стимул определенной деятельности<sup>75</sup>.

Потребность в современной юридической литературе рассматривается как обусловленная жизнью общества объективная необходимость, а интерес понимается как отраженная потребность, которая прошла через сознание человека и получила выражение в его поведении в форме сознательного побуждения<sup>76</sup>. Следовательно, интерес как осознанная потребность является побудительным мотивом для участия лица в определенных отношениях.

---

<sup>74</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 53.

<sup>75</sup> Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cyclopedia.ru/98/200/2681211.html> (дата обращения 15.05.2018).; Шепелев Д.В. Проблемы реализации и защиты интересов в праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11.

<sup>76</sup> Ласкина С.О. Соотношение частных и публичных интересов при правовом регулировании конкурсных отношений // Финансовое право. 2008. № 12. С. 8.

На использовании этой философской категории основаны многие юридические концепты, получившие объективное выражение в нормах права: «законные интересы», «конфликт интересов», «национальные интересы», «жизненно важные интересы», «имущественный интерес страхователя», «интересы, страхование которых не допускается», «действия в чужом интересе», «заинтересованные лица», «личная заинтересованность», «защита охраняемого законом интереса», «баланс частных и публичных интересов» и т.д. Поэтому нельзя не согласиться с утверждением о концептуально-образующей роли интереса в теории права<sup>77</sup>.

В сфере права сформировалось собственное понимание категории интереса, которое базируется на сущностных признаках из основных отраслей знаний.

В современной юридической литературе интерес рассматривается как охраняемое законом благо; как объективная категория, представляющая потребность социального характера<sup>78</sup>; как потребность в форме сознательного побуждения, проявляющаяся в поведении в виде желаний, намерений, стремлений<sup>79</sup> и др.

По мнению Д. В. Шепелева, главным признаком интереса в праве, который придает ему статус самостоятельной категории, является направленность на определенное благо<sup>80</sup>.

На наш взгляд, очень точно отражают роль интереса в праве позиции тех ученых, которые рассматривают его через осознанные и выраженные в нормах права общественные потребности. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, осознанный общественный интерес получает правовое выражение посредством государственной

---

<sup>77</sup> Першин М.В. Частно-правовой интерес: понятие, правообразование, реализация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2004. С. 8.

<sup>78</sup> Михайлов С.В. Категория интереса в гражданском (частном) праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 35.

<sup>79</sup> Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. С. 240.

<sup>80</sup> Шепелев Д.В. Проблемы реализации и защиты интересов в праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 16.

воли и в этом смысле становится целью деятельности государства по удовлетворению признаваемых им общественных потребностей<sup>81</sup>.

Иначе говоря, интерес есть признанная государством и отраженная в нормах права социальная потребность. Получивший объективное выражение интерес составляет содержание правовой нормы и предопределяет ее общеобязательный характер. При этом от качества правовых норм зависит степень реального обеспечения потребностей, имеющих социальное значение и связанных с достижением определенного блага, и соответственно дальнейшая «судьба» обусловивших их принятие интересов.

Если говорить о публичном интересе, то он направлен на достижение общего блага. С. А. Муромцев писал о том, что в научно-философском смысле общее благо объединяет многие частные интересы, обеспечивая тем самым благоприятные условия для их совместного развития<sup>82</sup>.

Следовательно, без удовлетворения публичных интересов, с одной стороны, не представляется возможной реализация частных интересов, а с другой стороны, достижение общего блага. Поэтому осознание государством общественных потребностей в той или иной сфере и придание им правовой формы служит гарантией целостности и устойчивого развития всего общества, достижение общего блага которого возможно лишь путем координации и обеспечения надлежащей поддержки и защиты со стороны государства разного рода частных интересов.

Как справедливо было указано В. Д. Переваловым и В. А. Бубликом, в придании публичной значимости частным интересам выражается качество

---

<sup>81</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 54.

<sup>82</sup> Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. 2-е изд. СПб., 2004. С. 171.

правового государства, которое в центр общественной жизни ставит потребности, интересы, права и свободы отдельного индивида<sup>83</sup>.

С латинского *publicus* (публичный) переводится как общезначимый, государственный. В словаре С.И. Ожегова «публичный» означает «общественный, не частный»<sup>84</sup>.

В научной литературе признается, что наличие публичных интересов, которые принадлежат не отдельным лицам, а обществу, является одним из главных признаков государства<sup>85</sup>.

Таким образом, все объекты и категории с определяющей характеристикой «публичный» определенно связаны с государством.

В связи с этим М. И. Васильева рассматривает публичность как свойство интересов, обусловленное их общественной значимостью, гарантированностью и защитой со стороны государства.<sup>86</sup>

Публичный интерес, по мнению профессора Ю. А. Тихомирова, это интерес социальной общности, официально признанный государством, получивший его поддержку и правовую защиту<sup>87</sup>.

Аналогичной позиции придерживается Д. Н. Горшунов, который считает, что публичный интерес составляют выраженные в нормах права общественные интересы, обеспеченные силой государственного принуждения<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Перевалов В.Д., Бублик В.А. Современное гражданское право – баланс частного и публичного // Цивилистические записки: межвузовский сборник науч. трудов. Вып. 3. М., 2004. С. 52.

<sup>84</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд. М.: ООО «А ТЕМП», 2006. С. 631.

<sup>85</sup> Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 35.

<sup>86</sup> Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 11.

<sup>87</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 55.

<sup>88</sup> Горшунов Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. Казань, 2005. С. 82 - 83.

Позиции этих ученых основаны, прежде всего, на том, что публичный интерес будучи признанным государством получает обязательное выражение в нормах права. То есть публичные интересы образуют те общественные потребности, которые в настоящий момент времени в силу объективной необходимости нуждаются в обеспечении надлежащей правовой защиты, и от которых зависит и реализация личностных интересов отдельного человека. В этом смысле признание государством публичного интереса и его выражение в нормах права служит гарантией устойчивого развития общества. Поэтому воплощенный в праве публичный интерес должен соответствовать потребностям всего общества или его большей части.

К этому следует добавить, что публичный интерес должен характеризоваться своей общественной значимостью и государственной направленностью и выступать как взаимообусловленный интерес общества и государства. Для реализации публичного интереса, которая должна осуществляться в пределах установленных предписаний, требуется властно-организационный механизм воздействия и императивность методов правового регулирования<sup>89</sup>.

Возрастающая роль информации и ее усиливающееся влияние на все сферы общественной жизни, включая деятельность органов публичной власти, обуславливает формирование новых общественно значимых потребностей. На современном этапе именно информационная сфера, являющаяся системообразующим фактором для развития общества, представляет собой площадку для проявления широкого спектра разного рода публичных интересов, без обеспечения которых невозможно удовлетворение других интересов, как личных, так и общезначимых, публичных интересов государства и общества. Поэтому публичные интересы в информационной сфере определяют содержание

---

<sup>89</sup> См.: Дудиков М.В. Публичные интересы в горном праве: понятие и признаки // Lex russica. 2014. № 8. С. 934.

государственной информационной политики, а создание условий для их реализации становится стратегической задачей нашего государства.

Ведущее место среди публичных интересов в информационной сфере принадлежит интересам в области формирования и использования государственных и муниципальных информационных ресурсов, без которых не представляются возможными реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и ее использования, информационное обеспечение деятельности органов публичной власти и осуществление основных функций государственного управления, развитие единого информационного пространства Российской Федерации и повышение эффективности предоставления публичных услуг.

При этом значительное изменение технологий исполнения публичных функций, совершенствование процедур и методов публичного управления выдвигает новые требования к содержательным характеристикам информационных ресурсов.

Как верно подчеркивает Н. Н. Ковалева, поскольку информационные ресурсы имеют особое значение для реализации полноценного и эффективного государственного управления, необходимо наиболее оптимально организовать процессы создания и ведения государственных информационных ресурсов<sup>90</sup>. Что в конечном итоге позволит обеспечить реализацию основных информационных потребностей как государственных и муниципальных органов, так и населения.

Важная роль в обеспечении названных публичных интересов отводится базам данных, которые в силу своей природы и целевого назначения являются одним из основных информационно-технологических средств в развитии информационной сферы.

---

<sup>90</sup> Ковалева Н.Н. Правовая природа государственных информационных ресурсов // Информационные ресурсы России. 2012. № 2. С. 27; Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2014. С. 196.

Качественно новый подход к модернизации системы государственного управления на основе широкого применения информационно-коммуникационных технологий, реализуемый в рамках административной реформы, оказал значительное влияние на развитие информационной деятельности государства. Главным источником такой деятельности является управленческая информация, объединяемая в базы данных и формирующая состав государственных и муниципальных информационных ресурсов, которая используется в процессе функционирования органов власти в различных формах документированной информации<sup>91</sup>.

В результате масштабных преобразований в нашей стране создаются значительные массивы информации, являющиеся основой для принятия управленческих решений. Документированная информация, созданная или полученная органами государственной власти или органами местного самоуправления, в целях обеспечения ее сохранности и удобства использования подвергается структурированию и систематизированному представлению в базах данных.

Без баз данных сегодня невозможно представить организацию электронного документооборота в системе публичной власти, обеспечение эффективного и оперативного взаимодействия государства с гражданами, функционирование системы государственного управления и реализацию принципов формирования в нашей стране информационного общества и правового демократического государства.

Поэтому публичные интересы в формировании систематизированных массивов информационных ресурсов становятся определяющими в развитии государственной информационной политики и законодательства в информационной

---

<sup>91</sup> Устинович Е.С. Источники, методы и средства информационной деятельности органов государственной власти Российской Федерации // Информационное право. 2007. № 3. С. 13.

сфере и находят отражение в целях, задачах и принципах соответствующих директивных и законодательных документов<sup>92</sup>.

Признание государством таких интересов и их объективное выражение в официальных документах государственной информационной политики – это существенный шаг на пути повышения эффективности деятельности органов публичной власти за счет приведения в порядок информационно-ресурсной основы публичного управления (исключение дублирования и противоречий информации, обеспечение ее актуальности и достоверности, использование единых подходов к формированию и ведению различных информационных ресурсов и обеспечение взаимосвязи между ними). Дальнейшее создание условий для реализации публичных интересов должно быть представлено в виде единой системообразующей нормативно-правовой основы в области баз данных, поскольку на сегодняшний день публичные интересы в формировании баз данных находят объективное выражение лишь на уровне отдельных отраслевых нормативных актов.

В условиях назревшей проблемы модернизации системы государственного и муниципального управления базы данных являются не просто источником достоверной информации. Это информационно-ресурсная основа публичной власти, необходимая для внедрения новых методов принятия управленческих решений, исполнения публичных функций и реализации современных управленческих

---

<sup>92</sup> Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2017 (дата обращения 10.02.2018); концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и план мероприятий по ее реализации: утв. распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р // Рос. газ. 2004. 7 окт.; распоряжение Правительства РФ от 10.05.2014 № 793-р «Об утверждении Концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов» // СЗ РФ. 2014. № 20, ст. 2594 и др.

подходов, построенных на активном взаимодействии между государством и гражданским обществом.

Поэтому публичные интересы в создании и использовании баз данных напрямую связаны с осуществлением органами публичной власти своих полномочий, направленных на удовлетворение иных социально значимых потребностей в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Например, принятие нормативных правовых актов, определяющих необходимость ведения единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, подтверждает признание государством общественных потребностей в систематизированном учете сведений, характеризующих наркоситуацию в нашей стране, для осуществления постоянного мониторинга и своевременного реагирования в этой сфере<sup>93</sup>. Общее благо, на обеспечение которого направлены мероприятия государства по созданию и ведению этого банка данных, состоит в противодействии незаконному обороту наркотических средств, профилактике употребления наркотиков, организации лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

Публичный интерес в создании банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, заключается в обеспечении централизованного учета детей и граждан, желающих взять детей на воспитание. Содержащиеся в государственном банке данных сведения используются исключительно для оказания содействия в подборе ребенка и устройстве его на воспитание в семью<sup>94</sup>. Тем самым, признание

---

<sup>93</sup> Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 «О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту» // СЗ РФ. 2006. № 5, ст. 552.

<sup>94</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 17.02.2015 № 101 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2015 (дата обращения 18.05.2018).

государством этого публичного интереса и его правовое оформление является одним из важнейших средств реализации основных начал семейного законодательства, согласно которым приоритет отдается семейному воспитанию детей, заботе об их благосостоянии и развитии, защите прав и интересов несовершеннолетних.

Публичные интересы, связанные с организацией функционирования единой системы межведомственного электронного взаимодействия, также реализуются посредством формирования баз данных.

В соответствии с Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия<sup>95</sup> указанная система включает в свой состав базы данных, содержащие сведения:

- о программных и технических средствах, обеспечивающих доступ к информационным системам органов власти;

- о программных и технических средствах, используемых для осуществления взаимодействия между информационными системами органов власти посредством технологии очередей электронных сообщений;

- об истории движения электронных сообщений.

Как видим, в большинстве случаев ведение баз данных так или иначе призвано обеспечить реализацию иных общественных или частных интересов отдельных лиц, в том числе связанных с возникновением и осуществлением гражданами и организациями их законных прав.

Поэтому от уровня правового обеспечения публичных интересов в сфере формирования и использования баз данных зависит не только состояние информационно-ресурсной основы деятельности органов публичной власти, но и достижение стратегических приоритетов государства, связанных с повышением качества жизни общества, обеспечением его целостности и устойчивого развития.

---

<sup>95</sup> Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. 2010. № 38, ст. 4823.

Важная роль в реализации публичных интересов в сфере формирования и использования баз данных принадлежит публичному праву, так как именно публично-правовые нормы призваны наиболее эффективным образом организовать деятельность публичных структур по упорядочению социально значимых информационных ресурсов.

Несмотря на то, что информационное право является комплексной отраслью, Э. В. Талапина совершенно верно отмечает, что его публично-правовые корни очевидны. С момента своего формирования информационное право позиционировалось как дочерняя отрасль публичного права<sup>96</sup>.

В условиях развития информационного общества активная роль в регулировании основ электронного (цифрового) государственного управления, по мнению Э. В. Талапиной, принадлежит именно информационному праву<sup>97</sup>.

Поскольку публичные интересы в области формирования и использования государственных и муниципальных баз данных непосредственно связаны с реформированием государственного управления, именно отрасль информационного права, на наш взгляд, призвана обеспечить приоритет таких интересов.

В целом можно сделать вывод, что публичный интерес, объектом которого выступают государственные и муниципальные базы данных, характеризуется следующими признаками.

1. Это общественно значимые интересы, официально признанные государством и являющиеся основой для развития законодательства в области формирования и использования государственных и муниципальных баз данных.

2. Содержание публичного интереса в создании и использовании государственных и муниципальных баз данных составляют потребности государства в обеспечении систематизированного учета в электронной форме сведений о

---

<sup>96</sup> Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2015. С. 357.

<sup>97</sup> Там же. С. 98.

наиболее важных с точки зрения практики развития общественных отношений фактах и событиях человеческой деятельности, субъектах и объектах права.

3. Реализация публичных интересов в создании и использовании государственных и муниципальных баз данных является условием организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания публичных услуг и исполнения публичных функций, а также предоставления гражданам и организациям доступа к официальной информации.

4. Публичный интерес в создании и использовании государственных и муниципальных баз данных связан с осуществлением органами публичной власти предоставленных им полномочий, направленных на удовлетворение иных общественно значимых потребностей, находящихся под защитой государства и обеспечивающих устойчивое развитие личности, общества и государства.

Основываясь на этих признаках, публичные интересы в области баз данных можно определить как признанные государством и обеспеченные правом общественно значимые потребности в систематизированном учете в электронной форме наиболее важных для государства сведений в целях их использования для организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а также предоставления гражданам и организациям доступа к официальной информации.

#### **§ 4. Публичная достоверность баз данных в сфере государственного и муниципального управления**

Одним из основных начал правового регулирования общественных отношений, возникающих в информационной сфере, является закрепленный в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) принцип достоверности информации и своевременности ее предоставления.

Основанный на сущностных свойствах информации принцип достоверности означает, что информация должна быть полным и точным отражением объективных событий и фактов окружающей действительности.

Декларированный в законе об информации этот принцип конкретизируется в нормах ст. 14 применительно к информации, содержащейся в базах данных различных государственных информационных систем. Так, в соответствии с п. 9 ст. 14 Закона об информации на государственные органы возложена обязанность обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в государственной информационной системе, доступ к указанной информации, а также ее защиту от разного рода неправомерных действий (уничтожение, копирование, распространение и др.).

Следовательно, достоверность является обязательным требованием при обеспечении доступа к официальным сведениям, используемым в деятельности органов публичной власти, в особенности когда речь идет об электронных массивах информации.

В связи с этим закономерным является вопрос, при каких условиях информация может считаться достоверной? Для ответа на него можно обратиться к государственному стандарту Р ИСО 15489-1-2007, который определяет, что достоверным признается документ, созданный непосредственно во время или после

событий или действий, к которым он относится, и являющийся полным и точным их представлением<sup>98</sup>.

Используя эти характеристики, достоверность государственных и муниципальных (публичных) баз данных можно представить следующим образом:

- 1) информация, подлежащая внесению в базу данных, должна быть полным и точным отражением объективных событий и фактов окружающей действительности;
- 2) информация в базе данных должна соответствовать сведениям в документах, послужившим основанием для ее внесения в базу данных;
- 3) внесение сведений в базу данных должно осуществляться уполномоченными лицами в установленном нормативно-правовыми актами или внутренними распорядительными документами органа власти порядке;
- 4) внесение сведений в базу данных должно осуществляться своевременно с соблюдением установленных сроков.

В условиях цифровизации все важнейшие информационные ресурсы государства сосредоточены в базах данных. В условиях развития новых форм взаимодействия между государством и гражданским обществом органы публичной власти, граждане и организации вынуждены постоянно обращаться к официальной информации, содержащейся в базах данных. Такая информация необходима для предоставления публичных услуг и исполнения публичных функций, в нередких случаях она служит основой реализации прав и законных интересов граждан и совершения юридически значимых действий. Поэтому с ее достоверностью напрямую связано правовое качество жизни общества.

Последние тенденции развития правовой сферы подтверждают, что принцип достоверности информационных ресурсов государства является не просто

---

<sup>98</sup> ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования: утв. приказом Ростехрегулирования от 12.03.2007 № 28-ст // М.: Стандартинформ, 2007.

декларативной нормой законодательства. С ним связаны важные для участников правоотношений юридические последствия их действий и защита законных интересов. Речь, в частности, идет об одном из важнейших публичных информационных ресурсов – Едином государственном реестре недвижимости, в отношении которого официально закреплён и неукоснительно соблюдается принцип публичной достоверности.

Принципом публичной достоверности руководствуются и суды при рассмотрении дел, связанных с систематизированными массивами информации.<sup>99</sup> указал, что создание в соответствии с оспариваемым законоположением особого федерального списка экстремистских материалов позволяет гарантировать своего рода принцип «публичной достоверности». Размещение этого информационного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте федерального органа государственной регистрации обеспечивает общедоступность и общеизвестность содержащихся в нем сведений и является профилактической мерой, направленной на противодействие и предупреждение экстремистской деятельности.

В определении Верховного суда РФ от 15.01.2016 № 305-ЭС14-8939 по делу № А40-44365/2014<sup>100</sup> содержится вывод о том, что при разрешении поставленного

---

<sup>99</sup> Например, Конституционный суд РФ в определении от 16.07.2015 № 1787-О указал, что создание в соответствии с оспариваемым законоположением особого федерального списка экстремистских материалов позволяет гарантировать своего рода принцип «публичной достоверности». Размещение этого информационного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте федерального органа государственной регистрации обеспечивает общедоступность и общеизвестность содержащихся в нем сведений и является профилактической мерой, направленной на противодействие и предупреждение экстремистской деятельности. См.: Определение от 16.07.2015 № 1787-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы местной религиозной организации Свидетелей Иеговы в городе Биробиджане на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 1 и статьей 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2018).

<sup>100</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2018).

перед судом вопроса актуальность представленных суду сведений должна быть проверена на основании открытых источников информации о регистрации иностранных юридических лиц, соответствующих принципу публичной достоверности.

Приведенные примеры подтверждают важность применения и законодательного закрепления принципа публичной достоверности для всех баз данных, формируемых и используемых в деятельности органов власти. В отдельных нормативно-правовых актах, устанавливающих правовой режим баз данных, достоверность закрепляется, как правило, требование или принцип формирования баз данных.

Например, обязательным требованием к ведению государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, является обеспечение полноты и достоверности документированной информации о детях и гражданах, выразивших намерение принять детей на воспитание в свои семьи. В целях его исполнения органы опеки и попечительства обязаны своевременно и в полном объеме предоставлять региональному оператору сведения о каждом ребенке, оставшемся без попечения родителей. За нарушение уполномоченными лицами данного требования установлена административная ответственность в соответствии со ст. 5.36 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>101</sup>. Обеспечение достоверности сведений банка данных является важной гарантией реализации государственной политики в области защиты прав ребенка, ориентированной на оказание всестороннего содействия в устройстве детей на воспитание в полноценные семьи.

Из Положения о порядке создания, ведения и хранения баз данных, содержащих информацию об имуществе и обязательствах негосударственного

---

<sup>101</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Рос. газ. 2001. 31 дек.

пенсионного фонда<sup>102</sup> следует, что достоверность базы данных заключается в актуальности информации и возможности предоставления доступа к ней по состоянию на каждый рабочий день.

Полнота и достоверность сведений и документов также является основным принципом создания банка данных в исполнительном производстве<sup>103</sup>. Его реализация обеспечивается такими требованиями к порядку работы с банком данных, как сохранение идентичности введенных в банк данных сведений и документов, получаемых Федеральной службой судебных приставов, установление сроков внесения сведений в банк данных и сроков их хранения, оснований и процедуры уничтожения сведений и документов в банке данных, ответственности за несоблюдении данных требований.

Представленные примеры подтверждают, что достоверность государственных и муниципальных (публичных) баз данных является одним из аспектов их правовой природы, который должен получить соответствующее правовое оформление. В условиях реализации в нашей стране государственной информационной политики, основанной на широком применении информационных технологий и организации новых форм взаимодействия между публичной властью и обществом, государство обеспечивает систематизированный учет различных сведений об объектах и субъектах права, о наиболее важных событиях и фактах общественной жизни в базах данных. Именно базы данных служат в условиях цифровизации современного информационного общества информационной основой деятельности органов публичной власти при организации межведомственного информационного взаимодействия, исполнении государственных и муниципальных функций и

---

<sup>102</sup> Положение о порядке создания, ведения и хранения баз данных, содержащих информацию об имуществе, обязательствах негосударственного пенсионного фонда и их движении, а также случаях передачи на хранение в Банк России резервных копий баз данных: утв. Банком России 03.06.2015 № 471-П // Вестник Банка России. 2015. № 63.

<sup>103</sup> Приказ Федеральной службы судебных приставов РФ от 12.05.2012 № 248 «Об утверждении Порядка создания и ведения банка данных в исполнительном производстве Федеральной службы судебных приставов в электронном виде» // Рос. газ. 2012. 5 сент.

предоставлении публичных услуг. Поэтому если база данных содержит недостоверные сведения, то это может весьма негативно сказаться на эффективности осуществления публичной власти и подорвать доверие общества к ней.

Следовательно, по своему назначению государственные и муниципальные базы данных призваны обеспечить публичную достоверность содержащейся в них информации. То есть, во-первых, возможность получения доступа к сведениям базы данных, а, во-вторых, возможность руководствоваться этими сведениями и полагаться на них в своей деятельности.

Используя сведения из государственных и муниципальных баз данных, лица к ним обращающиеся должны быть уверены в их достоверности и правовой надежности. Ведь во многих случаях сведения, внесенные в публичную базу данных, являются основанием возникновения прав и обязанностей участников правоотношений или подтверждают конкретные факты правовой действительности. Поэтому государство должно принять все необходимые меры, для того чтобы гарантировать своим гражданам правовую защищенность от преднамеренных или случайных нарушений их прав, связанных с недостоверностью официальной информации государства, содержащейся в публичных базах данных.

Принцип достоверности государственных и муниципальных (публичных) баз данных может считаться реализованным при условии постоянного пополнения и обновления базы данных для поддержания актуальности и востребованности содержащейся в ней информации. Речь идет о качественной обработке информационных ресурсов с точки зрения их достаточности для решения конкретных задач пользователей и удовлетворения информационных потребностей, а также их максимального соответствия объективным образам действительности. Только своевременное обновление базы данных и поддержание ее в актуальном состоянии могут обеспечить доверительный характер содержащихся в ней сведений

и возможность безусловного использования субъектами права в качестве исходных оснований для совершения юридически значимых действий.

Таким образом, достоверность информации, содержащейся в государственных и муниципальных (публичных) базах данных, понимается не только как принцип, вытекающий из Закона об информации, но и как требование к их формированию, определяемое как полное и точное отражение объективных событий и фактов окружающей действительности.

## ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) БАЗ ДАННЫХ

### § 1. Понятие и признаки публичной базы данных как комплексного объекта права

При разработке правового режима конкретного объекта права в первую очередь важно учитывать его правовую природу и юридически значимые признаки, определяющие ключевые характеристики объекта. Поэтому формирование основ правового регулирования в отношении публичных баз данных нужно начинать с научного осмысления данного понятия в целях дальнейшего совершенствования законодательства и обеспечения единства толкования и применения данного термина.

Термин «база данных», как уже отмечалось выше, является переводом с английского «database» и обозначает упорядоченный массив сведений, обработанных с помощью ЭВМ<sup>104</sup>. Изначально это понятие применялось исключительно в области компьютерных исследований и лишь в последующем, в связи с признанием баз данных в качестве объекта права, было адаптировано к сфере юриспруденции. Поэтому считаем необходимым остановиться на некоторых дефинициях базы данных, изложенных в технической литературе. Их анализ позволяет выделить два основных подхода к определению этого термина. Общим для них является описание базы данных как некоторой совокупности или набора сведений, а различие заключается в главном признаке, который выделяет исследователь.

Например, одни авторы (П. И. Ананьев, М. А. Кайгородова, Т. С. Карпова, М. Р. Когаловский, Ю. А. Шафрин и др.) основным признаком совокупности

---

<sup>104</sup> Вайшнурс А.А. Современность и перспективы правовой охраны баз данных в России, США и Европейском Союзе // Юрист. 2003. № 11. С. 47.

сведений, образующих содержание базы данных, называют ее предметную ориентированность<sup>105</sup>. Предметная область обуславливает системообразующие, логические связи между элементами базы данных. Этому подходу соответствует понимание базы данных как организованной и представленной в памяти компьютера совокупности сведений (данных) в какой-либо предметной области, предназначенной для удовлетворения информационных потребностей пользователей<sup>106</sup>.

Другие авторы (Ф.С. Воройский, К. Дж. Дейт, В. И. Першиков, Д. А. Поспелов, В. М. Савинков и др.) делают акцент на форме представления совокупности данных, форме существования базы данных, которой выступает машиночитаемый носитель<sup>107</sup>. Ф. С. Воройский, например, дает определение базы данных как организованной совокупности информационных элементов, представленных на машиночитаемых носителях<sup>108</sup>. Машиночитаемая форма существования базы данных обуславливает возможность хранения и обработки сведений с применением средств вычислительной техники.

Как видим, в технической литературе представлено большое количество дефиниций базы данных, отражающих скорее не столько субъективное мнение авторов о том, что означает этот термин, сколько сложность его характеристики.

---

<sup>105</sup> Ананьев П.И., Кайгородова М.А. Основы баз данных: учеб. пособие. Барнаул: Алтайский гос. техн. ун-т им. И. И. Ползунова, 2010. С. 9; Карпова Т.С. Базы данных: модели, разработка, реализация. СПб: Питер, 2001. С. 20; Шафрин Ю.А. Информационные технологии: в 2 ч. Ч. 2: Офисная технология и информационные системы. М.: Лаборатория Базовых Знаний, 2001. С. 210 и др.

<sup>106</sup> Когаловский М.Р. Энциклопедия технологий баз данных. М.: Финансы и статистика, 2005. С. 460.

<sup>107</sup> Аверкин А.Н., Гаазе-Рапопорт М.Г., Поспелов Д.А. Толковый словарь по искусственному интеллекту [Электронный ресурс] // URL: <http://www.raai.org/library/tolk/aivoc.html#L101> (дата обращения 22.07.2018); Дейт К.Дж. Введение в системы баз данных / пер. с англ. М.: ИД «Вильямс», 2005. С. 43; Першиков В.И., Савинков В.М. Толковый словарь по информатике. М.: Финансы и статистика, 1991. С. 30;

<sup>108</sup> Воройский Ф.С. Информатика: энциклопедический словарь-справочник: введение в современные информационные и телекоммуникационные технологии в терминах и фактах. М.: ФИЗМАТЛИТ, 2006. С. 148.

В юриспруденции же базу данных нужно рассматривать как правовую категорию, и определение должно быть разработано на основе правил формирования юридических понятий.

А. Е. Сычев пишет, что изначально понятие «база данных» рассматривалось как технический (программный) объект, включающий данные и используемые для их обработки программы для ЭВМ. В дальнейшем в правовой сфере базы данных получили правовую охрану как разновидность сборников, а программы для ЭВМ стали самостоятельным объектом правового регулирования<sup>109</sup>. Подтверждение этому мы находим в абз. 2 п. 2 ст. 1260 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которым база данных – это представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины<sup>110</sup>.

Однако, несмотря на закрепление в Гражданском кодексе РФ легального определения базы данных, одной из основных проблем развития законодательства в области формирования и использования баз данных в публичной сфере является смысловая неопределенность и терминологическое несоответствие, которые присутствуют в понимании этого объекта в различных нормативных правовых актах. Связана эта проблема прежде всего с тем, что легальное определение базы данных подчеркивает специфику данного объекта как составного произведения. Для дальнейшего совершенствования правового регулирования общественных отношений по поводу формирования и использования баз данных в сфере государственного и муниципального управления представляется необходимым

---

<sup>109</sup> Сычев А.Е. База данных как объект правовой охраны в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 36.

<sup>110</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Рос. газ. 2006. 22 дек.

уточнить юридическую дефиницию понятия «публичная база данных» с целью ее включения в текст закона об информации, поскольку публичные базы данных по своей природе являются информационным объектом, который порождает новую предметную область правового регулирования информационных отношений.

Определение публичной базы данных должно, во-первых, однозначно отражать сущностные признаки базы данных, не связанные с ее пониманием только как составного произведения, а, во-вторых, в целом соответствовать развитию информационного законодательства и практике его применения.

На основе анализа определений понятия «база данных», представленных в законодательстве, научной и учебной литературе, рассмотрим его общие признаки, которые характерны для всех баз данных, включая публичные, и вытекают из общих начал информатики.

Одним из основных элементов понятия публичной базы данных, раскрывающим его содержание, являются данные, т.е. информация, представленная в виде, обеспечивающем возможность ее обработки на основе применения информационных технологий и средств вычислительной техники.

В информатике понятия «данные» и «информация» не рассматриваются как тождественные. При их разграничении отмечается, что данные – это всего лишь элемент (часть) информации. Они несут в себе информацию о событиях, произошедших в материальном мире, поскольку являются регистрацией сигналов, возникших в результате этих событий<sup>111</sup>. Поэтому очевидно, как подчеркивает А. В. Нестеров, что термин информатики «данные» используется для обозначения технической формы сведений, которая обеспечивает возможность транспортировки

---

<sup>111</sup> Информатика. Базовый курс. 2-е изд. / под ред. С.В. Симоновича. СПб.: Питер, 2007. С. 17.

информации во времени (хранение) и в геометрическом пространстве, а также осуществление ее логической обработки в машиночитаемом виде<sup>112</sup>.

В определении, закрепленном в ГК РФ, законодатель использовал термин «самостоятельные материалы» (уточнив в п. 1 ст. 1334 ГК РФ, что материалы – это самостоятельные информационные элементы), не ограничивая конкретного их круга и подчеркнув тем самым, что они могут быть самыми разнообразными: статьи, расчеты, нормативные акты, судебные решения и иные подобные материалы.

Применительно к публичным базам данных речь идет об упорядочении документированной информации, содержащей наиболее важные для государства сведения об объектах, субъектах, событиях, фактах и т.д., которые в силу их общественной значимости систематизируются и обрабатываются в сфере государственного и муниципального управления для последующего использования при оказании государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций, а также при предоставлении гражданам и организациям доступа к официальной информации.

Следовательно, публичная база данных представляет собой упорядоченный массив документов и иных сведений сферы государственного и муниципального управления.

Массивность заключается во множестве информационных элементов (материалов), сосредоточенных в базе данных. Массив (фр. *massif* – мощный, сплошной) представляет собой совокупность большого числа однородных по каким-либо признакам объектов, предметов и т.п. База данных является информационным массивом, т.е. некоторым пространством, с точки зрения организации объекта, для объединения большого количества информационных единиц.

---

<sup>112</sup> Нестеров А.В. О методологических основах определения природы информационных продуктов при кодификации информационного законодательства // Систематизация и кодификация российского законодательства: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП РАН, Изд-во «Канон+», 2015. С. 38.

Словосочетание «информационный массив» нередко встречается в законодательстве в значении систематизированной совокупности документированной информации, зафиксированной на материальном носителе, и рассматривается как государственный информационный ресурс<sup>113</sup>. Самостоятельное употребление термина «информационный массив» в нормативно-правовых актах позволяет сделать вывод, что таким образом отграничиваются конгломераты информации, большие информационные совокупности, зафиксированные на различных материальных носителях, от баз данных, существующих исключительно в электронной форме. В то же время его использование в контексте описания публичных баз данных позволяет подчеркнуть массивность и ресурсоемкость этого объекта.

Информационный массив – это множество однородных информационных элементов, образующих единое целое. Материалы, составляющие публичную базу данных, имеют большую ценность не в силу собственных качеств, а в первую очередь как составная часть объекта. При этом целостность массиву информации в базе данных придает расположение элементов в системном порядке на основе логических и смысловых связей между ними.

Вторым признаком понятия публичной базы данных является ее систематизированность, структурированность содержащейся в базе данных информации. База данных представляет собой не просто массив информации, не просто множество данных, а целостную завершенную систему однородных информационных элементов.

---

<sup>113</sup> Федеральный закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Рос. газ. 1998. 1 авг.; приказ Министерства внешних экономических связей и торговли РФ от 11.12.1997 № 621 «Об утверждении Положения о порядке создания и ведения информационных массивов и баз данных МВЭС России» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 23.01.2018) и др.

Свойством системности обладают многие объекты или предметы окружающего мира, будь они естественного происхождения или искусственно созданные человеком. Но применительно к информационным ресурсам, а тем более к базам данных, признак системности приобретает более глубокое содержание. Объясняется это тем, что систематизированность баз данных является их смыслообразующим признаком. Поэтому в легальном определении баз данных он выделен как ключевой признак их юридически значимой характеристики, заключающийся не в произвольном подборе или расположении информационных элементов базы данных, а в их структурированности.

Как отмечает И. И. Мозженко, систематизация в самом обычном понимании заключается в приведении некоторой совокупности разрозненных элементов в определенную систему, в расположении их в определенном порядке<sup>114</sup>. Такими элементами в базе данных являются информационные ресурсы, документированные материалы. Вне базы данных каждый из них носит самостоятельный, логически заверченный характер, а при включении в базу данных рассматривается как существующий в единстве с другими элемент системы. То есть в процессе систематизации информационных ресурсов на основе баз данных происходит их упорядочение и приведение в согласованную систему, позволяющую провести максимально полный охват документированной информации в некоторой предметной сфере в целях предоставления пользователю возможности реализовать право на доступ к информации.

Объединение информационных ресурсов в базе данных придает им особую содержательность, которая возможна только в единстве с другими элементами информационного массива. Например, отдельный клиентский договор организации предоставляет незначительный объем сведений о клиенте, его контактах, предмете

---

<sup>114</sup> Мозженко И.И. Систематизация законодательства и ее признаки // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 6-7.

договора. Объединение всех договоров в базе данных позволяет сделать выводы о категориях клиентов организации и получить целостную информацию о ее деятельности: спектре оказываемых услуг, получаемых доходах, особенностях деловой практики исполнения обязательств и т.д. Следовательно, рассмотрение информационного ресурса в системе связанных с ним однородных информационных материалов дает новый объем информации большего содержания.

В публичных базах данных структурирование, установление логических связей между элементами системы осуществляется на основе стандартной программы, предназначенной для создания баз данных.

В общетеоретическом и философском понимании «система» трактуется как «объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим его частям занимают соответствующие им места»<sup>115</sup>, как «некоторое упорядоченное, организованное множество элементов, образующих целостность, свойства которой не сводятся к свойствам составляющих его элементов»<sup>116</sup>.

Следовательно, определяющим признаком при характеристике публичной базы данных как системы выступает, во-первых, наличие структурных, формирующих любую систему элементов — информационных ресурсов, отличающихся однородностью и наличием системообразующих связей между ними. В основе системообразующих связей лежит, как правило, тематика, определяющая логику построения информационных ресурсов и предметную ориентированность публичной базы данных.

Во-вторых, исходя из взаимодействия образующих публичную базу данных элементов, можно выделить такой ее признак как целостность, зависящую от уровня

---

<sup>115</sup> Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 415.

<sup>116</sup> Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учеб.: в 2 т. Т. 2: Право. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 240.

развития системообразующих связей между информационными ресурсами. Целостность базы данных обеспечивает возможность комплексного использования содержащихся в ней сведений в целях максимального удовлетворения информационных потребностей (интересов) пользователей.

В-третьих, структурные элементы публичной базы данных как системы обладают относительной автономией и самостоятельностью по отношению друг к другу. Речь идет о логической завершенности этих элементов, возможности их использования вне базы данных в конкретных целях. При этом самостоятельность отдельных элементов следует понимать и как их некую дискретность, обеспечивающую интерактивный доступ к каждому элементу<sup>117</sup>.

Как видим, публичная база данных представляет собой не просто большой массив информации, а систематизированный в строгую логически обусловленную структуру с целью обеспечения возможности эффективного поиска необходимой информации и обработки ее с помощью ЭВМ. Структурированность предполагает явное выделение составных частей (элементов), а также установление смысловых связей между ними, например, в зависимости от какого-либо заданного критерия.

Третий признак понятия публичной базы данных выражается в объективной форме представления информации.

При рассмотрении информации как объекта права юридически значимым элементом ее характеристики является форма представления, поскольку объективация информации в знаковой форме обеспечивает возможность ее восприятия и потребления, порождает юридические последствия.

Согласно легальному определению базы данных составляющие ее самостоятельные информационные материалы должны быть систематизированы таким образом, чтобы их можно было найти и обработать с помощью ЭВМ. Из этого следует, что база данных является электронной формой представления информации,

---

<sup>117</sup> Сычев А.Е. Указ. соч. С. 48.

которая и определяет возможности хранения, поиска и обработки информационных элементов базы данных посредством вычислительной техники.

Процесс оформления публичной базы данных заключается в документировании информации, т.е. в придании информационному содержанию определенной формы и фиксации базы данных на материальном носителе. В процессе документирования информация как образ существующей действительности, ее смысловое отражение, выделяется из некоторой предметной области и обособляется с использованием специальных способов и средств фиксации на материальном носителе. А поскольку база данных создается и используется с помощью электронной вычислительной машины, то речь идет об электронном документировании информации<sup>118</sup>.

Электронный документ представлен в памяти ЭВМ в форме строгой учетной последовательной записи, которая обособляется в виде самостоятельного файла. Файл с набором обязательных признаков, которые определяют, в том числе, способ расположения его элементов, как форма представления электронного документа включается в структуру информационных ресурсов.

Четвертым признаком понятия публичной базы данных является ее технологический характер, что подтверждается возможностью поиска и обработки систематизированной в базе данных информации с помощью компьютерных средств. К технологическим свойствам, в частности, относится наличие специальной программы, предназначенной для выполнения операций по систематизации данных и последующему их поиску и воспроизведению. Например, базы данных правовой информации снабжены комплексом программных средств, которые обеспечивают формирование тематических подборок нормативных правовых актов и позволяют обрабатывать материалы по сложным алгоритмам: поиск с использованием

---

<sup>118</sup> См.: Семилетова С.И. Документы и документооборот как объект правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 37-132.

ключевого слова или близких грамматических конструкций, поиск по реквизитам, по ситуации и т.д. К технологическим свойствам публичной базы данных также можно отнести применение гипертекстовых ссылок, позволяющих мгновенно перейти к нужным разделам посредством активизации выделенного фрагмента электронной информации с использованием средств ЭВМ.

Технологические свойства публичной базы данных подчеркивают ее отличие от иных объективных форм представления структурированных информационных материалов, не требующих для их поиска и обработки ЭВМ. Речь идет о структурированных сведениях на бумажном носителе (картотеках, справочниках, каталогах, таблицах и т.д.).

Безопасность публичных баз данных также целесообразно выделить в качестве самостоятельного их признака. Он обусловлен обязательным применением информационных технологий и технических средств при работе с публичными базами данных. Ввиду особой значимости публичные базы данных нуждаются в обеспечении высокого уровня безопасности, только тогда их можно эффективно использовать без нанесения вреда целостности массива информации, образующего содержание публичной базы данных.

Интерес к вопросам безопасности, и информационной безопасности в частности, актуализировал издание большого количества научных источников по этой проблеме<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Морозов А. В., Полякова Т. А. Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности : монография. – М.: РПА Минюста России, 2013. – 385 с.; Морозов А. В., Полякова Т. А., Филатова Л. В. Информационное право и информационная безопасность. М.: ВГУЮ Минюста России, 2016. – 884 с. Стрельцов А.А. Обеспечение информационной безопасности России. Теоретические и методологические основы / под ред. В. А. Садовниченко и В. П. Шерстюка. М.: МЦНМО, 2002; Лопатин В.Н. Информационная безопасность в системе государственного управления: теоретические и организационно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997; Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000; Полякова Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008; Андреев П.Г.

Лингвистически термин «безопасность» определяется как «состояние, при котором не угрожает опасность, имеется защита от опасности»<sup>120</sup> или как «отсутствие опасности, сохранность, надежность»<sup>121</sup>.

Иначе говоря, безопасность можно рассматривать как состояние объекта, при котором отсутствует возможность нанесения ему вреда вследствие проявления разного рода угроз.

В. Д. Могилевский, изучая методологию систем, выделяет внутреннюю и внешнюю безопасность. Внутреннюю безопасность он рассматривает как характеристику целостности системы, ее способность осуществлять нормальное функционирование в условиях оказываемых внутренних и внешних воздействий. Внешняя безопасность выражается в способности системы взаимодействовать со средой своего существования без нарушения ее важнейших характеристик<sup>122</sup>.

Анализ смыслового дуализма термина «безопасность» проводится также в работах П. У. Кузнецова<sup>123</sup>.

Обязательным элементом безопасности является ее объект, который защищается от угроз. По мнению А. А. Стрельцова, именно объект характеризует содержание понятия «безопасность», так как обуславливает возможные угрозы и показатели состояния защищенности от угроз<sup>124</sup>.

Рассматривая в качестве методологического основания разграничения видов безопасности отдельные свойства и структурные составляющие объектов, А. А.

---

Институциональное развитие правового обеспечения информационной безопасности в российском информационном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012 и др.

<sup>120</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд. М.: ООО «А ТЕМП», 2006. С. 41.

<sup>121</sup> Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т.1. М., 2002. С. 67.

<sup>122</sup> Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М., 1999. С. 171-172.

<sup>123</sup> Информационные технологии в юридической деятельности: учеб. для бакалавров / под общ. ред. П.У. Кузнецова. М.: Юрайт, 2013. С. 232-233.

<sup>124</sup> Стрельцов А.А. Указ. соч. С.47-48.

Стрельцов выделяет информационную безопасность, называя ее безопасностью «информационного измерения» объекта.

Попробуем применить теоретические взгляды А. А. Стрельцова на объект информационной безопасности с точки зрения его информационного измерения к публичным базам данных.

Если рассматривать публичную базу данных как некоторую систему информации, обладающую свойствами технологического характера, то информационную безопасность такой системы следует оценивать как защищенность информации и обеспечивающей работу базы данных технологической инфраструктуры от различного рода опасных воздействий. В этом смысле вред объекту может быть нанесен с использованием специальных технологических средств – хакерские атаки, взломы, вирусы, которые приводят к нарушению целостности системы информации в базе данных в результате ее уничтожения, несанкционированного изменения, неправомерного копирования и распространения.

Если же рассматривать публичную базу данных как определенный информационный ресурс, информационная безопасность заключается в безопасности режима доступа к такой информации – в ее защищенности от несанкционированного доступа, уничтожения, изменения и других действий, совершенных в нарушение установленного порядка использования базы данных.

Информационная безопасность в нормативных актах о создании и использовании баз данных определяется как задача, отдельное требование к базам данных или как принцип их функционирования. Однако это не изменяет того смысла, который вкладывается в понимание безопасности работы с информационным объектом технологического характера. На наш взгляд, правильнее говорить об информационной безопасности как самостоятельной характеристике публичных баз данных, которая предполагает отсутствие опасного воздействия (угроз), способного нарушить нормальное функционирование объекта.

С понятием безопасности тесно связан термин «защищенность» баз данных, под которой следует понимать использование специальных средств (аппаратных, программных, организационных, технологических, юридических и т.п.), обеспечивающих предотвращение или исключение реализации угроз информационной безопасности баз данных.

Наряду с общими признаками понятия публичной базы данных можно выделить и специальные, которые раскрывают особенности ее правовой природы. В первой главе они названы как признак публичности, заключающийся в общественной значимости публичных баз данных для их использования в целях организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а также предоставления гражданам и организациям доступа к официальной информации, и признак достоверности.

Таким образом, существенными признаками государственных и муниципальных (публичных) баз данных являются: 1) массив документированной информации, имеющий значение в сфере государственного и муниципального управления; 2) упорядоченность (систематизированность) содержащихся в государственных и муниципальных (публичных) базах данных документов и иных сведений; 3) электронная форма представления информации в государственной или муниципальной (публичной) базе данных; 4) использование специальных информационных технологий и автоматизированных технических средств для формирования государственной или муниципальной (публичной) базы данных, поиска и обработки содержащейся в ней информации; 5) обеспечение безопасности государственной или муниципальной (публичной) базы данных; 6) публичность (общественная значимость баз данных для их использования в целях организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а

также предоставления гражданам и организациям официальной информации); 7) достоверность и актуальность информации, содержащейся в государственной или муниципальной (публичной) базе данных.

На основе этих признаков государственную и муниципальную (публичную) базу данных можно определить как представленную в электронной форме упорядоченную совокупность документов и иных организованных по определенным критериям и логически связанных между собой достоверных **данных** сферы государственного или муниципального управления, доступ к которым и их обработка осуществляются с использованием автоматизированных систем и средств вычислительной техники в условиях информационной безопасности.

## **§ 2. Классификация государственных и муниципальных (публичных) баз данных**

Создание и ведение множества баз данных в различных областях общественной жизни предопределяют необходимость их классификации в целях уяснения особенностей исследуемого объекта права и выявления закономерностей его влияния на формирование общественных отношений. В таком аспекте Е. В. Чуманов рассматривает классификацию как специальный гносеологический прием исследования фундаментальных закономерностей функционирования всей сферы общественных отношений и выявления логической структуры социальных взаимодействий<sup>125</sup>. Этот тезис подтверждает необходимость применения классификации в целях познания специфики общественных отношений по поводу государственных и муниципальных (публичных) баз данных и сферы их правового регулирования, поскольку сегодня мы наблюдаем явную тенденцию разделения правовых режимов объекта.

Классификация как универсальный метод исследования, классическое понимание которого заложено в определениях, представленных в энциклопедической литературе<sup>126</sup>, используется во всех областях научных знаний или в практической деятельности, позволяя глубоко познать исследуемые объекты, выявить их закономерные признаки и взаимосвязи. В юридической науке традиционным стало рассмотрение классификации как особого приема юридической техники, с помощью которого обеспечиваются рациональная организация структуры

---

<sup>125</sup> Чуманов Е.В. Классификация в российском законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 15.

<sup>126</sup> Советский энциклопедический словарь / науч.-ред. совет: А.М. Прохоров (пред.). М.: Сов. энциклопедия, 1981. С. 593; Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М.: Наука, 1975. С. 247.

и стиля нормативных правовых актов и логико-правовое представление их содержания<sup>127</sup>.

Применение классификации при изучении объекта права является одним из способов познания особенностей его правовой природы. В процессе классификации на основе многообразия признаков объекта можно установить их сходство и различие, а также выявить закономерные характеристики исследуемого объекта права и их влияние на формирование общественных отношений.

В научной и учебной литературе базы данных неоднократно классифицировались по разным критериям, в основе которых, как правило, лежали технологические аспекты природы объекта.

Так, например, Ф. С. Воройский проводит классификацию в зависимости от вида информационных элементов, содержащихся в базе данных, выделяя документографические (документальные) базы данных, разновидностями которых являются библиографические и реферативные базы данных; полнотекстовые, фактографические, объектографические, графические и гибридные базы данных<sup>128</sup>.

В. О. Калятин, опираясь на технические особенности организации и построения баз данных, классифицирует их по типу архитектуры на одноуровневые (файл - сервер), двухуровневые (клиент - сервер) и трехуровневые базы данных (клиент - сервер приложений - сервер базы данных) и в зависимости от технологии организации доступа – на локальные и сетевые базы данных<sup>129</sup>.

М. Фомичев по структуре баз данных выделяет такие их виды, как реляционные базы данных, базы данных с иерархической структурой и сетевые структуры<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Ракитина Е.В. Классификация в российском трудовом законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12.

<sup>128</sup> Воройский Ф.С. Указ. соч. С. 150-153.

<sup>129</sup> Войниканис Е.А., Калятин В.О. Указ. соч. С. 27-29.

<sup>130</sup> Фомичев М. Особенности официальной регистрации баз данных // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2001. № 6. С. 41-42.

О. И. Трофимов и А. И. Горев проводят классификацию баз данных по типу данных и формату хранения информации, выделяя при этом документальные, мультимедийные и фактографические базы данных. Документальные базы данных предназначены для хранения текстовых документов и их библиографических описаний. Мультимедийные базы данных позволяют хранить и обрабатывать в композиции текст, статистическую и динамическую графику, звук. Фактографические базы данных применяются для хранения и обработки в структурированном виде (подобно таблицам) информации о конкретных фактах или явлениях<sup>131</sup>.

В. В. Черячукин классифицирует базы данных по трем основаниям. Во-первых, по критерию творческого труда он выделяет «креативные» базы данных и «некреативные». Во-вторых, «встроенные» базы данных, т.е. включенные в какую-то конкретную технологию, и «невстроенные» — предназначенные для производства информационных продуктов и услуг для рынка информации. В-третьих, защищенные базы данных, содержащие охраняемую законом информацию (базы данных налоговых органов, полиции), и общедоступные<sup>132</sup>.

Представленные классификации «узкоспециальные», хотя и позволяют выделить некоторые разновидности баз данных в зависимости от технологий систематизации и обработки форматов данных. В них отсутствуют критерии для исследования баз данных как объекта права с информационной природой, требующего применения сложного комплекса средств правового воздействия.

В правовой сфере необходима классификация баз данных по критериям, которые отражают их юридическую сущность и позволяют определять особенности правового регулирования в зависимости от юридически значимых признаков баз

---

<sup>131</sup> Трофимов О.И., Горев А.И. О правовой охране баз данных // Государство и право. 2008. № 6. С. 81-82.

<sup>132</sup> Черячукин В.В. Право интеллектуальной собственности на программы для ЭВМ и базы данных в Российской Федерации и зарубежных государствах: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 53-54.

данных какого-либо вида. Представляется, что подобная классификация имеет большое значение прежде всего для упорядочения баз данных, формируемых в сфере деятельности органов власти, – публичных баз данных. Законодательство в указанной области общественных отношений развивается стремительно, но отличается несогласованностью и противоречивостью. Поэтому выделение общих признаков и специфических особенностей баз данных на основе их классификации позволит в дальнейшем сформировать единый правовой режим публичных баз данных.

Так, по целевому назначению государственные и муниципальные (публичные) базы данных можно разделить на три группы: базы данных, созданные для целей информационного обеспечения (информационно-аналитические); для целей учета (учетные); для целей государственной регистрации (регистрационные).

1) Публичные базы данных, созданные для *целей информационного обеспечения*, формируются на основе интегрированных показателей о результатах деятельности органа государственной власти или органа местного самоуправления, о соблюдении или нарушении субъектами права установленных нормативов и требований законодательства и т.п.

2) Большинство публичных баз данных создается для *систематизированного учета* сведений об объектах с конкретными признаками или о субъектах права, которые обладают установленным законом правовым статусом либо осуществляют определенный вид деятельности. Государственный учет, содержанием которого является деятельность по сбору и хранению индивидуализированных данных об объектах учета, связан с выполнением большого количества государственных функций и оказанием практически всех государственных услуг<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. М.: Юстиция, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.01.2018).

В качестве примеров можно назвать базу данных, перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей; базу данных по учету трудовых арбитров; базу данных индивидуальных годовых и накопленных доз облучения граждан Российской Федерации за время проживания на территории Российской Федерации.

Основанием внесения сведений об объекте или субъекте права в базу данных является признание за ними определенного правового статуса и его правовое оформление в юридическом документе. База данных обеспечивает систематизированный учет сведений о таких объектах и субъектах права в электронной форме и в случае необходимости подтверждает факт обладания статусом.

3) Включение сведений в публичную базу данных, созданную *для целей государственной регистрации*, является основанием возникновения, изменения или прекращения правоотношений, что связано с использованием электронной формы для ведения государственных реестров, кадастров, регистров и т.д. Государственная регистрация как функция уполномоченных органов государственной власти заключается в совершении совокупности юридически значимых действий, в том числе по внесению сведений о регистрируемых объектах, субъектах, правах в систематизированные массивы данных с целью их учета и придания им статуса официально признанных.

Совершение уполномоченным органом власти, государственным или муниципальным служащим акта по документированию информации в публичной базе данных (внесению записи в базу данных) является юридическим фактом, влекущим определенные правовые последствия.

Например, последовательные действия по регистрации прав на недвижимое имущество, включая внесение записи в соответствующую базу данных Единого

государственного реестра недвижимости, выступают основанием для возникновения и осуществления прав на объект недвижимости.

В качестве следующего основания для правовой классификации государственных и муниципальных (публичных) баз предлагается использовать доступность информации в базе данных. В таком случае их можно разделить на открытые базы данных и базы данных ограниченного доступа. Необходимость введения подобной классификации и ее нормативного оформления обусловлена активным развитием законодательства в сфере обеспечения информационной открытости деятельности органов публичной власти. В. С. Ульянов в связи с этим совершенно верно подчеркивает, что современные принципы государственной политики, направленной на формирование открытости государственной власти, связаны не только с увеличением объемов доступной гражданам информации о деятельности государственных структур, но и с предоставлением возможности получения в открытом доступе сведений из государственных баз данных<sup>134</sup>.

Статья 7 Закона об информации относит к общедоступной информацию, размещаемую ее обладателем в сети «Интернет» в формате, который допускает обработку с использованием информационно-технологических средств без внесения в нее каких-либо изменений, уточняя при этом, что такая информация размещается в форме открытых данных. Опубликованию в форме открытых данных прежде всего подлежат сведения, содержащие общедоступную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Так, ст. 7 федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>135</sup> устанавливает, что указанная информация предоставляется неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети Интернет в форме открытых данных.

---

<sup>134</sup> Ульянов В.С. Защита прав граждан на открытость и доступность информации // Законность. 2014. № 6. С. 15.

<sup>135</sup> Парламент. газ. 2009. 19 февр.

В «Методических рекомендациях по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления...» содержится разъяснение, что открытые данные размещаются в сети «Интернет» в виде систематизированных данных в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования<sup>136</sup>. Под открытыми государственными данными понимаются открытые данные, опубликованные государственными органами, органами местного самоуправления или подведомственными им организациями<sup>137</sup>.

С учетом приведенных положений можно выделить следующие характеристики открытых баз данных: информация в них является общедоступной; доступ предоставлен неограниченному числу лиц на условиях неоднократного, свободного и бесплатного использования; формирование и ведение открытых баз данных не ограничено соблюдением требований информационной безопасности.

Базы данных ограниченного доступа характеризуются следующими признаками:

содержат информацию ограниченного доступа (сведения, составляющие государственную, служебную, налоговую тайну, персональные данные и др.);

доступ к ним ограничен конкретным перечнем лиц;

формирование и ведение баз данных ограниченного доступа должно основываться на соблюдении требований информационной безопасности, обеспечивающих защиту информации, содержащейся в базе данных, от несанкционированного доступа, уничтожения, изменения и других опасных воздействий, способных нарушить нормальное функционирование объекта.

Правовое значение предложенной классификации заключается в правильном определении и применении средств защиты информации, систематизированной в

---

<sup>136</sup> Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных (версия 3.0) [Электронный ресурс] // URL: <http://opendata.open.gov.ru/documents/> (дата обращения 06.12.2018).

<sup>137</sup> Там же.

базе данных. Поскольку база данных может содержать сведения, доступ к которым ограничен, необходимо установить особые меры ее правовой охраны. Следует согласиться с О. И. Трофимовым и А. И. Горевым в том, что выбор правовых мер охраны базы данных прежде всего зависит от содержащейся в ней информации (контента). Ограничения в доступе, применяемые даже к части информации в базе данных, должны распространяться на весь информационный массив<sup>138</sup>.

Особое внимание среди баз данных ограниченного доступа необходимо уделить базам персональных данных. Связано это с тем, что проблема защиты человека и гражданина от несанкционированного сбора, злоупотреблений, возможных при сборе, обработке и распространении информации о нем, приобрела особую актуальность в условиях интенсивного развития современных информационных технологий.

Информация о человеке собирается, фиксируется в электронной форме и обрабатывается при оформлении с ним трудовых отношений (базы данных сотрудников предприятия), при постановке на налоговый учет (базы данных Единого государственного реестра налогоплательщиков), при регистрации прав на объекты недвижимости (базы данных единого государственного реестра недвижимости), при прохождении процедуры обязательного пенсионного (государственные банки данных страхователей) и обязательного медицинского страхования (базы данных единого регистра застрахованных лиц), в процессе взаимодействия с кредитными организациями (например, базы данных кредитных историй), а также при осуществлении правосудия, оперативно-розыскной и правоохранительной деятельности и др.

---

<sup>138</sup> Трофимов О.И., Горев А.И. О правовой охране баз данных // Государство и право. 2008. № 6. С. 82-83.

Только в федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»<sup>139</sup> указано на ведение более 40 банков с персональными данными граждан, информация о которых обрабатывается органами полиции в рамках исполнения возложенных на них обязанностей при наступлении определенного юридического факта (юридически значимого события) – подозрение или обвинение в совершении преступления; осуждение за совершение преступления; применение судом принудительных мер медицинского характера в отношении лиц, совершивших преступление или общественно опасное деяние; объявление лица в розыск; получение лицом водительского удостоверения; государственная дактилоскопическая регистрация и государственная геномная регистрация лица и т.д. В зарубежных странах также активно используются и разрабатываются новые базы данных, являющиеся важнейшим средством в организации работы полиции<sup>140</sup>.

На сегодняшний день в рамках реализации государственной информационной политики и развития «электронной» формы деятельности государства практически все органы государственной и муниципальной власти столкнулись с необходимостью автоматизированной обработки персональных данных и занесением их в соответствующие базы данных.

Одной из актуальных проблем, связанных с организацией работы с персональными данными и их обработкой в автоматизированном режиме, является возможность несанкционированного доступа к ним и риск их последующего свободного распространения.

---

<sup>139</sup> СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

<sup>140</sup> См., например: Нелюбин К.А. Некоторые вопросы создания и использования электронной базы данных на основе криминалистической характеристики убийств // Российский следователь. 2014. № 13. С. 3-5; Лавеню Ж.-Ж. Оперативная совместимость и объединение полицейских картотек: цели и амбивалентность диалектической связи между принципом эффективности и защитой свобод // Право цифровой администрации в России и во Франции: сборник науч. материалов Российско-французской международной конференции 27-28 февраля 2013 г. М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. С. 118-121; Данилкин И.А. Пути развития криминалистической регистрации в России с учетом опыта зарубежных стран // Российский следователь. 2010. № 13. С. 2-4 и др.

Недобросовестность действий со стороны лиц, получивших от обладателя персональных данных согласие на их обработку, приводит к негативным последствиям в форме утечки информации персонального характера.

Так, например, Уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных Роскомнадзора в рамках реализации мер пресекательного характера изъято несколько сотен материальных носителей с базами данных, содержащими сведения о частной жизни граждан, в числе которых: «Прописка», «ГАИ + Полисы КАСКО и ОСАГО», «Федеральная таможенная служба» и другие<sup>141</sup>. Эти данные свидетельствуют о существующей общественной опасности нарушения конфиденциальности (утечки) персональных данных, которые хранятся и обрабатываются в базах данных государственных информационных систем.

Еще больше эта проблема осложняется необходимостью интеграции баз данных различных государственных структур для обеспечения межведомственного информационного взаимодействия.

В некоторых странах, например, в Финляндии, Дании, Нидерландах, Швеции, вся информация о человеке получается из автоматизированных баз данных, на основе которых формируются и ведутся различные административные регистры, что исключает, к примеру, необходимость проведения переписи населения<sup>142</sup>.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что базы данных, в которых хранится информация о человеке, взаимосвязаны друг с другом посредством присвоения каждому гражданину страны личного идентификационного кода, который используется одновременно в налоговых базах данных, базах данных пенсионного страхования, в реестре недвижимости и т.д.

---

<sup>141</sup> Отчет о деятельности Уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rsoc.ru/personal-data/reports/> (дата обращения 12.08.2018).

<sup>142</sup> Андриченко Л.В., Мещерякова М.А. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 17.

Например, во Франции еще в 1974 г. для того, чтобы идентифицировать каждого гражданина по коду и объединить в единую систему все файлы администрации, правительством был разработан проект SAFARI, который, однако, так и не был завершен<sup>143</sup>.

В настоящее время во Франции большое внимание уделяется созданию мегакартотеки на основе интеграции многочисленных картотек. Однако, как отмечает Ж.-Ж. Лавеню, расширение возможности собирать и взаимосвязывать данные о гражданах выдвигает перед государством новую проблему в осуществлении надлежащего контроля при формировании и использовании баз данных и особенно при наделении полномочиями тех, кто получит к ним доступ<sup>144</sup>.

В Финляндии подобные проекты также реализованы уже достаточно давно. В информационных системах этой страны основные статистические единицы (граждане, объекты недвижимости, учреждения) связаны между собой через разные коды. Например, люди и жилье – через коды постоянного места жительства. Работающие граждане страны соотносятся с предпринимателями и учреждениями. Используя адрес, можно связать субъекта с номером собственности в регистре недвижимости и жилья и т.д.<sup>145</sup>

В Белоруссии для создания и актуализации регистра населения, основу которого составляет база персональных данных граждан, а также иностранных

---

<sup>143</sup> Мориц М. (Marcel Moritz). Публичные службы и развитие информационных технологий во Франции. Между юридической осуществимостью и институционными барьерами // Право цифровой администрации в России и во Франции: сборник науч. материалов Российско-французской международной конференции 27-28 февраля 2013 г. М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. С. 109.

<sup>144</sup> Лавеню Ж.-Ж. Оперативная совместимость и объединение полицейских картотек: цели и амбивалентность диалектической связи между принципом эффективности и защитой свобод // Право цифровой администрации в России и во Франции: сборник науч. материалов Российско-французской международной конференции 27-28 февраля 2013 г. М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. С. 121.

<sup>145</sup> Андриченко Л.В., Мещерякова М.А. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 17-18.

граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в стране<sup>146</sup>, также используется специальный идентификационный номер. Он представляет собой буквенно-цифровую последовательность, являющуюся основным идентифицирующим признаком физического лица.

В российском законодательстве также отмечается необходимость создания государственного регистра населения<sup>147</sup>, задача введения которого осложняется межведомственным характером информации и необходимостью обеспечения технологического единства автономных баз данных различных государственных структур, а также несовершенством условий обеспечения информационной безопасности содержащихся в таких базах персональных данных и угрозой противоправного использования информации о человеке во вред его социально значимым интересам.

В судебной практике с каждым днем увеличивается количество споров, связанных с автоматизированной обработкой персональных данных лиц и занесением их в различные базы данных<sup>148</sup>.

Так, например, предметом рассмотрения Конституционного суда РФ являлась проверка конституционности положений ст. 11 федерального закона от 09.02.2007 №

---

<sup>146</sup> Закон Республики Беларусь от 21.07.2008 № 418-З «О регистре населения» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon0/z549.htm> (дата обращения 30.03.2018). .

<sup>147</sup> См.: п. 4 ст. 13 федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Рос. газ. 2006. 29 июля.

<sup>148</sup> Постановление ЕСПЧ от 21.06.2011 «Дело «Шимоволос (Shimovolos) против Российской Федерации» (жалоба № 30194/09) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.11.2018); определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 № 1253-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Супруна Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 137 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.11.2018); определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 № 49-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Супруна Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 137 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.11.2018) и др.

16-ФЗ «О транспортной безопасности», которая устанавливает, какие сведения личного характера, включая персональные данные, подлежат передаче в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств при оформлении проездных документов. В определении от 25.12.2008 № 903-О-О Конституционный суд РФ указал, что создание баз персональных данных о пассажирах направлено на обеспечение устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в этой сфере от незаконного вмешательства, поэтому оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя<sup>149</sup>.

Таким образом, и законодательство, и судебная практика исходят из презумпции необходимости и обоснованности ведения баз персональных данных в случаях, когда формирование таких баз данных оправдано защитой интересов личности, общества и государства и не влечет нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Подтверждением данного тезиса являются и материалы международной и зарубежной судебной практики.

Во Франции, например, Конституционный совет в решении от 22.03.2012 о «Картотеке честных людей» указал, что создание картотеки биометрической идентификации населения Франции содержит в себе угрозу праву на уважение частной жизни, поскольку сбор, хранение, использование, передача персональных

---

<sup>149</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2008 № 903-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пузанова Игоря Фридриховича на нарушение его конституционных прав положением статьи 11 Федерального закона «О транспортной безопасности» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.11.2018).

данных должны быть оправданы мотивом общественной пользы и применением адекватного способа для достижения этой цели<sup>150</sup>.

Представляется, что создание условий для обеспечения безопасности баз персональных данных возможно путем закрепления в законодательстве самостоятельного правового режима рассматриваемого объекта права в зависимости от содержания образующих их состав сведений персонального характера.

Исходя из категорий обрабатываемых в базах персональных данных, их можно классифицировать на следующие виды:

базы данных, содержащие общие сведения о человеке, позволяющие идентифицировать его личность;

базы данных, содержащие специальные категории персональных данных. В качестве примера законодательной регламентации таких баз данных можно привести банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, который содержит приметы ребенка, информацию о его состоянии здоровья, физическом и умственном развитии, особенностях характера, этническом происхождении, причинах отсутствия родителей<sup>151</sup>;

базы данных, содержащие биометрические персональные данные, примером которых являются: база данных донорства крови и ее компонентов, содержащая наряду с общими персональными данными донора его биометрические персональные данные — группу крови, резус-принадлежность, информацию об исследованных антигенах и о наличии иммунных антител<sup>152</sup>; база данных выданных

---

<sup>150</sup> Лавеню Ж.-Ж. Оперативная совместимость и объединение полицейских картотек: цели и амбивалентность диалектической связи между принципом эффективности и защитой свобод // Право цифровой администрации в России и во Франции: сборник науч. материалов Российско-французской международной конференции 27-28 февраля 2013 г. М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. С. 127-128.

<sup>151</sup> Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» // Рос. газ. 2001. 20 апр.

<sup>152</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» // Рос. газ. 2012. 23 июля.

удостоверений личности моряка, которая включает биометрический шаблон отпечатков пальцев рук владельца УЛМ<sup>153</sup>; база данных геномной регистрации<sup>154</sup> и др.;

базы данных, содержащие обезличенные или общедоступные персональные данные.

Дифференцировать государственные и муниципальные (публичные) базы данных можно и по иным критериям, например, по сфере их применения, основаниям внесения сведений в публичную базу данных, субъектам владения, содержанию сведений, включенных в публичную базу данных. Приведем несколько вариантов классификации.

**По сфере применения:** образовательные (базы данных библиотек, участников ЕГЭ), научные (базы данных инновационных проектов, результатов научно-технической деятельности), правовые (справочно-правовые базы данных), экологические (база данных нормативов в области охраны окружающей среды, база данных государственного экологического мониторинга), трудовые (база данных по учету трудовых арбитров), налоговые (база данных о нарушениях налогового законодательства) и др.

**По основаниям внесения сведений в публичную базу данных:**

*императивные*, для которых установлен обязательный порядок включения информации в базу данных в силу ее общественной значимости: базы данных правоохранительных органов, базы персональных данных о пассажирах<sup>155</sup>;

---

<sup>153</sup> Приказ Министерства транспорта РФ от 17.05.2010 № 113 «Об утверждении Порядка ведения электронной базы данных, содержащей сведения о выданных удостоверениях личности моряка, и использования указанных сведений» // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 30.

<sup>154</sup> Федеральный закон от 03.12.2008 № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» // Рос. газ. 2008. 9 дек.

<sup>155</sup> Приказ Министерства транспорта РФ от 19.07.2012 № 243 «Об утверждении Порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах, а также предоставления содержащихся в них данных» // Рос. газ. 2012. 26 сент.

*заявительные*, для которых действует заявительный порядок внесения в базу данных информации о субъекте и ее последующей обработки, в том числе основанный на выраженном волеизъявлении лица на совершение в отношении него определенного юридического акта: база данных федеральных государственных гражданских служащих, состоящих на учете для получения единовременной субсидии на приобретение жилого помещения и снятых с соответствующего учета<sup>156</sup>.

### **По субъектам владения:**

*федеральные* – базы данных, владельцами которых являются федеральные органы государственной власти, и которые содержат сведения об объектах и субъектах права в пределах всей территории Российской Федерации: федеральный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей; базы данных частотных присвоений для радиоэлектронных средств, используемых для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка<sup>157</sup>,

*региональные* – базы данных, владельцами которых являются органы государственной власти субъекта РФ, и которые содержат сведения об объектах и субъектах права в пределах территории субъекта РФ: региональные банки данных о детях, оставшихся без попечения родителей; региональный банк данных доз облучения лиц, пострадавших от радиационного облучения в результате Чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов<sup>158</sup>;

---

<sup>156</sup> Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 10.04.2009 № 169н «Об утверждении Порядка формирования и ведения базы данных федеральных государственных гражданских служащих, состоящих на учете для получения единовременной субсидии на приобретение жилого помещения и снятых с соответствующего учета» // Рос. газ. 2009. 17 июня.

<sup>157</sup> Постановление Правительства РФ от 25.08.2017 № 1014 «О взаимодействии федеральных органов исполнительной власти при использовании баз данных частотных присвоений для радиоэлектронных средств гражданского назначения, радиоэлектронных средств, используемых для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, и радиоэлектронных средств, используемых для нужд органов государственной власти, в том числе президентской связи и правительственной связи» // СЗ РФ. 2017. № 36, ст. 5439.

<sup>158</sup> Приказ Управления Роспотребнадзора по Московской области от 26.11.2009 № 468/306 «О создании Регионального банка данных доз облучения лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате Чернобыльской и других

*муниципальные* – базы данных, владельцами которых являются органы местного самоуправления, и которые содержат сведения об объектах и субъектах права в пределах отдельного муниципального образования Российской Федерации: база данных объектов общественного питания и бытового обслуживания населения, расположенных на территории городского округа Красноуфимск Свердловской области<sup>159</sup>; база данных объектов потребительского рынка, расположенных на территории Камышловского муниципального района Свердловской области<sup>160</sup>.

**По содержанию сведений, включенных в публичную базу данных:**

*субъектные* – базы данных, содержащие сведения о субъектах права (физических лицах, юридических лицах, органах государственной и муниципальной власти), информация о которых включается в базу данных при наличии определенного правового статуса субъекта или его соответствия конкретным признакам (базы данных ЕГРЮЛ, банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации<sup>161</sup>);

*объектные* – базы данных, содержащие сведения об объектах (предметах, явлениях, событиях) окружающего мира, объединенных по какому-либо критерию (банк данных проектирования объектов капитального строительства<sup>162</sup>).

радиационных катастроф и инцидентов» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 08.02.2018).

<sup>159</sup> Постановление Администрации городского округа Красноуфимск от 17.08.2011 № 859 «Об утверждении Положения о порядке ведения реестра объектов потребительского рынка, расположенных на территории городского округа Красноуфимск» // Вперед. 2011. 6 сент.

<sup>160</sup> Постановление Главы муниципального образования «Камышловский муниципальный район» от 28.01.2011 № 26 «Об утверждении Положения «О порядке ведения Реестра объектов потребительского рынка, расположенных на территории Камышловского муниципального района» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 08.02.2018).

<sup>161</sup> Постановление Правительства РФ от 16.04.2011 № 286 «О ведении банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 17, ст. 2419.

<sup>162</sup> Приказ Министерства регионального развития РФ от 28.12.2010 № 801 «Об утверждении Порядка формирования федерального банка данных проектирования объектов капитального строительства и формирования банка данных наиболее экономически эффективных проектов

Таким образом, создание и ведение множества баз данных в деятельности органов публичной власти предопределяют необходимость их обязательной классификации в целях познания особенностей исследуемого объекта права и выявления закономерностей его влияния на формирование общественных отношений.

### **ГЛАВА 3. СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) БАЗ ДАННЫХ**

#### **§ 1. Состояние правового регулирования общественных отношений в сфере формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных**

Правовое регулирование общественных отношений по поводу формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных осуществляется посредством нормативных правовых актов разной юридической силы: федеральных законов, постановлений Правительства, актов федеральных органов исполнительной власти, законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления.

В обобщенном виде, в зависимости от подхода к правовому регулированию баз данных, совокупность нормативных актов в этой области можно представить следующим образом.

Первая группа – законы и подзаконные нормативные акты, в целом закрепляющие правовой режим конкретной базы данных как информационного ресурса<sup>163</sup>. Вторая группа – административные регламенты оказания (исполнения)

---

<sup>163</sup> Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» // Рос. газ. 2001. 20 апр.; приказ Федеральной службы судебных приставов РФ от 12.05.2012 № 248 «Об утверждении Порядка создания и ведения банка данных в исполнительном производстве Федеральной службы судебных приставов в электронном виде» // Рос. газ. 2012. 5 сент.; приказ Министерства спорта РФ от 31.03.2016 № 366 «Об утверждении порядка создания и ведения электронной базы данных, относящихся к реализации Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО), а также перечня сведений, подлежащих включению в нее» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.06.2016 (дата обращения

государственных и муниципальных услуг по ведению баз данных<sup>164</sup> и по предоставлению информации из баз данных<sup>165</sup>. Третью группу нормативных актов составляют те, в которых только упоминается необходимость создания и ведения баз данных в определенной сфере общественных отношений. Таких упоминаний в законодательстве множество. К сожалению, названная группа нормативных актов по количественному составу превышает остальные, что свидетельствует о трудностях в установлении правового режима государственных и муниципальных (публичных) баз данных и нормативном закреплении порядка работы с таким объектом. Однако это в очередной раз подчеркивает назревшую необходимость качественного изменения законодательства в изучаемой области.

Нормы права, закрепляющие особенности формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных, содержатся во многих

---

19.03.2018) и др.

<sup>164</sup> Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 28.11.2007 № 1329 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по ведению электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей» // Рос. газ. 2008. 29 марта; постановление Администрации г. Екатеринбурга от 07.04.2016 № 720 «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Ведение базы данных о гражданах, получающих ежемесячную доплату к пенсии муниципальных служащих» // Вечерний Екатеринбург. 2016. 9 апр. и др.

<sup>165</sup> Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 24.09.2015 № 659н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по представлению сведений о трудовых арбитрах, содержащихся в базе данных по учету трудовых арбитров» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.10.2015 (дата обращения 16.06.2018); приказ Министерства образования Свердловской области от 17.04.2015 № 158-Д «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Предоставление информации о порядке проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена, а также информации из баз данных субъектов Российской Федерации об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>, 23.04.2015 (дата обращения 16.06.2018) и др.

отраслях права, что подчеркивает их комплексный характер, подробный анализ которого будет представлен ниже.

Между тем правовое регулирование создания и использования баз данных в деятельности органов публичной власти носит несистемный, фрагментарный и во многом противоречивый характер. Вызвано это тем, что российское законодательство в данной сфере общественных отношений находится на начальном этапе формирования и в отсутствие единых системообразующих основ правового регулирования развивается хаотично и непоследовательно. Множество нормативных правовых актов, затрагивающих отдельные аспекты правового регулирования государственных и муниципальных (публичных) баз, характеризуется разрозненностью, неоднозначностью подходов к вопросам создания и использования баз данных, смысловой неопределенностью терминологии и отсутствием единых условий обеспечения безопасности баз данных.

Анализ нормативных правовых актов в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз позволяет выделить основные проблемы и недостатки законодательного регулирования общественных отношений по поводу исследуемого объекта права.

1) Отсутствие единообразия в нормативных определениях понятия «база данных» в публично-правовой сфере. Несмотря на закрепление в Гражданском кодексе РФ легального определения, терминологическое единство в попытках введения «собственных» правовых дефиниций данного термина в отраслевых нормативных правовых актах не обнаруживается. В стремлении подчеркнуть в дефинитивной норме специфику базы данных и хранимых в ней документов законодатель допускает смысловое и терминологическое несоответствие в понимании этого объекта. Все законодательные определения изучаемого понятия можно разделить на несколько групп.

Первую группу составляют определения, которые основаны на дефиниции базы данных, закрепленной в ранее действовавшем законодательстве. Например, согласно пп. 2 п. 1 ст. 2 федерального закона от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»<sup>166</sup> база данных ГАС «Выборы» – это объективная форма представления и организации совокупности данных, систематизированных таким образом, чтобы эти данные могли быть найдены и обработаны с использованием комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы».

Аналогичные формулировки содержатся в приказе Росреестра от 05.05.2010 № П/219 «О формировании информационных ресурсов, содержащих сведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости»<sup>167</sup>, в приказе Минэнерго РФ от 22.02.2001 № 63 «Об информационном представительстве Министерства энергетики Российской Федерации в сети Интернет»<sup>168</sup> и других нормативных актах.

В определениях второй группы подчеркивается, что база данных – это совокупность или набор данных. Например, в подзаконных актах база данных описывается как совокупность взаимосвязанных данных на машиночитаемых носителях<sup>169</sup>, как централизованное хранилище информации, функционирующее на основе системы управления базами данных<sup>170</sup>. Как видим, в представленных

---

<sup>166</sup> Рос. газ. 2003.15 янв.

<sup>167</sup> Вестник Росреестра. 2010. № 2.

<sup>168</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

<sup>169</sup> Приказ Федерального архивного агентства РФ от 06.03.2009 № 12 «Об организации работы по государственному учету и регистрации баз и банков данных, создаваемых в федеральных государственных архивных учреждениях» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

<sup>170</sup> Положение об обеспечении информационной безопасности при работе с базами данных органов и организаций Роспотребнадзора: утв. приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека РФ от 11.02.2008 № 42 «Об обеспечении информационной безопасности при работе с базами данных органов и организаций

определениях законодатель выделяет лишь некоторые смыслообразующие признаки базы данных, но не рассматривает их в единстве. Это электронная форма представления информации (данные), наличие машиночитаемого носителя, централизация (систематизация) информации в целях длительного хранения, возможность одновременного использования большим числом пользователей, применение специального программного комплекса – системы управления базой данных. Такие определения не позволяют полностью раскрыть правовую природу и сущность рассматриваемого объекта и, отталкиваясь от этого, выстроить его правовой режим.

Похожие дефиниции есть и в модельном законодательстве стран СНГ, в котором также отсутствует единство в нормативном определении понятия «база данных»<sup>171</sup>.

В определениях третьей группы акцент сделан на характеристике баз данных как регистрационно-учетных документов. Так, государственная база данных федерального имущества юридических лиц, зарегистрированных на территории Российской Федерации, описана как структурированный перечень объектов учета и характеризующих их данных<sup>172</sup>. При этом уточняется, что ведение государственной базы данных, осуществляемое на магнитных носителях, заключается в осуществлении совокупности действий: занесение в базу данных сведений об

---

Роспотребнадзора» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

<sup>171</sup> Постановление МПА СНГ от 07.04.2010 № 34 «Об электронных государственных услугах» // Информ. бюл. 2010. № 47; постановление МПА СНГ от 13.06.2000 № 15 «О научно-технической информации» // Информ. бюл. 2000. № 25; постановление МПА СНГ от 16.10.1999 № 14 «О персональных данных» // Информ. бюл. 2000. № 23.

<sup>172</sup> Распоряжение Министерства государственного имущества РФ от 30.07.1998 № 800-р «О порядке ведения государственных баз данных федерального имущества, имеющегося у юридических лиц, зарегистрированных на территории Российской Федерации, и программно-техническом обеспечении органов, осуществляющих их ведение» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

объектах учета, их обновление и исключение в случае изменения формы собственности или других вещных прав на объекты учета.

Аналогичная дефиниция содержится в распоряжении Мингосимущества РФ от 30.10.1998 № 1415-р «О порядке ведения государственной базы данных федерального имущества, расположенного за рубежом, и ее взаимодействия с единым банком данных реестра федерального имущества»<sup>173</sup>.

В указанных определениях подчеркивается целевое назначение баз данных как формы электронного представления реестровой информации. Их недостатком является поставленный законодателем знак равенства между базой данных и информацией списочного характера. Действительно, в большинстве случаев базы данных создаются для структурированного представления в электронной форме информации об объектах учетной и регистрационной деятельности. Это вызвано необходимостью системной организации сведений о юридически значимых фактах, событиях, объектах самых разных сфер общественной жизни. Однако электронная форма не всегда обязательна для реестровой информации, поскольку реестры могут формироваться и на бумажных носителях без использования вычислительной техники.

Аналогично ведение баз данных не ограничивается систематизацией реестровой информации, поскольку функциональные возможности баз данных гораздо шире. Списочная форма информации существует с древних времен, а современные технологии создали объективные условия для ее перевода в электронный вид. Поэтому в приведенных определениях реестровая информация лишь подчеркивает особенности информационного содержания (наполнения) баз данных и позволяет сделать вывод о вытекающих из этого особых правовых

---

<sup>173</sup> Распоряжение Мингосимущества РФ от 30.10.1998 № 1415-р «О порядке ведения государственной базы данных федерального имущества, расположенного за рубежом, и ее взаимодействия с единым банком данных реестра федерального имущества» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

последствиях. Но полное представление об объекте мы получаем, зная все его ключевые признаки, которые в данных дефинициях отсутствуют.

Как следует из проведенного анализа, одной из основных проблем развития законодательства в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз является отсутствие терминологического единства, связанное, прежде всего, с тем, что легальное определение базы данных подчеркивает ее специфику как составного произведения, о котором идет речь в ст. 1260 ГК РФ. Но и эту формулировку исследователи нередко критикуют. Так, А. И. Горев справедливо подчеркивает, что, во-первых, базы данных отнесены законодателем к объектам авторского права без учета содержащегося в них контента<sup>174</sup>. Во-вторых, признаки базы данных, включенные законодателем в определение данного понятия, не раскрывают ее существо. Например, на любом компьютере информация структурирована по каталогам и файлам, что соответствует законодательному определению, но не является базой данных<sup>175</sup>.

При таком разнообразии подходов к пониманию баз данных в деятельности органов публичной власти достаточно сложно добиться согласованности правоприменительной практики. Поэтому в целях дальнейшего развития законодательства в изучаемой области, обеспечения его стабильности и эффективности требуется законодательно закрепить определение публичной базы данных. Как уже было отмечено выше, проблему следует решать путем разработки юридической дефиниции «публичная база данных» и ее закрепления в Законе об информации, поскольку публичные базы данных являются комплексным информационным объектом права. В связи с этим И. Л. Бачило в своих работах

---

<sup>174</sup> Горев А.И. О некоторых проблемах информационных технологий, правоотношений и киберправа // Информационное общество: проблемы развития законодательства: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП РАН, Изд-во «ЮРКОМПАНИ», 2012. С. 106-107.

<sup>175</sup> Горев А.И. О некоторых направлениях систематизации в информационном праве // Систематизация и кодификация российского законодательства: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП РАН, Изд-во «Канон+», 2015. С. 49.

неоднократно отмечала важность разработки однозначно понимаемой формулировки нормативного определения термина «база данных», не связанной с авторским правом, и ее соответствия единой системе понятий в области информационного права<sup>176</sup>.

2) В нормативных правовых актах отсутствуют основные признаки и сущностные характеристики баз данных. В большинстве из них термин «база данных» применяется без раскрытия его смысла. Как следствие – терминологическая неопределенность и смешение в законодательстве и правоприменительной деятельности понятий базы данных и банка данных, базы данных и информационной системы, базы данных и реестровой информации различных видов: реестров, регистров, кадастров, каталогов и т.д. При этом наиболее распространенным способом характеристики базы данных является включение в нормативный акт перечня (списка) вносимых в нее сведений<sup>177</sup>.

3) Не выработан единый подход к определению основных требований, которым должна отвечать база данных. Очень важно учитывать это при построении правового режима государственных и муниципальных (публичных) баз данных, поскольку на основе требований к функционированию базы данных устанавливаются меры для обеспечения ее безопасного использования, права и обязанности лиц, имеющих доступ к базе данных, ответственность за нарушение правил работы с ней и т.д.

Несмотря на то что требования к функционированию баз данных имеют технологические «истоки», неизбежной становится необходимость их юридической

---

<sup>176</sup> Бачило И.Л. Информационное право: учеб. для вузов. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. С. 177.

<sup>177</sup> См., например: постановление Правительства РФ от 16.04.2011 № 286 «О ведении банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 17, ст. 2419; приказ Министерства транспорта РФ от 17.05.2010 № 113 «Об утверждении Порядка ведения электронной базы данных, содержащей сведения о выданных удостоверениях личности моряка, и использования указанных сведений» // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 30 и др.

интерпретации и включения в сферу действия права. В качестве примера можно привести ст. 4 федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», в которой установлены обязательные требования к формированию и использованию этого информационного ресурса. В их числе названы стандартизация документированной информации и ее программно-технического обеспечения, строго целевой характер использования сведений, содержащихся в банке данных, полнота и достоверность документированной информации о детях, обеспечение информационной безопасности банка данных, включая принятие системы правовых, организационных и технических мер для защиты информации.

В Порядке формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах, утвержденном приказом Минтранса России от 19.07.2012 № 243<sup>178</sup>, такие требования сформулированы в качестве принципов, на основе которых формируются и функционируют автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах.

4) Наряду с понятием «база данных» в законодательстве активно используется термин «банк данных»: центральный банк данных по учету иностранных граждан в Российской Федерации; банк данных о внешней границе континентального шельфа; банк данных о внешней границе исключительной экономической зоны; банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов; банк данных проектирования объектов капитального строительства и банк данных наиболее экономически эффективных проектов повторного применения и др.

Следует отметить, что число нормативных правовых актов, в которых правовые основы формирования и использования информационных ресурсов определяются через правовой режим такой формы их организации, как банки

---

<sup>178</sup> Рос. газ. 2012. 26 сент.

данных, увеличивается. Очевидно, что в этом случае сохраняется подход, закрепленный в ранее действовавшем законодательстве. Во Временном положении о государственном учете и регистрации баз и банков данных<sup>179</sup> под базой данных понималась совокупность организованных взаимосвязанных данных на машиночитаемых носителях, а банк данных рассматривался как совокупность баз данных, а также информационно-технологические средства для его формирования и использования.

Приведенное определение банка данных закреплено также в приказе Росархива от 06.03.2009 № 12<sup>180</sup>, устанавливающим правила осуществления государственного учета и регистрации баз и банков данных в федеральных архивных учреждениях. В нем банк данных рассматривается как более широкое понятие: информационный объект, объединяющий несколько баз данных.

Подход, который отражен в указанных нормативных правовых актах, соответствует общему пониманию и разграничению баз и банков данных в технической литературе. Например, его придерживаются П. И. Ананьев и М. А. Кайгородова, которые считают, что если несколько баз данных интегрируются в одну большую, следует говорить о банке данных<sup>181</sup>.

В качестве примера банка данных, правовой режим которого официально закреплен, можно привести государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Он определен как совокупность государственных информационных ресурсов, а также информационные технологии, используемые для

---

<sup>179</sup> Временное положение о государственном учете и регистрации баз и банков данных: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1996 № 226 (документ утратил силу).

<sup>180</sup> Приказ Федерального архивного агентства РФ от 06.03.2009 № 12 «Об организации работы по государственному учету и регистрации баз и банков данных, создаваемых в федеральных государственных архивных учреждениях» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

<sup>181</sup> Ананьев П.И., Кайгородова М.А. Основы баз данных: учеб. пособие. Барнаул: Алтайский гос. техн. ун-т им. И. И. Ползунова, 2010. С. 10-11.

осуществления действий по формированию банка данных и предоставлению содержащейся в нем информации в случаях и порядке, предусмотренном законодательством<sup>182</sup>.

В ст. 1 и 4 федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» подчеркивается, что он формируется как государственные информационные ресурсы на уровне субъектов Российской Федерации (региональный банк данных о детях) и на федеральном уровне (федеральный банк данных о детях) и находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В рамках деятельности Федеральной службы судебных приставов по принудительному исполнению судебных актов предусматривается ведение банка данных в исполнительном производстве<sup>183</sup>, который предназначен для учета сведений и хранения юридически значимых электронных документов, получаемых и формируемых Федеральной службой судебных приставов.

5) Отсутствует единообразный подход к закреплению правового режима баз данных как элемента информационной системы. Как уже отмечалось, базы данных являются важнейшим компонентом государственных и муниципальных информационных систем, обеспечивающим их информационное наполнение, т.е. наличие в информационной системе структурированной совокупности информационных ресурсов. Такой вывод напрямую следует из федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в котором информационная система определяется как совокупность содержащейся в базах данных информации, информационных технологий и технических средств.

---

<sup>182</sup> См.: ст. 1 федерального закона от 16.04.2001 № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» // Рос. газ. 2001. 20 апр.

<sup>183</sup> Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Рос. газ. 2007. 6 окт.

Закрепление в основополагающем нормативном правовом акте в области информации правового режима информационных систем не допускает двусмысленности понимания и терминологического несоответствия в вопросе соотношения баз данных и информационных систем. База данных – обязательный элемент информационной системы, от которого зависит «содержательный» компонент процесса коммуникации. Однако подобный подход не всегда соблюдается в законодательстве. В отдельных нормативных актах базы данных действительно рассматриваются как элемент информационной системы. Например, автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах (АЦБПДП) входят в состав единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, создаваемой во исполнение федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»<sup>184</sup>.

Базы данных федерального органа исполнительной власти в области кинематографии, содержащие информацию о показах фильмов в кинозалах, являются элементом единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах<sup>185</sup>; базы данных о закупках, контрактах, реализации планов закупок и т.п. – элементом единой информационной системы в сфере закупок<sup>186</sup>; базы данных о состоянии торговли в Российской Федерации, о тенденциях ее развития – элементом системы государственного информационного обеспечения в области торговой деятельности<sup>187</sup> и т.д.

---

<sup>184</sup> СЗ РФ. 2007. № 7, ст. 837.

<sup>185</sup> Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» // Рос. газ. 1996. 29 авг.

<sup>186</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

<sup>187</sup> Постановление Правительства РФ от 11.11.2010 № 887 «О порядке создания и обеспечения функционирования системы государственного информационного обеспечения в области торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 47, ст. 6115.

Между тем следует отметить и те нормативные акты, в которых базы данных характеризуются как информационные системы.

Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 единый банк данных по вопросам оборота наркотических средств определяется как специализированная межведомственная информационная система, предназначенная для осуществления мониторинга наркоситуации в Российской Федерации<sup>188</sup>.

Приведение отдельных нормативно-правовых актов в соответствие с Законом об информации в этой части очень важно с точки зрения необходимости разграничения правового режима баз данных и информационных систем. Р. В. Амелин в связи с этим справедливо указывает, что информационный ресурс может существовать и быть объектом правоотношений независимо от информационной системы, элементом которой он является. Так, информационная система может быть усовершенствована, заменена или выведена из эксплуатации, но при этом содержащаяся в ней информация подлежит дальнейшему хранению или использованию. Следовательно, информационный ресурс является первичным по отношению к информационной системе и определяет ее границы<sup>189</sup>.

Это говорит о том, что наряду с описанием баз данных как элемента информационной системы необходимо отдельно регламентировать в законодательстве их правовой режим, поскольку база данных независимо от информационной системы является самостоятельным объектом правоотношений.

---

<sup>188</sup> Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 «О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту» // СЗ РФ. 2006. № 5, ст. 552.

<sup>189</sup> Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем: монография / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.09.2018).

б) В системе нормативных правовых актов по вопросам формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных можно выделить также тенденцию смешения правовых режимов баз данных и правовых режимов реестровой информации различных видов. Зачастую основы правового режима государственных и муниципальных баз данных устанавливаются посредством прямого указания на формирование соответствующего информационного ресурса или закрепления за базой данных «статуса» реестровой информации определенного вида.

Например, статус централизованного информационного ресурса законодательно закреплён за банком данных участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом<sup>190</sup>, центральным банком данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и др.

Анализируя различные виды реестровой информации, Е. Е. Антонова выделяет смыслообразующие признаки каждого из них, имеющие значение для обеспечения единства правотворческой и правоприменительной деятельности. Реестры она предлагает понимать как особую списочную форму сведений, представляющую совокупность систематизированных учетных записей об объектах учета и регистрации<sup>191</sup>. С. Е. Чаннов, в свою очередь, изучая сущность государственных реестров, рассматривает их как государственный информационный ресурс, который

---

<sup>190</sup> Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Рос. газ. 2012. 17 сент.

<sup>191</sup> Антонова Е.Е. Правовое регулирование формирования и использования реестровой информации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. С. 150.

представляет систематизированный перечень сведений и ведется в целях учета каких-либо объектов или действий<sup>192</sup>.

В законодательстве, например, в Правилах формирования и ведения реестра лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации<sup>193</sup>, предусмотрено ведение реестра в форме базы данных. Реестр ведется в электронном виде и представляет собой базу данных о лицах, привлеченных к административной ответственности.

Федеральным законом от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»<sup>194</sup> предусмотрено ведение реестра книжных памятников как особо ценной части национального библиотечного фонда. Реестр является государственной базой данных, которая создана для регистрации книжных памятников и учета в систематизированном виде идентификационных сведений о них<sup>195</sup>.

Единый отраслевой учет киновидеозрелищных организаций и учреждений обеспечивает реестр киновидеозрелищных организаций и учреждений. Он представляет собой базу данных, содержащую сведения о юридических лицах, одним из основных видов деятельности которых является публичный показ и прокат кино- и видеофильмов<sup>196</sup>.

Таким образом, закрепление за базой данных статуса реестра, во-первых, подчеркивает информационно-ресурсное содержание объекта, во-вторых, указывает

---

<sup>192</sup> Чаннов С.Е. Реестр и информационная система: соотношение понятий // Информационное право. 2017. № 3. С. 10.

<sup>193</sup> Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 378 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 18, ст. 2237.

<sup>194</sup> СЗ РФ. 1995. № 1, ст. 2.

<sup>195</sup> Приказ Минкультуры РФ от 03.05.2011 № 429 «Об утверждении порядков отнесения документов к книжным памятникам, регистрации книжных памятников, ведения реестра книжных памятников» // Рос. газ. 2011. 22 авг.

<sup>196</sup> Положение о Реестре киновидеозрелищных организаций и учреждений, находящихся на территории Российской Федерации: утв. Роскомкино 15.03.1996 // Рос. вести. 1996. 25 июня.

на форму ведения реестра, а в-третьих, – на юридические основания и правовые последствия внесения сведений в базу данных.

Однако, несмотря на предпринятую законодателем попытку рассмотреть в единстве правовые режимы базы данных и различных видов реестровой информации (реестров, кадастров, регистров и т.д.), хаотичность их соотношения в законодательстве является одним из существенных недостатков правового регулирования этой области общественных отношений.

В одних случаях указанные понятия рассматриваются как равнозначные (реестр свидетельств о государственной регистрации продукции, реестр лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства и др.), в других – как составные части друг друга (банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов является частью государственного кадастра отходов, базы данных статистического регистра, базы данных территориального реестра экспертов качества медицинской помощи, база данных государственного рыбохозяйственного реестра и др.).

Несомненно, закрепление в законодательстве общих элементов действия права для баз данных и реестровой информации имеет положительные аспекты. Между тем разрозненность правового регулирования приводит к смешению правовых режимов баз данных и различных видов информации списочного характера и нередкой подмене одних понятий другими. Представляется, что развитие законодательства в этой области должно строиться на едином подходе к включению баз данных в правовой режим реестровой информации для выделения особенностей формы ведения таких информационных ресурсов.

Аналитический обзор нормативных актов показал, что, как правило, правовое регулирование отдельных аспектов представления информационных ресурсов в систематизированном виде посредством создания баз данных осуществляется

нормативными правовыми актами ведомственного характера. В основном они определяют порядок формирования и ведения баз данных, состав содержащихся в них сведений, порядок доступа к информации в базах данных, правила работы с ними, включая требования к обеспечению их безопасности.

При этом следует отметить, что правотворческий процесс в сфере государственного управления по вопросам правового обеспечения информационных ресурсов и баз данных нередко проходил без учета общей государственной информационной политики и административной реформы в современный период.

Это привело к тому, что накопленный массив ведомственных нормативных актов оказался, во-первых, недостаточным с точки зрения его нормативной содержательности, а, во-вторых, очень объемным, бессистемным, а нередко и противоречивым.

Такое количество ведомственных актов в изучаемой сфере свидетельствует о востребованности баз данных, что в свою очередь выдвигает проблему правовой охраны как баз данных в целом, так и их информационного наполнения от неправомерного использования. Комплексный анализ современного состояния правового регулирования государственных и муниципальных баз данных позволяет сделать однозначный вывод о необходимости его существенного совершенствования.

Представляется, что решение этой проблемы следует начать с разработки и нормативного правового оформления совокупности единых правил и требований к формированию и использованию баз данных, на основе которых будет развиваться подзаконное нормотворчество в отношении публичных баз данных, формируемых и используемых отдельными органами власти. Иначе говоря, в целях совершенствования правового регулирования в области публичных баз данных необходимо принятие единого законодательного акта, создающего

системообразующую нормативно-правовую основу для формирования и использования баз данных в сфере государственного и муниципального управления.

Наряду с проблемой правовой охраны баз данных в условиях несовершенства законодательства все больше актуализируется вопрос правовой защиты прав и законных интересов лиц в области формирования и ведения государственных и муниципальных баз данных.

Анализ материалов судебной практики по различным категориям споров свидетельствует об увеличении количества дел, при рассмотрении которых разрешение вопроса о возникновении, осуществлении или прекращении прав и обязанностей граждан и организаций ставится в зависимость от наличия или отсутствия сведений в соответствующей базе данных.

По делу № А50-17240/2013 муниципальное унитарное предприятие «Горводоканал» обратилось в Арбитражный суд Пермского края с заявлением об обжаловании отказа Западно-Уральского Управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в исключении эксплуатируемых предприятием опасных производственных объектов из государственного реестра таких объектов. Для устранения допущенных нарушений прав истцом было заявлено соответствующее требование об исключении эксплуатируемых предприятием опасных производственных объектов из базы данных государственного реестра в связи с отсутствием у этих объектов признаков опасности.

Предметом данного судебного разбирательства фактически явилось разрешение судами вопроса об идентификации спорных производственных объектов по признакам опасности, установленным законодательством.

Исследовав представленные в материалы дела доказательства, суды пришли к выводу, что заявленные системы газопотребления предприятия не являются опасными производственными объектами и подлежат исключению из

государственного реестра опасных производственных объектов. При этом Федеральный арбитражный суд Уральского округа указал, что отказ Управления в исключении эксплуатируемых предприятием опасных производственных объектов из государственного реестра нарушает права и законные интересы истца, поскольку признание производственного объекта опасным влечет для него необходимость несения дополнительных расходов<sup>197</sup>.

При анализе данного дела следует отметить, что заявленное истцом требование о восстановлении нарушенного права путем исключения сведений из базы данных напрямую следовало из пп. «б» п. 7 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 № 1371<sup>198</sup>, в соответствии с которым исключение объекта из государственного реестра на основании заявления эксплуатирующей его организации производится в случае утраты объектом признаков опасности, установленных законодательством.

По жилищному спору, рассмотренному в 2012 г. Заводским районным судом г. Грозного, избранный истцом способ защиты был выражен в требованиях об исключении приобретенной им квартиры из базы данных жилья, подлежащего распределению (из базы данных «Компенсация» УФМС РФ по Чеченской Республике). Решением Заводского районного суда г. Грозного от 11.04.2012 доводы истца признаны обоснованными, нарушенное право суд восстановил путем удовлетворения требований об исключении спорных сведений из базы данных<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 07.05.2014 № Ф09-2511/14 по делу № А50-17240/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.09.2018).

<sup>198</sup> Постановление Правительства РФ от 24.11.1998 № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // Рос. газ. 1998. 1 дек.

<sup>199</sup> Апелляционное определение Верховного суда Чеченской Республики от 17.07.2012 по делу № 11-395/12 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.09.2018).

Анализ судебной практики подтверждает, что и требование о включении сведений в базу данных часто является способом восстановления нарушенных прав, в особенности по делам о признании за лицом определенного права, когда включение сведений о нем в базу данных является обязательным условием для реализации признанного права.

В частности, в решении Новосибирского гарнизонного военного суда от 24.12.2008 № 628-2008<sup>200</sup> сделан вывод, что признание жилищной комиссией военнослужащего нуждающимся в улучшении жилищных условий является основанием для включения сведений о нем в автоматизированную базу данных.

По данному делу истец обратился в суд с заявлением о признании неправомерными действий начальника ГУ КЭЧ, связанных с отказом во включении сведений о признании ее нуждающейся в получении жилого помещения в автоматизированную базу данных системы «Учет». В ходе судебного разбирательства судом был установлен факт признания истца нуждающейся в получении служебного жилого помещения. Правовым последствием признания за истцом права стало удовлетворение судом заявленных требований о включении сведений об истце в базу данных лиц, состоящих на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Другой пример. Верховный суд Республики Ингушетия при пересмотре решения Сунженского районного суда Республики Ингушетия по делу о признании неправомерными действий ОФМС России по Республике Ингушетия, выразившихся в отказе в продлении срока действия статуса вынужденного переселенца, согласился с выводами суда первой инстанции о том, что на момент разрешения вопроса продлении статуса вынужденного переселенца сведения об истце, являвшемся

---

<sup>200</sup> Решение Новосибирского гарнизонного военного суда от 24.12.2008 № 628-2008 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.09.2018).

несовершеннолетним, содержались в удостоверении матери, поэтому основания для отказа во включении его в базу данных вынужденных переселенцев отсутствуют.

Правовым последствием признания за истцом статуса вынужденного переселенца является включение сведений о нем в электронную базу данных по Республике Ингушетия в качестве вынужденного переселенца и выдача правоудостоверяющего документа<sup>201</sup>.

Подводя итоги, можно сделать вывод о несовершенстве законодательства в области государственных и муниципальных (публичных) баз данных, выраженном в его противоречивости, в отсутствии единых требований и правил формирования и использования баз данных в системе государственного и муниципального управления, в неопределенности законодательных дефиниций понятия «база данных» в публичной сфере.

В целях совершенствования правового регулирования общественных отношений в области государственных и муниципальных (публичных) баз данных необходимо принятие единого законодательного акта, создающего системообразующую нормативно-правовую основу для формирования и использования баз данных в сфере государственного и муниципального управления.

---

<sup>201</sup> Кассационное определение Верховного суда Республики Ингушетия по делу о признании неправомерными действий ОФМС России по Республике Ингушетия о включении истца в электронную базу данных по Республике Ингушетия в качестве вынужденного переселенца [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.09.2018).

## **§ 2. Место норм о государственных и муниципальных (публичных) базах данных в системе информационного права**

Уникальность информационного права как самостоятельного образования в системе права определяет его интегрирующую роль для обеспечения комплексного правового регулирования общественных отношений в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных. Общеизвестным является рассмотрение информационного права как комплексной отрасли, для которой характерно наличие общего предмета правового регулирования, конституционных положений, базовых законов и большого количества норм, расположенных в различных отраслях права<sup>202</sup>.

Знания о комплексных отраслях и институтах права как правовом феномене имеют теоретико-правовую основу, которая формировалась по мере развития научной рефлексии, вызывая у правоведов особый интерес к исследованию проблем комплексного правового регулирования различных видов общественных отношений.

Как отмечается в научной литературе, впервые идею о комплексных образованиях в системе права сформулировал В. К. Райхер<sup>203</sup>. Изучая институт страхования и его место в системе права, он выявил закономерности в существовании в системе права таких областей, которые одновременно с

---

<sup>202</sup> Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 13; Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. С. 90-91 и др.

<sup>203</sup> См., например: Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3. С. 71-79; Коваленко А.Ю. Комплексная отрасль права как категория юридической науки // Законодательство и экономика. 2014. № 3. С. 46-49; Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5-16 и др.

разнородностью нормативного содержания характеризуются и некоторым предметным единством<sup>204</sup>.

В последующем С. С. Алексеев, анализируя юридическую природу новых межотраслевых правовых образований (банковского, предпринимательского, медицинского, страхового, экологического права и др.), обосновал концепцию комплексных отраслей права, которые образуют систему права наряду с профилирующими (базовыми) и специальными отраслями права. Их специфика, по его мнению, заключается в том, что нормы комплексных отраслей права по своим исходным началам остаются (имеют «прописку») в основных отраслях права, но при этом объединяются в особую группу норм, для которой характерны свои принципы, общие положения, отдельные специфические приемы регулирования<sup>205</sup>. К комплексным отраслям права С. С. Алексеев отнес и информационное право<sup>206</sup>.

По мнению А. А. Тедеева, в числе комплексных отраслей российского права информационное право занимает особое место<sup>207</sup>.

Комплексность информационного права заключается в том, что нормы, регулирующие общественные отношения по поводу информации, содержатся во многих отраслях права, но при этом объединяются в единую целостную систему. Обосновывая комплексный характер информационного права, П. У. Кузнецов описывает процесс его формирования, ставший классическим для всех комплексных правовых образований, от включения в отраслевые нормативные правовые акты отдельных норм права, направленных на регулирование общественных отношений в

---

<sup>204</sup> Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.;Л.: АН СССР, 1947. С. 189.

<sup>205</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С.254-256.

<sup>206</sup> Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. [+ справоч. том]. Т. 6: Восхождение к праву. М.: Статут, 2010. С. 419.

<sup>207</sup> Тедеев А.А. Предмет информационного права в условиях Интернета // Информационное право. 2006. № 3. С. 3.

сфере информации, до принятия базовых нормативных правовых актов в данной области<sup>208</sup>.

В этом проявляется не только комплексность информационного права, но и его юридические особенности и предназначение для организации и обеспечения правового регулирования сложной совокупности информационных отношений.

В связи с этим А. В. Минбалеев рассматривает отрасль информационного права в качестве «единого центра управления» регулирования информационных отношений, который должен обеспечивать контроль соответствия принимаемых отраслевых норм закономерностям развития информационной сферы<sup>209</sup>.

Вопрос о поиске «единого центра» регулирования общественных отношений, возникающих в области формирования и использования баз данных, является весьма актуальным для правовой науки и правотворческой деятельности в связи с расширением практики применения баз данных во всех областях общественной жизни, прежде всего в публичной сфере.

В настоящее время сформировалась достаточно крупная совокупность правовых норм в исследуемой области, расположенных в нормативных актах различной отраслевой принадлежности. Такое развитие законодательства в отношении государственных и муниципальных баз данных является вполне понятной тенденцией.

Базы данных являются тем системообразующим элементом, вокруг которого различные отраслевые нормы права выстраиваются в единую целостную структуру. Взаимосвязь и однородность таких норм свидетельствуют о том, что формируется самостоятельный комплексный институт публичных баз данных, правовое «оформление» которого обусловлено следующими факторами:

---

<sup>208</sup> Кузнецов П.У. Теоретические основания информационного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 194-195.

<sup>209</sup> Минбалеев А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 11-12.

1) расширение практики использования баз данных в публичной сфере и их активное применение для реализации стратегических приоритетов государственной информационной политики;

2) увеличение числа правовых норм (и отдельных нормативных актов), направленных на регулирование общественных отношений по поводу формирования и использования публичных баз данных;

3) проявление предметного и юридического единства в совокупности норм о публичных базах данных (такие нормы «распределены» по основным отраслям права, но связаны единым комплексным правовым образованием);

4) необходимость применения единых правовых начал, а также специальных правовых конструкций и средств для упорядочения общественных отношений, возникающих в указанной сфере.

Следовательно, можно говорить о том, что совокупность правовых норм в области публичных баз данных составляет организованный комплекс, обладающий признаками системного правового образования. Он представляет собой объективно сложившуюся в результате процесса развития информационных технологий и его государственно-правового обеспечения группу норм права, регулирующих общественные отношения по поводу государственных и муниципальных баз данных. Эта группа норм входит в структуру информационного права, обособляясь внутри нее по своему юридическому содержанию, но при этом образуя с ней органическое единство.

Как правило, правовой институт – относительно небольшая совокупность норм, специфика и автономность которой не выходят за рамки одной отрасли права, а правовое регулирование ограничено какой-либо сравнительно узкой совокупностью отношений<sup>210</sup>. Д. А. Керимов также считает, что институт права,

---

<sup>210</sup> Проблемы теории государства и права: учеб. / под ред. В. М. Сырых. М.: ЭКСМО, 2008. С. 275 – 276.

имея общие с отраслью права характеристики, отличается от нее объемом предмета регулирования<sup>211</sup>.

Главная функция правового института, по мнению С. С. Алексеева, заключается в том, чтобы с помощью комплекса норм охватить все существенные моменты регулирования в пределах отдельного участка общественных отношений и обеспечить таким образом цельное и относительно законченное регулирование<sup>212</sup>.

А. Б. Венгеров также подчеркивает, что правовые институты позволяют комплексно, всесторонне упорядочить определенный вид общественных отношений. При этом он делает акцент на информационном значении конструкции правового института, которое заключается в том, что правовой институт позволяет юристам осуществлять поиск в правовых массивах отдельных норм права, относящихся к предмету правового регулирования<sup>213</sup>.

Как и отрасль информационного права, образующие ее систему институты носят комплексный характер.

Комплексность института публичных баз данных проявляется в комплексности его норм и комплексном использовании методов правового регулирования общественных отношений, связанных с формированием и использованием государственных и муниципальных баз данных.

Институт публичных баз данных составляют отраслевые нормы, которые структурно расположены в иных (основных) отраслях права:

конституционном (о базе данных культурных ценностей, перемещенных в результате Второй мировой войны; банке данных объектов культурного наследия; банке данных о внешней границе исключительной экономической зоны Российской

---

<sup>211</sup> Керимов Д.А. Проблемы общей теории государства и права. М., 2000. С. 159-160.

<sup>212</sup> Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. [+ справоч. том]. Т. 2: Специальные вопросы правоуедения. М.: Статут, 2010. С. 105.

<sup>213</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. С. 380.

Федерации и делимитационных линиях, определенных международными договорами Российской Федерации и др.);

гражданском (о базе данных об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций; базе данных инновационных проектов в сфере железнодорожного транспорта; Единой компьютерной базе данных по наноматериалам и нанотехнологиям, используемым в Российской Федерации и др.);

семейном (о банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей и др.);

уголовном (о базе данных «Учет преступлений среди личного состава уголовно-исполнительной системы» и др.);

административном (о базе данных аналитических отчетов о состоянии конкуренции на товарных рынках; банке данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности; банке данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств и др.);

таможенном (о базе данных транспортных средств, оформленных таможенными органами; базах данных Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов и др.);

экологическом (о базе данных нормативов в области охраны окружающей среды; базах данных о загрязнении атмосферного воздуха; базе данных по результатам мониторинга на загрязненных территориях; базе данных Российского регистра гидротехнических сооружений и др.);

трудовом (о базе данных по учету трудовых арбитров; о базе данных востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий и др.);

банковском (о базе данных, содержащей информацию об имуществе, обязательствах кредитной организации и их движении; базах данных по кредитным организациям и их подразделениям и др.);

жилищном (о базе данных федеральных государственных гражданских служащих, состоящих на учете для получения единовременной субсидии на приобретение жилого помещения и др.) и многих других.

Конструирование в сфере применения публичных баз данных большого числа правовых норм различной отраслевой принадлежности обусловлено многообразием информационных ресурсов органов власти и сложностью системы общественных отношений, объектом которых они выступают.

В этом выражается одна из главных особенностей комплексных отраслей и институтов права, нормы которых находятся в иных отраслях права, но при этом объединяются в самостоятельную систему правовых норм, связанные единством предмета правового регулирования. Иными словами, нормы права, регулирующие общественные отношения по поводу отдельных (конкретных) баз данных, получают «отраслевую прописку» в соответствующих основных отраслях права, и на них распространяется действие отраслевых правовых режимов<sup>214</sup>. Такие нормы выступают в единстве с другими правовыми положениями отрасли, объединенные общим предметом и отраслевыми особенностями правового регулирования. Оставаясь по своим началам нормами основной отрасли права, они отражают отраслевую специфику правового режима отдельной базы данных, но при этом благодаря информационной сущности и правовой природе публичных баз данных объединяются в самостоятельную систему правовых норм.

Поэтому для обеспечения единства и эффективности правового регулирования в отношении публичных баз данных отраслевые нормы должны соответствовать общим положениям базовых законов информационного права.

Например, нормы права, устанавливающие правовой режим баз данных, представляющих по подбору или расположению информационных материалов результат творческого труда, имеют прямую гражданско-правовую «прописку».

---

<sup>214</sup> Кузнецов П.У. Основы информационного права: учеб. М.: Проспект, 2014. С. 108.

Гражданское право призвано регулировать прежде всего договорные и иные имущественные отношения по поводу баз данных как информационного продукта, который имеет коммерческую ценность, и в создание которого вложены значительные финансовые, кадровые и иные инвестиции, а также отношения, связанные с осуществлением интеллектуальных прав на базы данных, отвечающие признакам составного произведения.

Следует согласиться с Т. З. Шалаевой, что указанные правоотношения, преобладающими для которых являются юридические средства гражданско-правового характера, требуют регулирования с позиции права собственности, исключительных прав и иных законных прав на информационные ресурсы<sup>215</sup>. Но в силу комплексного характера объекта таких отношений нельзя оставлять без внимания и информационно-технологические признаки баз данных. Неслучайно В. А. Дозорцев подчеркивает специфику правового режима, применяемого для баз данных, которая выражается в распространении на область информационных отношений правовых средств из сферы традиционных исключительных прав<sup>216</sup>.

Нормы права, устанавливающие порядок централизованного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе осуществляемого посредством формирования и ведения соответствующего банка данных, являются неотъемлемой частью административно-правового режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. В этом случае право регламентирует административные отношения, возникающие в особой области деятельности государства – сфере государственного управления, содержанием которой является целенаправленно оказываемое государством воздействие, обеспеченное властным

---

<sup>215</sup> Шалаева Т.З. Правовой режим информационных ресурсов: проблемы правопонимания // Информационное право. 2014. № 4. С. 7.

<sup>216</sup> Дозорцев В.А. Интеллектуальные права. Понятие. Система. Задачи кодификации. М.: Статут, 2005. С. 134.

характером применяемых методов и средств<sup>217</sup>. Основным признаком таких отношений является связь с организацией и функционированием системы государственного управления, осуществлением исполнительно-распорядительной деятельности органами государственной власти и, следовательно, проявление в таких отношениях государственной воли и государственного интереса.

Реализуемый в этих отношениях общесоциальный (публичный) интерес характеризуется активной ролью государства как полноправного участника общественных отношений по поводу баз данных и требует применения специальных публично-правовых методов и средств для создания оптимального режима формирования и использования баз данных в деятельности органов власти. Поэтому правовое регулирование общественных отношений, связанных с государственно-управленческой деятельностью при формировании и ведении банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, основано на системе императивных юридических средств, способных обеспечить обязательность выполнения основных задач государства в информационной сфере<sup>218</sup>. Но эффективность их регулирования не может быть достигнута без понимания информационно-правовых начал деятельности органов государственного управления по формированию и ведению баз данных, таких как информационная безопасность, стандартизация, технологическое обеспечение и др.

Общественные отношения, связанные с формированием и ведением базы данных по учету трудовых арбитров, также регулируются нормами права различной отраслевой принадлежности. Во-первых, это нормы трудового законодательства, направленные на регулирование общественных отношений по разрешению коллективных трудовых споров, во-вторых, нормы административного права,

---

<sup>217</sup> Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2007. С. 29-32.

<sup>218</sup> Шалаева Т.З. Правовой режим информационных ресурсов: проблемы правопонимания // Информационное право. 2014. № 4. С. 7.

поскольку полномочия по ведению базы данных трудовых арбитров, возложенные на Федеральную службу по труду и занятости РФ, также связаны с реализацией этим органом власти функций по оказанию государственных услуг в сфере урегулирования коллективных трудовых споров. Кроме того, установление правового режима базы данных трудовых арбитров невозможно без учета ее информационной сущности и обязательности применения норм информационного права, поскольку общественные отношения, возникающие в изучаемой сфере, связаны не только с применением информационных технологий для ведения соответствующего массива информационных ресурсов, но и с реализацией прав граждан и организаций на свободу поиска и получения информации о трудовых арбитрах и ее использования при формировании состава трудового арбитража.

Следовательно, правовое регулирование общественных отношений, возникающих по поводу публичных баз данных, не может осуществляться только отраслевыми способами и средствами. Комплексное применение наряду с нормами основных отраслей права специальных норм информационного права усиливает юридическое воздействие права, повышая тем самым эффективность правового регулирования в отношении баз данных как информационного объекта.

Еще одна особенность комплексных правовых образований в системе права заключается в использовании комплекса методов правового регулирования, которые представляют собой «совокупность способов и средств воздействия права на общественные отношения»<sup>219</sup>. Как отмечает Т. А. Полякова, специфика общественных отношений, связанных с информацией, определяет необходимость использования всего известного спектра методов правового регулирования в зависимости от ее вида и назначения<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> Теория государства и права: учеб. / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2003. С. 390.

<sup>220</sup> Полякова Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 23.

Характерная для информационного права «множественность» методов правового регулирования заключается в особом сочетании методов публичного и частного права в информационных отношениях<sup>221</sup>. В этом выражается уникальная возможность права наиболее эффективно воздействовать на совокупность общественных отношений, составляющих предмет комплексной отрасли или института права в его структуре.

Очень точно подчеркивает роль метода комплексной отрасли права В. Н. Протасов, по мнению которого, методы, которыми пользуются комплексные отрасли, не просто юридически своеобразны, а уникальны за счет особого сочетания юридических приемов регулирования<sup>222</sup>.

Распределенные по разным отраслям права общественные отношения по поводу баз данных «испытывают» на себе правовое воздействие как диспозитивного, так и императивного методов правового регулирования. Например, в механизм правового регулирования общественных отношений, которые по своей природе исходят из свободы информации (получение информации об объекте недвижимости из базы данных ЕГРН для совершения гражданско-правовых сделок или сведений об организации-контрагенте из базы данных ЕГРЮЛ и др.), с неизбежностью должны быть включены императивные методы воздействия на них с целью защиты прав и законных интересов участников отношений.

А. А. Тедеев справедливо указывает, что специфика информационного права накладывает на проблему метода правового регулирования, являющуюся в современной юридической науке достаточно дискуссионной, дополнительный отпечаток<sup>223</sup>. По его мнению, окончательное решение вопроса о методе правового

---

<sup>221</sup> Актуальные проблемы информационного права: учеб. / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. М.: Юстиция, 2018. С. 39-42.

<sup>222</sup> Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. М.: Новый Юрист, 1999. С. 38.

<sup>223</sup> Тедеев А.А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 30-31.

регулирования информационных отношений зависит от подхода к содержанию предмета отрасли информационного права<sup>224</sup>.

Поэтому нельзя не упомянуть и тот факт, что специалисты в области информационного права в последнее время актуализируют проблему исследования собственного метода информационного права<sup>225</sup>.

Сегодня совершенствование правового регулирования в информационной сфере общественных отношений невозможно представить без разработки и применения специальных средств правового воздействия, учитывающих уникальность объектов права цифровой эпохи. Поэтому право с неизбежностью вынуждено использовать в своем арсенале специальные технико-технологические средства, приемы и конструкции, которые и являются главной отличительной особенностью информационного права и института публичных баз данных.

Для обеспечения полноценного правового регулирования информационных отношений в рамках института публичных баз данных требуется не просто традиционное, характерное для всех комплексных институтов права, сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования, но и их активное взаимодействие с методами технического характера посредством воплощения последних в конструкциях правовых норм.

Неслучайно А. А. Фатьянов подчеркивает, что в рамках решения задачи обеспечения безопасности информации правовые методы взаимодействуют с методами технического характера. Пределы возможностей последних компенсируются применением организационно-правовых мер и, наоборот, к примеру,

---

<sup>224</sup> Там же. С. 31.

<sup>225</sup> Кузнецов П.У. Теоретические основания информационного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 228; Минбалева А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 12; 33-34.

технические параметры средств выработки электронной подписи предопределяют условия придания юридической силы документу в электронной форме<sup>226</sup>.

Подводя итоги, отметим, что совокупность норм права, регулирующих общественные отношения в области формирования и использования государственных и муниципальных баз данных, в силу своей однородности и логической взаимосвязанности в полной мере обладает признаками правового института, а именно обособленностью предмета и корреспондирующей ей специфичностью методов и средств правового регулирования. Объединенные предметом правового регулирования, эти нормы образуют вторичную юридическую целостность в системе информационного права, не нарушая при этом структуры основных отраслей.

Место института публичных баз данных в информационном праве предопределено, во-первых, его информационной природой, обусловленной сущностью баз данных, которая выражается в возможности автоматизированной обработки и систематизации электронных массивов информации на основе информационных технологий и технических средств, а во-вторых, тем, что базы данных являются объектом информационных правоотношений комплексного характера.

Таким образом, правовой институт публичных баз данных представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих относительно самостоятельную область однородных общественных отношений, складывающихся по поводу формирования и использования государственных и муниципальных баз данных. Правовые нормы исследуемого комплексного института информационного права интегрируют нормы разных отраслей права и направлены на эффективное правовое регулирование комплексных информационных отношений, возникающих

---

<sup>226</sup> Фатьянов А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Юрист, 2001. С. 4.

по поводу баз данных в сфере государственного и муниципального управления, т.е. в сфере деятельности органов публичной власти.

### **§ 3. Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных**

В последние годы все больше актуализируется необходимость совершенствования нормативно-правовой основы в области формирования и использования государственных и муниципальных информационных ресурсов, в том числе баз данных, применяемых в публичной сфере.

Однако разрабатываемые и принимаемые в настоящее время нормативные правовые акты по вопросам правового обеспечения информационных ресурсов и баз данных в условиях цифровизации стремительно устаревают. Правовое регулирование в этой сфере очень противоречиво. В отсутствие единого федерального закона о базах данных субъекты правотворчества в лице органов исполнительной власти устанавливают «собственные правила» использования подведомственных им информационных ресурсов. Поэтому на первых этапах качественное реформирование механизма правового регулирования в отношении государственных и муниципальных (публичных) баз данных нужно начинать с комплексного анализа и научного осмысления этой предметной области.

Известно, что важным условием стабильности закона является создание его научно обоснованной концепции<sup>227</sup>. Ее результатом может быть принятие принципиальных исходных положений, т.е. фундаментальной (теоретической и методологической) основы модернизации законодательства<sup>228</sup>. Те же требования предъявляются к законодательному процессу в области создания и использования

---

<sup>227</sup> Концепция развития информационного законодательства // Государство и право. 2005. № 7. С. 47.

<sup>228</sup> Концепция стабильности закона. М., 2000. С. 5; Кузнецов П.У. Основы информационного права: учеб. М.: Проспект, 2014. С. 203; Кузнецов П.У. Методологические проблемы кодификации информационного законодательства // Демократические институты в условиях развития информационного общества: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП РАН, 2014. С. 23.

электронных массивов информации в форме публичных баз данных, основой которого должна быть методологически выверенная концепция совершенствования законодательства с четким определением отраслевых особенностей механизма правового регулирования.

П. У. Кузнецов справедливо отмечает существование методологического кризиса правоправедения применительно к информационной среде развития интересов личности, общества и государства. Он же выделяет концептуальный характер проблемы межотраслевой нормативной конкуренции при разработке проектов отраслевых нормативных актов, отдельные нормы которых направлены на правовое регулирование использования объектов информационного содержания<sup>229</sup>.

Без правильных методологических подходов к разработке законопроекта невозможно добиться высоких результатов его действия. Необходимо учитывать и практическую значимость разрабатываемой концепции, поскольку, как правильно пишет Н. Н. Тарасов, в области практики теоретические представления могут выражаться не только как требование разработки концепции, но и юридической конструкции закона. При этом, он подчеркивает, что концепция определяет целевое назначение конкретного закона, а юридическая конструкция обеспечивает его структурную целостность и функциональное единство<sup>230</sup>.

Поэтому процесс правового обеспечения государственных и муниципальных информационных ресурсов и баз данных начинать нужно с его научного осмысления и предложения концептуальной модели правового режима публичных баз данных, а также создания варианта ее нормативного изложения (проект закона).

Как верно отмечает М. А. Жильцов, следствием отсутствия обоснованной концепции при разработке нормативных правовых актов может стать наличие

---

<sup>229</sup> Кузнецов П.У. Методологические проблемы кодификации информационного законодательства // Демократические институты в условиях развития информационного общества: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП РАН, 2014. С. 26-27.

<sup>230</sup> Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2001. С. 246.

пробелов, противоречий и принятие норм, не способных обеспечить надлежащее правовое регулирование, что в конечном итоге влечет проблемы в правоприменительной деятельности и может привести к нарушению прав и законных интересов граждан<sup>231</sup>.

В научной литературе неоднократно высказывались мнения о необходимости разработки отдельного закона, отражающего специфику правового режима баз данных<sup>232</sup>. Однако самостоятельные попытки разработать проект такого нормативного акта пока неизвестны. Ключевая идея предлагаемой концепции законопроекта отражает необходимость законодательного закрепления единых информационно-правовых основ регулирования в отношении государственных и муниципальных баз данных.

Предметом будущего закона о публичных базах данных должна стать совокупность общественных отношений, возникающих в сфере деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, по поводу формирования, ведения, использования государственных и муниципальных баз данных, организации доступа к ним и обеспечения их правовой охраны. Предметная область закона ограничена публичной сферой, в которой базы данных на основе автоматизированной обработки и систематизации информационных массивов формируют состав государственных и муниципальных информационных ресурсов. Поэтому в рамках этого закона базу данных предлагается рассматривать как объект публичных правоотношений комплексного характера, а не как объект авторского права (составное произведение), о котором идет речь в ст. 1260 ГК РФ.

---

<sup>231</sup> Жильцов М.А. Дефекты трудового права и способы их преодоления: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 6.

<sup>232</sup> Информационные ресурсы развития Российской Федерации: правовые проблемы. М., 2003; Семилетов С.И. Документы и документооборот как объект правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

Цель законопроекта заключается в обеспечении условий для реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц, государственных и муниципальных органов в области формирования, использования публичных баз данных и организации доступа к содержащимся в них сведениям.

Одним из важнейших разделов любого законопроекта является его терминологический аппарат.

Терминологическая проблема информационного законодательства на сегодняшний день является одной из наиболее актуальных для науки информационного права<sup>233</sup>. От ее разрешения зависят стабильность и эффективность информационного законодательства, поскольку именно изменения понятийного аппарата способны повлиять на систему правового регулирования в данной сфере общественных отношений и на формирование правоприменительной практики.

В рамках терминологической проблемы информационного законодательства нельзя оставить без внимания и вопрос о необходимости разработки юридической дефиниции термина «публичная база данных». Данная проблематика уже неоднократно была обозначена в работах по информационному праву.

В первом параграфе данной главы был проведен анализ проблемы отсутствия терминологического единства в определении понятия «база данных» в публично-правовой сфере, как в российском законодательстве, так и на уровне модельного законодательства стран СНГ. Данную проблему предложено было решить путем разработки юридической дефиниции «публичная база данных» и ее нормативного закрепления в тексте закона об информации.

---

<sup>233</sup> Бачило И.Л. О терминах и понятиях в праве [Электронный ресурс] // URL: <http://www.igpran.ru/articles/3672/> (дата обращения 24.03.2018); Бачило И.Л. Понятийный аппарат информационного права и система обеспечения информационной безопасности // Труды института государства и права РАН. 2016. № 3. С. 8 и др.

Т.В. Кашанина терминологическое оформление текста нормативного акта рассматривает как средство выражения содержания права<sup>234</sup>.

С помощью данного приема юридической техники, по мнению С. Ю. Головиной, достигается и формальная определенность права<sup>235</sup>.

Как пишет П. У. Кузнецов, терминологическое оформление заключается в теоретическом осмыслении предмета правового регулирования и доктринальном исследовании закономерностей формирования нормативного содержания правового акта, что позволяет характеризовать его как двуединый интеллектуальный процесс<sup>236</sup>.

Неслучайно Ж.-Л. Бержель подчеркивает, что для понимания смысла законов и их назначения необходимо, чтобы текст соответствовал юридическим концептам, а каждый концепт мог получить дефиницию и обозначение соответствующим термином<sup>237</sup>.

Логически выверенный, лингвистически точный понятийный аппарат – главное достоинство любого нормативного правового акта. Без него невозможны как понимание выраженной при помощи юридического языка идеи правового регулирования, так и интерпретация текста нормативного акта. Интерпретационная деятельность, по мнению И. П. Малиновой, служит средством согласования юридической догмы и изменяющихся условий социальной действительности<sup>238</sup>. Терминология же является ключом, который, во-первых, помогает «открыть» (установить) точный юридический смысл, воплощенный в тексте нормативного акта,

---

<sup>234</sup> Кашанина Т.В. Юридическая техника: учеб. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 181.

<sup>235</sup> Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997. С. 3.

<sup>236</sup> Кузнецов П.У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства: терминологические проблемы // Российский юридический журнал. 2012. № 3. С. 38.

<sup>237</sup> Бержель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр.; под общ. ред. В.И. Даниленко. М., 2000. С. 388.

<sup>238</sup> Малинова И.П. Интерпретационная деятельность в праве (методологические основания и систематизация) // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 19.

а во-вторых, установить соответствие жизненных реалий универсальным юридическим конструкциям.

Как считает М. И. Паршуков, каждый юридический термин, выполняя определенную функцию, способствует точному выражению нормативного смысла, заложенного в тексте правового акта. Поэтому от качества юридической техники, применяемой при разработке терминологического аппарата нормативного акта, во многом зависит языковая точность и ясность содержания правовой нормы<sup>239</sup>.

В числе основных в проект закона о публичных базах данных предлагается включить дефиниции следующих основных понятий:

*публичная база данных* – это представленная в электронной форме упорядоченная совокупность документов и иных организованных по определенным критериям и логически связанных между собой достоверных **данных** сферы государственного или муниципального управления, доступ к которым и их обработка осуществляются с использованием автоматизированных систем и средств вычислительной техники в условиях информационной безопасности;

*оператор публичной базы данных* – гражданин или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по формированию, ведению и (или) обеспечению безопасного использования публичной базы данных, включая обработку содержащейся в ней информации;

*обладатель публичной базы данных* – государственный или муниципальный орган, организовавший создание публичной базы данных либо получивший на основании закона или договора право на ее формирование и (или) ведение, включая определение условий доступа к информации, содержащейся в публичной базе данных;

---

<sup>239</sup> Паршуков М.И. Понятийный аппарат информационного права в законодательстве, науке и образовательной деятельности // Информационное право. 2013. № 3. С. 7.

*формирование публичной базы данных* – осуществляемая специально уполномоченными лицами совокупность действий по поиску, сбору, получению, обработке и систематизации информации в публичной базе данных;

*ведение публичной базы данных* – осуществляемая специально уполномоченными лицами деятельность по организации функционирования публичной базы данных, включая внесение в нее изменений, поддержание публичной базы данных в актуальном состоянии и обеспечение ее информационной безопасности;

*использование публичной базы данных* – осуществляемая в соответствии с законом деятельность по организации и обеспечению доступа к публичной базе данных;

*доступ к публичной базе данных* – установленная законом возможность получения информации, содержащейся в публичной базе данных, и ее использования;

*выписка из публичной базы данных* – электронный документ или документ на бумажном носителе, содержащий часть информации, которая хранится в публичной базе данных и относится к определенному вопросу, событию, факту или лицу, с указанием идентификационных характеристик публичной базы данных;

*безопасность публичной базы данных* – обеспеченное совокупностью мер и средств защиты информации состояние защищенности информационных ресурсов, содержащихся в публичной базе данных, от несанкционированного доступа, уничтожения, изменения и других действий, совершенных в нарушение установленного законом порядка формирования и использования публичной базы данных.

Не менее важной проблемой в рамках разработки концепции проекта закона о государственных и муниципальных (публичных) базах данных является определение исходных правовых идей, воплощающих основные тенденции (закономерности)

развития правового регулирования в указанной области информационных отношений. Каждой отрасли права и ее отдельным институтам присущи собственные правовые начала, которые интегрируют в единое целое разнородные по своей природе нормы права. Такие правовые начала (принципы), закрепленные в законодательстве, определяют отраслевое содержание какой-либо совокупности норм и его характерные черты в системе правового регулирования.

С. С. Алексеев под принципами права понимал исходные нормативно-руководящие начала, которые характеризуют основы права, его содержание, выраженные в нем закономерности общественной жизни<sup>240</sup>. Из данного умозаключения следует, что сущность принципа права определяется через его значение в регулировании комплекса общественных отношений. Действительно, принцип – это положение, которое обуславливает общую направленность, предметное единство и целостность правового регулирования соответствующих общественных отношений, а также служит «нормативно-руководящим» началом для правоприменительной деятельности и толкования права.

Т. В. Кашанина подчеркивает, что принципы права являются отражением сущностного и, можно даже сказать, философского аспекта права, в концентрированном виде позволяют выразить его содержание<sup>241</sup>.

Методологическое значение принципов права состоит в том, что они воплощают основные ценности и традиции, имеющие смысловое значение для достижения целей правового регулирования. В числе таких социальных ценностей, характерных для информационного права, П. У. Кузнецов, к примеру, называет свободу информации, доступ к информации, неприкосновенность частной жизни, сохранение тайны и т.д.<sup>242</sup> Правовая охрана данных ценностей определяет

---

<sup>240</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2008. С.75.

<sup>241</sup> Кашанина Т.В. Указ. соч. С. 180.

<sup>242</sup> Кузнецов П.У. Основы информационного права: учеб. М.: Проспект, 2014. С. 127.

содержание и сущность отрасли информационного права. А их выражение в отраслевых принципах информационного права позволяет глубже уяснить смысл конкретных норм права, служит теоретическим ориентиром для правового обеспечения информационных отношений, гарантией прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере<sup>243</sup>.

Разработка системы принципов правового регулирования общественных отношений по поводу публичных баз данных позволит по-новому взглянуть на эту сферу действия права: раскрыть смысл нормотворчества, обеспечить его совершенствование согласно действующему законодательству и тенденциям развития общественных отношений.

С учетом специфики предмета правового регулирования проекта закона к правовым началам формирования и использования государственных и муниципальных баз данных можно отнести систему принципов общеотраслевого характера (доступности, достоверности и безопасности информации) и специальные принципы института публичных баз данных (стандартизации, целевого назначения и единства баз данных).

1) Принцип доступности информации, содержащейся в базе данных, означает обеспечение санкционированного доступа к ней пользователей различных категорий в целях удовлетворения их информационных потребностей (интересов). Критерием выделения этого принципа является свойство открытости (транспарентности) информации и целевое назначение баз данных как средства реализации прав граждан на доступ к информации.

Презумпцию открытости информации с точки зрения доступа к ней Л. К. Терещенко рассматривает в качестве основания выделения общего правового режима информации, основными характеристиками которого являются открытость и

---

<sup>243</sup> Рассолов И.М. Информационное право. М.: Норма; ИНФРА-М, 2010. С. 116.

доступность информации<sup>244</sup>. Однако в ряде случаев доступ к информации в базе данных должен быть ограничен, но только федеральным законом (пп. 2 ст. 3 Закона об информации) и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

2) Принцип безопасности базы данных предполагает отсутствие опасного воздействия, способного нарушить нормальное функционирование базы данных. Безопасность базы данных, т.е. сохранение первоначально заданных значений всех ее информационных элементов, заключается в создании таких условий работы, при которых невозможны несанкционированный доступ, утечка, утрата, хищение, уничтожение, изменение и другие формы незаконного посягательства на базу данных в целом и содержащиеся в ней информационные ресурсы. Этот принцип реализуется посредством создания в рамках осуществления государственной политики в области обеспечения информационной безопасности единой системы организационных, правовых и иных мер, адекватных угрозам жизненно важных интересов личности, общества и государства<sup>245</sup>. Он является одной из важнейших гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения и использования информации, обеспечения правовой охраны государственных информационных ресурсов и национальной безопасности государства.

3) Принцип достоверности означает, что субъекты общественных отношений могут доверять систематизированным в государственных и муниципальных базах данных сведениям, которые должны быть полным и точным отражением объективных событий и фактов окружающей действительности, руководствоваться

---

<sup>244</sup>Терещенко Л.К. Правовой режим информации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С.17.

<sup>245</sup>Рассолов И.М. Указ. соч. С. 118.

сведениями публичных баз данных как безусловно соответствующими действительности и полностью полагаться на них в своей деятельности<sup>246</sup>.

4) В соответствии с принципом стандартизации необходимо унифицировать процессы формирования и использования баз данных в системе органов публичной власти. Такая унификация заключается во введении и применении единых для всех органов власти требований к условиям обработки, внесению информации в базу данных, обеспечению ее сохранности, созданию резервных копий и т.д. Указанный принцип должен стать руководящим для обеспечения организационного, правового и технологического единства работы с базами данных в процессе межведомственного информационного взаимодействия и предоставления на их основе публичных услуг.

5) Согласно принципу целевого назначения публичных баз данных хранящаяся в них информация должна отвечать исключительно целям их создания и отражать полную характеристику каждого элемента базы данных, но только по тем критериям, которые признаются юридически значимыми и связаны с компетенцией органа власти. Реализация этого принципа на основе четкого разграничения «подведомственности» формирования структурированных массивов информации для достижения заранее определенных и законных целей, относящихся к выполнению органом власти своих функциональных полномочий, позволит избежать дублирования и противоречий в информационных ресурсах государства.

6) Принцип единства публичной базы данных заключается в обеспечении логической целостности и взаимосвязи ее информационных элементов на основе применения аналитических, лингвистических, программных и иных средств и методов оформления содержания базы данных. Сегодня базы данных являются важнейшим средством, призванным устранить противоречивость данных и

---

<sup>246</sup> Подробнее см. § 4 гл. 1 настоящей работы.

обеспечить интеграцию и систематизированное хранение информационных ресурсов в деятельности органов публичной власти. Поэтому формирование публичных баз данных должно основываться на унифицированном подходе к работе с информационными ресурсами, их предварительной аналитической и лингвистической обработке, использовании стандартизированных форм документирования информации, а также специального программного обеспечения, позволяющего установить логические и системные связи между элементами базы данных.

Законодательное закрепление названных принципов обеспечит высокий уровень информационной деятельности государственных и муниципальных органов власти в процессе их межведомственного информационного взаимодействия и взаимодействия с гражданами и организациями, позволяя достичь баланса интересов личности, общества и государства. Специальные принципы правового регулирования общественных отношений в области формирования и использования публичных баз данных могут стать основой при разработке особых правил и требований в отношении рассматриваемого объекта, влияя на определение наиболее эффективных и целесообразных приемов, способов и средств правового регулирования.

Представляется, что в законопроекте также должен быть решен вопрос о субъектном составе и правах и обязанностях участников правоотношений по поводу публичных баз данных. Исходя из особенностей таких правоотношений, в числе основных субъектов можно выделить обладателя публичной базы данных, оператора публичной базы данных и заявителя (получателя государственной или муниципальной услуги по предоставлению информации, содержащейся в базе данных).

Обладателем публичной базы данных выступает орган государственной или муниципальной власти, в ведении которого находится структурированный в

электронном виде массив формируемых им информационных ресурсов. Владелец базы данных может признаваться таковым в силу прямого указания закона, когда в нормативном правовом акте предусмотрено право субъекта на формирование и ведение базы данных, или получить это право в порядке делегирования полномочий.

При определении правового статуса оператора публичной базы данных, прежде всего, необходимо руководствоваться базовыми законами в области информации<sup>247</sup>. Устанавливая правовой статус оператора, законодатель выделил следующие его обязательные признаки: категория лица, имеющего право на выполнение функций оператора, и содержание его деятельности, связанной с эксплуатацией информационной системы и обработкой информации.

Основываясь на дефинитивных нормах базовых законов информационного права, предлагаем в проекте закона о публичных базах данных определить оператора публичной базы данных как гражданина или юридическое лицо, осуществляющих деятельность по формированию, ведению и обеспечению безопасного использования публичной базы данных, включая обработку содержащейся в ней информации. Важно подчеркнуть, что оператор публичной базы данных должен принимать все необходимые меры для обеспечения безопасности базы данных в процессе ее эксплуатации и организации доступа к ее информационным ресурсам.

В отличие от субъектов, чей правовой статус регламентирован в базовых законах, оператор публичной базы данных – специальный субъект, правовое положение которого определяется спецификой предлагаемого нормативного акта. Его нормы должны устанавливать требования к деятельности оператора при работе с государственной или муниципальной базой данных ввиду ее особого содержания,

---

<sup>247</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газ. 2006. 29 июля; федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Рос. газ. 2006. 29 июля.

особенностей ее правовой природы и существа обрабатываемых информационных ресурсов.

Специальным субъектом выступает и заявитель, т.е. физическое или юридическое лицо, обратившееся в соответствии с федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в уполномоченный орган власти с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

Предоставление информации из публичной базы данных по запросу физического или юридического лица в форме выписки или в иной установленной законом форме является государственной или муниципальной услугой, оказываемой уполномоченным органом власти, в ведении которого находится база данных. Поэтому в контексте проекта закона о публичных базах данных заявитель – это физическое или юридическое лицо, которое имеет право на получение сведений, содержащихся в публичной базе данных, для осуществления предоставленных ему прав и законных интересов, и реализующее это право через получение государственной или муниципальной услуги по предоставлению информации из базы данных.

Поскольку предоставление публичных информационных услуг – самостоятельная административная процедура, в законе должны быть прописаны основания и формы предоставления сведений из базы данных, регламентированы сроки и порядок оказания соответствующей государственной или муниципальной услуги, а также возможности по обжалованию действий должностных лиц органов государственной и муниципальной власти.

Представленные концептуальные основы правового регулирования общественных отношений в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных могут стать средством

научного обеспечения процесса совершенствования информационного законодательства в этой сфере. Оформление указанной концепции в едином нормативном правовом акте, отражающем перспективы развития новых видов информационных правоотношений, станет основой для подзаконного нормотворчества по установлению ведомственных правовых режимов отдельных баз данных и позволит заполнить еще один пробел в информационном праве.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, на основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Аксиологическое значение государственных и муниципальных (публичных) баз данных как объекта информационных правоотношений определяется эволюцией научно-технического прогресса и развитием информационного общества, возможностью и целесообразностью автоматизированной обработки информации и систематизацией информационных массивов в электронной форме в любой области человеческой деятельности на основе применения информационных технологий и технических средств, а также фундаментальной ценностью баз данных как информационного ресурса деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. В современных условиях перехода органов власти на новые формы электронного документооборота ярко выраженной характеристикой правовой природы государственных и муниципальных (публичных) баз данных становится признак *публичности*, который определяется общественной значимостью баз данных для их использования в целях организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а также предоставления гражданам и организациям доступа к официальной информации.

3. Предпосылкой формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных являются публичные интересы – признанные государством и обеспеченные правом общественно значимые потребности в систематизированном учете в электронной форме наиболее важных для государства сведений в целях их последующего использования в деятельности органов публичной власти.

4. Достоверность информации, содержащейся в государственных и муниципальных (публичных) базах данных, понимается не только как принцип, вытекающий из федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», но и как требование к их формированию, определяемое как полное и точное отражение объективных событий и фактов окружающей действительности.

5. Существенными признаками государственных и муниципальных (публичных) баз данных являются: 1) массив документированной информации, имеющий значение в сфере государственного и муниципального управления; 2) упорядоченность (систематизированность) содержащихся в государственных и муниципальных (публичных) базах данных документов и иных сведений; 3) электронная форма представления информации в государственной или муниципальной (публичной) базе данных; 4) использование специальных информационных технологий и автоматизированных технических средств для формирования государственной или муниципальной (публичной) базы данных, поиска и обработки содержащейся в ней информации; 5) обеспечение безопасности государственной или муниципальной (публичной) базы данных; 6) публичность (общественная значимость баз данных для их использования в целях организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а также предоставления гражданам и организациям официальной информации); 7) достоверность и актуальность информации, содержащейся в государственной или муниципальной (публичной) базе данных.

На основе этих признаков публичную базу данных можно определить как представленную в электронной форме упорядоченную совокупность документов и иных организованных по определенным критериям и логически связанных между собой достоверных сведений сферы государственного или муниципального

управления, доступ к которым и их обработка осуществляются с использованием автоматизированных систем и средств вычислительной техники в условиях информационной безопасности.

6. В целях познания особенностей государственных и муниципальных (публичных) баз данных проведена их классификация по следующим правовым основаниям: 1) по целевому назначению публичные базы данных созданы для целей: информационного обеспечения (информационно-аналитические); учета (учетные); государственной регистрации (регистрационные); 2) по критерию доступности информации, содержащейся в публичной базе данных: открытые базы данных; базы данных ограниченного доступа.

В качестве дополнительных предложены классификации государственных и муниципальных (публичных) баз данных в зависимости от сферы их применения; по основаниям внесения сведений в публичную базу данных; по субъектам владения; по содержанию сведений, включенных в публичную базу данных.

7. Совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих относительно самостоятельную область однородных общественных отношений, складывающихся по поводу формирования и использования государственных и муниципальных баз данных, образует правовой институт публичных баз данных.

Правовые нормы названного комплексного института информационного права интегрируют нормы разных отраслей права и направлены на эффективное правовое регулирование комплексных информационных отношений, возникающих по поводу баз данных в сфере государственного и муниципального управления, т.е. в сфере деятельности органов публичной власти.

8. Основные недостатки законодательства в области государственных и муниципальных (публичных) баз данных заключаются в его противоречивости, в отсутствии единых требований и правил формирования и использования баз данных

в системе государственного и муниципального управления, в неопределенности законодательных дефиниций понятия «база данных» в публичной сфере и др.

Для устранения указанных недостатков сформулированы основные концептуальные положения по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в области формирования и использования государственных и муниципальных (публичных) баз данных, а также разработаны конкретные предложения по их нормативному правовому оформлению в проекте федерального закона «О государственных и муниципальных (публичных) базах данных». В проекте названного закона представлены базовые понятия и принципы правового регулирования, субъекты правоотношений, общие правила и требования к формированию и использованию баз данных в сфере деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также требования и условия для обеспечения их информационной безопасности.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

### **Международные нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Постановление МПА СНГ от 16.10.1999 № 14 «О персональных данных» // Информ. бюл. – 2000. – № 23.
2. Постановление МПА СНГ от 13.06.2000 № 15 «О научно-технической информации» // Информ. бюл. – 2000. – № 25.
3. Постановление МПА СНГ от 07.04.2010 № 34 «Об электронных государственных услугах» // Информ. бюл. – 2010. – № 47.
4. Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ: принят в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 Постановлением 38-6 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информ. бюл. – 2013. – № 57.

### **Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации**

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 31, ст. 4398.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 22 дек.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 31 дек.
8. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.01.2018 (дата обращения 01.10.2018).

9. Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле» // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 1, ст. 2.
10. Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Документ утратил силу.
11. Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» // Рос. газ. – 1996. – 29 авг.
12. Федеральный закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Рос. газ. – 1998. – 1 авг.
13. Федеральный закон от 16.04.2001 № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» // Рос. газ. – 2001. – 20 апр.
14. Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе «Выборы» // Рос. газ. – 2003. – 15 янв.
15. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газ. – 2006. – 29 июля.
16. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Рос. газ. – 2006. – 29 июля.
17. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собр. законодательства РФ. – 2007. – № 7, ст. 837.
18. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Рос. газ. – 2007. – 6 окт.
19. Федеральный закон от 03.12.2008 № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» // Рос. газ. – 2008. – 9 дек.
20. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Парламент. газ. – 2009. – 19 февр.

21. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Рос. газ. – 2010. – 30 июля.
22. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 7, ст. 900.
23. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Рос. газ. – 2011. – 6 мая.
24. Федеральный закон от 20.07.2012 № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» // Рос. газ. – 2012. – 23 июля.
25. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства РФ. – 2013. – № 14, ст. 1652.
26. Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Рос. газ. – 2012. – 17 сент.
27. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2017 (дата обращения 10.02.2018).
28. Постановление Правительства РФ от 10.02.1998 № 169 «О федеральном банке данных о нарушениях налогового законодательства Российской Федерации» // Рос. газ. – 1998. – 25 февр.
29. Постановление Правительства РФ от 24.11.1998 № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // Рос. газ. – 1998. – 1 дек.
30. Постановление Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 «Об утверждении

Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Рос. газ. – 2005. – 14 апр.

31. Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 «О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту» // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 5, ст. 552.

32. Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 38, ст. 4823.

33. Постановление Правительства РФ от 11.11.2010 № 887 «О порядке создания и обеспечения функционирования системы государственного информационного обеспечения в области торговой деятельности в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 47, ст. 6115.

34. Постановление Правительства РФ от 16.04.2011 № 286 «О ведении банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 17, ст. 2419.

35. Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 378 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 18, ст. 2237.

36. Постановление Правительства РФ от 14.09.2012 № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах» // Собр. законодательства РФ. – 2012.

– № 39, ст. 5269..

37. Постановление Правительства РФ от 05.01.2015 № 4 «Об утверждении Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 2, ст. 517.

38. Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р «О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации» // Рос. газ. – 2004. – 7 окт.

39. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 1, ст. 216.

40. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2580-р «Об утверждении Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства РФ. – 2013. – № 2, ст. 111.

41. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 5, ст. 547.

42. Распоряжение Правительства РФ от 10.05.2014 № 793-р «Об утверждении Концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов» // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 20, ст. 2594.

43. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования: утв. приказом

Ростехрегулирования от 12.03.2007 № 28-ст // М.: Стандартинформ, 2007.

44. Положение о Реестре киновидеозрелищных организаций и учреждений, находящихся на территории Российской Федерации: утв. Роскомкино 15.03.1996 // Рос. вести. – 1996. – 25 июня.

45. Приказ Министерства внешних экономических связей и торговли РФ от 11.12.1997 № 621 «Об утверждении Положения о порядке создания и ведения информационных массивов и баз данных МВЭС России» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 23.01.2018).

46. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 10.04.2009 № 169н «Об утверждении Порядка формирования и ведения базы данных федеральных государственных гражданских служащих, состоящих на учете для получения единовременной субсидии на приобретение жилого помещения и снятых с соответствующего учета» // Рос. газ. – 2009. – 17 июня.

47. Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 28.11.2007 № 1329 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по ведению электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей» // Рос. газ. – 2008. – 29 марта.

48. Приказ Министерства образования и науки РФ от 17.02.2015 № 101 «Об утверждении Порядка формирования, ведения и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2015 (дата обращения 18.05.2018).

49. Приказ Министерства образования и науки РФ от 15.06.2015 № 588 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством

образования и науки Российской Федерации государственной услуги по предоставлению гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, для передачи их на воспитание в семьи граждан, выдаче предварительных разрешений на усыновление (удочерение) детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // Рос. газ. – 2015. – 3 авг.

50. Приказ Министерства образования и науки РФ от 05.10.2015 № 1106 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по предоставлению сведений об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.11.2015 (дата обращения 16.06.2018).

51. Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 25.06.2014 № 1213 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по предоставлению документов и сведений, содержащихся в Федеральном информационном фонде по обеспечению единства измерений» // Рос. газ. – 2014. – 29 дек.

52. Приказ Министерства регионального развития РФ от 28.12.2010 № 801 «Об утверждении Порядка формирования федерального банка данных проектирования объектов капитального строительства и формирования банка данных наиболее экономически эффективных проектов повторного применения» // Информ. бюл. о нормат., метод. и типовой проектной документации. – 2011. – № 8.

53. Приказ Министерства спорта РФ от 31.03.2016 № 366 «Об утверждении порядка создания и ведения электронной базы данных, относящихся к реализации Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО), а также перечня сведений, подлежащих включению в нее» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.06.2016 (дата обращения 19.03.2018).

54. Приказ Министерства транспорта РФ от 17.05.2010 № 113 «Об утверждении Порядка ведения электронной базы данных, содержащей сведения о выданных удостоверениях личности моряка, и использования указанных сведений» // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 30.

55. Приказ Министерства транспорта РФ от 19.07.2012 № 243 «Об утверждении Порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах, а также предоставления содержащихся в них данных» // Рос. газ. – 2012. – 26 сент.

56. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 24.09.2015 № 659н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по представлению сведений о трудовых арбитрах, содержащихся в базе данных по учету трудовых арбитров» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.10.2015 (дата обращения 16.06.2018).

57. Приказ Министерства энергетики РФ от 22.02.2001 № 63 «Об информационном представительстве Министерства энергетики Российской Федерации в сети Интернет» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

58. Приказ Федерального архивного агентства РФ от 06.03.2009 № 12 «Об

организации работы по государственному учету и регистрации баз и банков данных, создаваемых в федеральных государственных архивных учреждениях» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

59. Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии РФ от 05.05.2010 № П/219 «О формировании информационных ресурсов, содержащих сведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости» // Вестник Росреестра. – 2010. – № 2.

60. Приказ Федеральной службы исполнения наказаний РФ от 14.03.2008 № 150 «О создании электронной базы данных «Учет преступлений среди личного состава уголовно-исполнительной системы» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2008. – № 7.

61. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека РФ от 11.02.2008 № 42 «Об обеспечении информационной безопасности при работе с базами данных органов и организаций Роспотребнадзора» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

62. Приказ Федеральной службы судебных приставов РФ от 12.05.2012 № 248 «Об утверждении Порядка создания и ведения банка данных в исполнительном производстве Федеральной службы судебных приставов в электронном виде» // Рос. газ. – 2012. – 5 сент.

63. Распоряжение Министерства государственного имущества РФ от 30.07.1998 № 800-р «О порядке ведения государственных баз данных федерального имущества, имеющегося у юридических лиц, зарегистрированных на территории Российской Федерации, и программно-техническом обеспечении органов, осуществляющих их ведение» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не

был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

64. Распоряжение Министерства государственного имущества РФ от 30.10.1998 № 1415-р «О порядке ведения государственной базы данных федерального имущества, расположенного за рубежом, и ее взаимодействия с единым банком данных реестра федерального имущества» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.06.2018).

65. Положение о порядке создания, ведения и хранения баз данных, содержащих информацию об имуществе, обязательствах негосударственного пенсионного фонда и их движении, а также случаях передачи на хранение в Банк России резервных копий баз данных: утв. Банком России 03.06.2015 № 471-П // Вестник Банка России. – 2015. – № 63.

66. Приказ Министерства образования Свердловской области от 17.04.2015 № 158-Д «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Предоставление информации о порядке проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена, а также информации из баз данных субъектов Российской Федерации об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>, 23.04.2015 (дата обращения 16.06.2018).

67. Приказ Управления Роспотребнадзора по Московской области от 26.11.2009 № 468/306 «О создании Регионального банка данных доз облучения лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате Чернобыльской и других радиационных катастроф и

инцидентов» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 08.02.2018).

68. Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 07.04.2016 № 720 «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Ведение базы данных о гражданах, получающих ежемесячную доплату к пенсии муниципальных служащих» // Вечерний Екатеринбург. – 2016. – 9 апр.

69. Постановление Администрации городского округа Красноуфимск от 17.08.2011 № 859 «Об утверждении Положения о порядке ведения реестра объектов потребительского рынка, расположенных на территории городского округа Красноуфимск» // Вперед. – 2011. – 6 сент.

70. Постановление Главы муниципального образования «Камышловский муниципальный район» от 28.01.2011 № 26 «Об утверждении Положения «О порядке ведения Реестра объектов потребительского рынка, расположенных на территории Камышловского муниципального района» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 08.02.2018).

### **Судебная практика**

71. Постановление ЕСПЧ от 21.06.2011 «Дело «Шимоволос (Shimovolos) против Российской Федерации» (жалоба № 30194/09) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» » (дата обращения 22.11.2018).

72. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 31, ст. 4470.

73. Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2008 № 903-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пузанова Игоря Фридриховича на нарушение его конституционных прав положением статьи 11

Федерального закона «О транспортной безопасности» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.11.2018).

74. Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2012 № 49-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Супруна Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 137 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.11.2018).

75. Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 № 1253-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Супруна Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 137 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.11.2018).

76. Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2015 № 1787-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы местной религиозной организации Свидетелей Иеговы в городе Биробиджане на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 1 и статьей 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2018).

77. Определение Верховного суда РФ от 15.01.2016 № 305-ЭС14-8939 по делу № А40-44365/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.06.2018).

78. Постановление ФАС Уральского округа от 07.05.2014 по делу № А50-17240/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.09.2018).

79. Кассационное определение Верховного суда Республики Ингушетия по делу о признании неправомерными действий ОФМС России по Республике

Ингушетия о включении истца в электронную базу данных по Республике Ингушетия в качестве вынужденного переселенца [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.09.2018).

80. Апелляционное определение Верховного суда Чеченской Республики от 17.07.2012 по делу № 11-395/12 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.09.2018).

81. Решение Новосибирского гарнизонного военного суда от 24.12.2008 по делу № 628-2008 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.09.2018).

### **Книги, монографии, учебники, учебные пособия**

82. Актуальные проблемы информационного права: учеб. / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. – М.: ЮСТИЦИЯ, 2018. – 532 с.

83. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 1 / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с.

84. Алексеев, С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / С.С. Алексеев. – М.: ТК Велби; Проспект, 2008. – 576 с.

85. Алексеев, С.С. Собрание сочинений: в 10 т. [+ справоч. том]. Т. 2: Специальные вопросы правоведения / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – 471 с.

86. Алексеев, С.С. Собрание сочинений: в 10 т. [+ справоч. том]. Т. 6: Восхождение к праву / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – 495 с.

87. Ананьев, П.И., Кайгородова, М.А. Основы баз данных: учеб. пособие / П.И. Ананьев, М.А. Кайгородова. – Барнаул: Алтайский гос. техн. ун-т им. И. И. Ползунова, 2010. – 189 с.

88. Бахрах, Д.Н. Россинский, Б.В., Стариков, Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2007. – 816 с.

89. Бачило, И.Л. Информационное право: учеб. для вузов / И.Л. Бачило. – М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009. – 454 с.
90. Бачило, И.Л. Информационное право: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. / И.Л. Бачило. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 564 с.
91. Бачило, И.Л., Лопатин, В.Н., Федотов, М.А. Информационное право: учеб. / под ред. Б.Н. Топорнина. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. – 789 с.
92. Бержель, Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр.; под общ. ред. В.И. Даниленко. – М., 2000. – 576 с.
93. Борзенко, А.В. Проблема цели в общественном развитии / А.В. Борзенко. – М.: Изд-во ВПШ и АОН, 1963. – 79 с.
94. Бржостовская, Н.В. Архивы и архивное дело в зарубежных странах (История и современная организация): учеб. пособие / под ред. Ю.Ф. Кононова. – М., 1971. – 311 с.
95. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов. – 3-е изд. / А.Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
96. Винер, Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. – М., 1958. – 200 с.
97. Винницкий, А.В. Публичная собственность / А.В. Винницкий. – М.: Статут, 2013. – 732 с.
98. Войниканис, Е.А., Калятин, В.О. База данных как объект правового регулирования: учеб. пособие для вузов / Е.А. Войниканис, В.О. Калятин. – М.: Статут, 2011. – 174 с.
99. Воройский, Ф.С. Информатика: энциклопедический словарь-справочник: введение в современные информационные и телекоммуникационные технологии в терминах и фактах / Ф.С. Воройский. – М.: ФИЗМАТЛИТ, 2006. – 768 с.
100. Головина, С.Ю. Понятийный аппарат трудового права / С.Ю. Головина. – Екатеринбург, 1997. – 180 с.
101. Горшунов, Д.Н. Интерес в частном праве: вопросы теории / Д.Н.

Горшунов. – Казань, 2005. – 176 с.

102. Грибанов, В.П. Осуществление и защита гражданских прав / В.П. Грибанов. – М.: Статут, 2000. – 411 с.

103. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т.1 / В.И. Даль. – М., 2002.

104. Дейт, К.Дж. Введение в системы баз данных / пер. с англ. / К. Дж. Дейт. – М.: ИД «Вильямс», 2005. – 1328 с.

105. Дозорцев, В.А. Интеллектуальные права. Понятие. Система. Задачи кодификации / В.А. Дозорцев. – М.: Статут, 2005. – 416 с.

106. Илюшенко, М.П. История делопроизводства в дореволюционной России: учеб. пособие / М.П. Илюшенко. – М., 1993. – 80 с.

107. Информатика. Базовый курс. – 2-е изд. / под ред. С.В. Симоновича. – СПб.: Питер, 2007. – 640 с.

108. Информационные ресурсы развития Российской Федерации: правовые проблемы. – М., 2003. – 403 с.

109. Информационные технологии в юридической деятельности: учеб. для бакалавров – 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. П.У. Кузнецова. – М.: Юрайт, 2013. – 441 с.

110. Карпова, Т.С. Базы данных: модели, разработка, реализация / Т.С. Карпова. – СПб: Питер, 2001. – 304 с.

111. Кашанина, Т.В. Юридическая техника: учеб. – 2-е изд., пересмотр. / Т.В. Кашанина. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 496 с.

112. Керимов, Д.А. Проблемы общей теории государства и права / Д.А. Керимов. – М., 2000. – 179 с.

113. Ковалева, Н.Н. Информационное обеспечение органов власти на трех уровнях: государственном, региональном и местном / Н.Н. Ковалева. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 264 с.

114. Когаловский, М.Р. Энциклопедия технологий баз данных / М.Р. Когаловский. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 800 с.
115. Кондаков, Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков. – М.: Наука, 1975. – 720 с.
116. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило – М.: ИГП РАН; Изд-во «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. – 192 с.
117. Концепция стабильности закона. – М., 2000. – 176 с.
118. Кузнецов, П.У. Основы информационного права: учеб. / П.У. Кузнецов. – М.: Проспект, 2014. – 312 с.
119. Марченко, М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учеб.: в 2 т. Т. 2: Право / М.Н. Марченко. – М.: ТК Велби; Проспект, 2007. – 656 с.
120. Могилевский, В.Д. Методология систем: вербальный подход / В.Д. Могилевский. – М., 1999. – 256 с.
121. Морозов А. В., Полякова Т. А. Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности : монография. – М.: РПА Минюста России, 2013. – 385 с.
122. Морозов А. В., Полякова Т. А., Филатова Л. В. Информационное право и информационная безопасность. М.: ВГУЮ Минюста России, 2016. – 884 с.
123. Муромцев, С.А. Определение и основное разделение права. – 2-е изд. / С.А. Муромцев. – СПб., 2004. – 224 с.
124. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. – 4-е изд. / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: ООО «А ТЕМП», 2006. – 944 с.
125. Першиков, В.И., Савинков, В.М. Толковый словарь по информатике / В.И. Першиков, В.М. Савинков – М.: Финансы и статистика, 1991. – 543 с.
126. Проблемы теории государства и права: учеб. / под ред. В.М. Сырых. – М.: ЭКСМО, 2008. – 528 с.

127. Протасов, В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В.Н. Протасов. – М.: Новый Юрист, 1999. – 240 с.
128. Райхер, В.К. Общественно-исторические типы страхования / В.К. Райхер. – М.; Л.: АН СССР, 1947. – 282 с.
129. Рассолов, И.М. Информационное право / И.М. Рассолов. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2010. – 352 с.
130. Советский энциклопедический словарь / науч.-ред. совет: А.М. Прохоров (пред.). – М.: Сов. энциклопедия, 1981. – 1600 с.
131. Стрельцов, А.А. Обеспечение информационной безопасности России. Теоретические и методологические основы / под ред. В.А. Садовниченко и В.П. Шерстюка. – М.: МЦНМО, 2002. – 86 с.
132. Талапина, Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) / Э.В. Талапина. – М., 2015. – 192 с.
133. Тарасов, Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2001. – 264 с.
134. Теория государства и права: учеб. / под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юрист, 2003. – 591 с.
135. Тихомиров, Ю.А. Публичное право: учеб. / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
136. Трубников, Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат» / Н.Н. Трубников. – М.: Высшая школа, 1968. – 148 с.
137. Фатьянов, А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации: учеб. пособие / А.А. Фатьянов. – М.: Юрист, 2001. – 412 с.
138. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 576 с.
139. Шафрин, Ю.А. Информационные технологии: в 2 ч. Ч. 2: Офисная технология и информационные системы / Ю.А. Шафрин. – М.: Лаборатория

Базовых Знаний, 2001. – 336 с.

140. Шеннон, К.Э. Работы по теории информации и кибернетике / К.Э. Шеннон. – М., 1963. – 830 с.

141. Якушев, М.В., Войниканис, Е.А. Информация. Собственность. Интернет. Традиции и новеллы в современном праве / М.В. Якушев, Е.А. Войниканис. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 176 с.

### **Статьи в периодических изданиях и сборниках**

142. Амелин, Р.В. К вопросу легального определения информационных ресурсов / Р.В. Амелин // Информационное право. – 2016. – № 2. С. 4-8.

143. Андриченко, Л.В., Мещерякова, М.А. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении / Л.В. Андриченко, М.А. Мещерякова // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 16-40.

144. Бачило, И.Л. Информация как объект отношений, регулируемых Гражданским кодексом РФ / И.Л. Бачило // Научно-техническая информация. Сер. 1: Организация и методика информационной работы. – 1999. – № 5. – С. 6-13.

145. Бачило, И.Л. Понятийный аппарат информационного права и система обеспечения информационной безопасности / И.Л. Бачило // Труды института государства и права РАН. – 2016. – № 3. – С. 5-16.

146. Безруков, А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 23-28.

147. Вайшнурс, А.А. Современность и перспективы правовой охраны баз данных в России, США и Европейском Союзе / А.А. Вайшнурс // Юрист. – 2003. – № 11. – С. 46-52.

148. Горев, А.И. О некоторых направлениях систематизации в информационном праве / А.И. Горев // Систематизация и кодификация российского

законодательства: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. – М.: ИГП РАН, Изд-во «Канон+», 2015. – С. 45-54.

149. Горев, А.И. О некоторых проблемах информационных технологий, правоотношений и киберправа / А.И. Горев // Информационное общество: проблемы развития законодательства: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. – М.: ИГП РАН, Изд-во «ЮРКОМПАНИ», 2012. – С.101-116.

150. Данилкин, И.А. Пути развития криминалистической регистрации в России с учетом опыта зарубежных стран / И.А. Данилкин // Российский следователь. – 2010. – № 13. – С. 2-4.

151. Дзидзоев, Р.М. К вопросу об открытом правительстве в России / Р.М. Дзидзоев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 35-38.

152. Дудиков, М.В. Публичные интересы в горном праве: понятие и признаки / М.В. Дудиков // Lex russica. – 2014. – № 8. – С. 928-939.

153. Ковалева, Н.Н. Правовая природа государственных информационных ресурсов / Н.Н. Ковалева // Информационные ресурсы России. – 2012. – № 2. – С. 24-27.

154. Коваленко, А.Ю. Комплексная отрасль права как категория юридической науки / А.Ю. Коваленко // Законодательство и экономика. – 2014. – № 3. – С. 46-49.

155. Козлова, В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение / В.Н. Козлова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 7. – С. 35-38.

156. Концепция развития информационного законодательства // Государство и право. – 2005. – № 7. – С. 47-61.

157. Кузнецов, П.У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства: терминологические проблемы / П.У. Кузнецов //

Российский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 37-47.

158. Кузнецов, П.У. Методологические проблемы кодификации информационного законодательства / П.У. Кузнецов // Демократические институты в условиях развития информационного общества: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. – М.: ИГП РАН, 2014. – С. 20-32.

159. Кузнецов, П.У. Научно-образовательные проблемы информационного права / П.У. Кузнецов // Информационное право. – 2013. – № 3. – С. 3-5.

160. Кузнецов, П.У. Социальная миссия электронного государства: ценности и терминологические проблемы / П.У. Кузнецов // Информационное общество и социальное государство: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. – М.: ИГП РАН, 2011. – С. 10-27.

161. Лавеню, Ж.-Ж. Оперативная совместимость и объединение полицейских картотек: цели и амбивалентность диалектической связи между принципом эффективности и защитой свобод / Ж.-Ж. Лавеню // Право цифровой администрации в России и во Франции: сборник науч. материалов Российско-французской международной конференции 27-28 февраля 2013 г. – М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – С. 111-133.

162. Ласкина, С.О. Соотношение частных и публичных интересов при правовом регулировании конкурсных отношений / С.О. Ласкина // Финансовое право. – 2008. – № 12. – С. 6-10.

163. Малинова, И.П. Интерпретационная деятельность в праве (методологические основания и систематизация) / И.П. Малинова // Российский юридический журнал. – 2011. – № 1. – С. 18-25.

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

165. Мозженко, И.И. Систематизация законодательства и ее признаки / И.И.

Мозженко // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 6-9.

166. Мориц, М. (Marcel Moritz). Публичные службы и развитие информационных технологий во Франции. Между юридической осуществимостью и институционными барьерами / М. Мориц // Право цифровой администрации в России и во Франции: сборник науч. материалов Российско-французской международной конференции 27-28 февраля 2013 г. – М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – С. 97-110.

167. Морозов А.В. Итоги Международной научно-практической конференции «Безопасность, конфликты и борьба с экстремизмом в информационном пространстве Интернета: правовые аспекты» // Вестник Российской правовой академии. – 2017. – № 4. – С. 75–80.

168. Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Этапы и проблемы формирования единого информационно-правового пространства России // Информационное право. – 2012. – № 1. – С. 3-7.

169. Нелюбин, К.А. Некоторые вопросы создания и использования электронной базы данных на основе криминалистической характеристики убийств / К.А. Нелюбин // Российский следователь. – 2014. – № 13. – С. 3-5.

170. Нестеров, А.В. Обсуждаем стандарт (концепцию) открытости «открытого правительства» / А.В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 8. – С. 3-7.

171. Нестеров, А.В. О методологических основах определения природы информационных продуктов при кодификации информационного законодательства / А.В. Нестеров // Систематизация и кодификация российского законодательства: сборник науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. – М.: ИГП РАН, Изд-во «Канон+», 2015. – С. 33-40.

172. Нестеров, А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А.В. Нестеров // Государственная власть и местное

самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 22-26.

173. Паршуков, М.И. Понятийный аппарат информационного права в законодательстве, науке и образовательной деятельности / М.И. Паршуков // Информационное право. – 2013. – № 3. – С. 6-8.

174. Перевалов, В.Д., Бублик, В.А. Современное гражданское право – баланс частного и публичного / В.Д. Перевалов, В.А. Бублик // Цивилистические записки: межвузовский сборник науч. трудов. Вып. 3. – М., 2004. – С. 47-60.

175. Пешкевич, Е.А. Многоликий Янус документоведения / Е.А. Пешкевич // Научно-техническая информация. Сер. 1: Организация и методика информационной работы. – 2004. – № 12. – С. 9-11.

176. Поленина, С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права / С.В. Поленина // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 71-79.

177. Полякова Т.А., Минбалеев А.В. Новые вызовы и угрозы в информационном пространстве: правовые проблемы обеспечения информационной безопасности // Информационное право. – 2018. – № 4. – С. 44-46.

178. Полякова Т.А., Минбалеев А.В. Формирование единого российского электронного пространства знаний как стратегическая задача обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации // Информационные технологии и право: Правовая информатизация – 2018. Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Е.И. Коваленко. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2018. – С. 235-240.

179. Путило, Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления / Н.В. Путило // Журнал российского права. – 2007. – № 6. – С. 3-10.

180. Спирина, Е.В. Информационные ресурсы как институт гражданского общества / Е.В. Спирина // Информационное право и становление основ

гражданского общества в России: материалы теоретического семинара по информационному праву 2007 г. – М., 2008. – С. 26-30.

181. Талапина, Э.В., Тихомиров, Ю.А. Публичные функции в экономике / Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3-9.

182. Тедеев, А.А. Предмет информационного права в условиях Интернета / А.А. Тедеев // Информационное право. – 2006. – № 3. – С. 3-5.

183. Терещенко, Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л.К. Терещенко // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15- 23.

184. Трофимов, О.И., Горев, А.И. О правовой охране баз данных / О.И. Трофимов, А.И. Горев // Государство и право. – 2008. – № 6. – С. 79-87.

185. Ульянов, В.С. Защита прав граждан на открытость и доступность информации / В.С. Ульянов // Законность. – 2014. – № 6. – С. 15-17.

186. Устинович, Е.С. Источники, методы и средства информационной деятельности органов государственной власти Российской Федерации / Е.С. Устинович // Информационное право. – 2007. – № 3. – С. 12-16.

187. Филатова Л.В. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Филатова Л.В., Полякова Т.А.— Электрон. текстовые данные. – М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2014. – 128 с.

188. Фомичев, М. Особенности официальной регистрации баз данных / М. Фомичев // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – 2001. – № 6. – С. 40-42.

189. Харкевич, А.А. О ценности информации / А.А. Харкевич // Проблемы кибернетики / под ред. А.А. Ляпунова. – М., 1960. Вып. 4. – С. 53-57.

190. Чанов, С.Е. Реестр и информационная система: соотношение понятий / С.Е. Чаннов // Информационное право. – 2017. – № 3. – С. 4-10.

191. Чеботарева, А.А. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме: реальность 2014 года? / А.А. Чеботарева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 10. – С. 16-20.

192. Шалаева, Т.З. Правовой режим информационных ресурсов: проблемы правопонимания / Т.З. Шалаева // Информационное право. – 2014. – № 4. – С. 4-9.

193. Яковлев, В.Ф., Талапина, Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики / В.Ф. Яковлев, Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2012. – № 2. – С. 5-16.

### Диссертации

194. Андреев, П.Г. Институциональное развитие правового обеспечения информационной безопасности в российском информационном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / П.Г. Андреев. – Екатеринбург, 2012. – 247 с.

195. Антонова, Е.Е. Правовое регулирование формирования и использования реестровой информации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.Е. Антонова. – Екатеринбург, 2012. – 227 с.

196. Ковалева, Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14, 12.00.13 / Н.Н. Ковалева. – Саратов, 2014. – 366 с.

197. Кузнецов, П.У. Теоретические основания информационного права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / П.У. Кузнецов. – Екатеринбург, 2005. – 410 с.

198. Лопатин, В.Н. Информационная безопасность в системе государственного управления: теоретические и организационно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Н. Лопатин. – СПб., 1997. – 193 с.

199. Лопатин, В.Н. Информационная безопасность России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / В.Н. Лопатин. – СПб., 2000. – 433 с.

200. Минбалеев, А.В. Система информации: теоретико-правовой анализ: дис.

... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Минбалеев. – Челябинск, 2006. – 272 с.

201. Михайлов, С.В. Категория интереса в гражданском (частном) праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.В. Михайлов. – М., 2003. – 255 с.

202. Огородов, Д.В. Правовые отношения в информационной сфере: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.В. Огородов. – М., 2002. – 243 с.

203. Полякова, Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Т.А. Полякова. – М., 2008. – 438 с.

204. Семилетов, С.И. Документы и документооборот как объект правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.И. Семилетов. – М., 2003. – 198 с.

205. Солдаткина, О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.Л. Солдаткина. – Саратов, 2010. – 188 с.

206. Сычев, А.Е. База данных как объект правовой охраны в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.Е. Сычев. – М., 2003. – 155 с.

207. Талапина, Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.13 / Э.В. Талапина. – М., 2015. – 469 с.

208. Терещенко, Л.К. Правовой режим информации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Л.К. Терещенко. – М., 2011. – 415 с.

209. Трофимов, О.И. Правовая охрана баз данных операторов электросвязи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / О.И. Трофимов. – Омск, 2008. – 219 с.

210. Черячукин, В.В. Право интеллектуальной собственности на программы для ЭВМ и базы данных в Российской Федерации и зарубежных государствах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / В.В. Черячукин. – Волгоград, 2003. – 168 с.

### Авторефераты диссертаций

211. Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / М.И. Васильева. – М., 2003. – 44 с.

212. Жильцов, М.А. Дефекты трудового права и способы их преодоления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / М.А. Жильцов. – Екатеринбург, 2011. – 55 с.

213. Минбалеев, А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Минбалеев. – Челябинск, 2012. – 44 с.

214. Першин, М.В. Частно-правовой интерес: понятие, правообразование, реализация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.В. Першин. – Н.Новгород, 2004. – 35 с.

215. Полещенко, Д.А. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 / Д.А. Полещенко. – М., 2010. – 31 с.

216. Полякова, Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Т.А. Полякова. – М., 2008. – 38 с.

217. Ракитина, Е.В. Классификация в российском трудовом законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Е.В. Ракитина. – Екатеринбург, 2009. – 26 с.

218. Рачинский, В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.В. Рачинский. – Екатеринбург, 2003. – 25 с.

219. Семилетов, С.И. Документы и документооборот как объект правового

регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.И. Семилетов. – М., 2003. – 27 с.

220. Сорокин, Ю.Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю.Ю. Сорокин. – М. 2011. – 22 с.

221. Тедеев, А.А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Тедеев. – М., 2007. – 58 с.

222. Чуманов, Е.В. Классификация в российском законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.В. Чуманов. – Нижний Новгород, 2005. – 29 с.

223. Шепелев, Д.В. Проблемы реализации и защиты интересов в праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.В. Шепелев. – М., 2011. – 25 с.

### **Электронные ресурсы**

224. Аверкин, А.Н., Гаазе-Рапопорт, М.Г., Поспелов, Д.А. Толковый словарь по искусственному интеллекту / А.Н. Аверкин, М.Г. Гаазе-Рапопорт, Д.А. Поспелов [Электронный ресурс] // URL: <http://www.raai.org/library/tolk/aivoc.html#L101> (дата обращения 22.07.2018).

225. Амелин, Р.В. Правовой режим государственных информационных систем / под ред. С.Е. Чаннова. – М.: ГроссМедиа, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.09.2018).

226. Бачило, И.Л. Глобальная информатизация и право / И.Л. Бачило [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fact.ru/num05/batchilo.html> (дата обращения: 20.02.2018).

227. Бачило, И.Л. О терминах и понятиях в праве / И.Л. Бачило [Электронный

ресурс] // URL: <http://www.igpran.ru/articles/3672/> (дата обращения 24.03.2018).

228. Белозор, Ф.И. Расширение открытости и прозрачности государственного управления / Ф.И. Белозор [Электронный ресурс] // URL: [www.gane-brf.ru/](http://www.gane-brf.ru/) (дата обращения 10.04.2018).

229. Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cyclopedia.ru/98/200/2681211.html> (дата обращения 15.05.2018).

230. Закон Республики Беларусь от 21.07.2008 № 418-З «О регистре населения» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon0/z549.htm> (дата обращения 30.03.2018).

231. Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр [Электронный ресурс] // URL: <http://openstandard.ru/#documents> (дата обращения 10.04.2018).

232. Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных (версия 3.0) [Электронный ресурс] // <http://opendata.open.gov.ru/documents/> (дата обращения 06.12.2018).

233. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр [Электронный ресурс] // URL: <http://openstandard.ru/#documents> (дата обращения 10.04.2018).

234. Открытое правительство [Электронный ресурс] // URL: <http://open.gov.ru/event/5598187/> (дата обращения 10.04.2018).

235. Отчет о деятельности Уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных [Электронный ресурс] // URL:

<http://www.rsoc.ru/personal-data/reports/> (дата обращения 12.08.2018).

236. Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. – М.: Юстиция, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.01.2018).

237. Фролов, И.Т. Философский энциклопедический словарь / И.Т. Фролов. – М.: Советская энциклопедия, 1983 [Электронный ресурс] // URL: <http://dic.academic.ru> (дата обращения 13.06.2018).

**ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА**  
**«О ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ)**  
**БАЗАХ ДАННЫХ»**

**Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона**

1. Предметом правового регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов (далее – государственные органы) и органов местного самоуправления (далее – муниципальные органы) по поводу формирования, ведения, использования государственных и муниципальных баз данных, организации доступа к ним и обеспечения их правовой охраны.

2. В соответствии с настоящим Федеральным законом к государственным и муниципальным (публичным) базам данных относятся базы данных, формируемые и (или) используемые в общезначимых интересах за счет бюджетных средств федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ (государственные базы данных) и органами местного самоуправления (муниципальные базы данных), предназначенные для применения в целях организации межведомственного информационного взаимодействия, оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций, а также предоставления гражданам и организациям доступа к официальной информации.

3. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на общественные отношения, возникающие при правовой охране баз данных, относящихся к результатам интеллектуальной деятельности, в части, урегулированной Гражданским кодексом Российской Федерации.

## **Статья 2. Цель настоящего Федерального закона**

Цель настоящего Федерального закона заключается в обеспечении условий для реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц, государственных и муниципальных органов в области формирования, использования публичных баз данных и организации доступа к содержащимся в них сведениям.

## **Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе**

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

*публичная база данных* – это представленная в электронной форме упорядоченная совокупность документов и иных организованных по определенным критериям и логически связанных между собой достоверных **данных** сферы государственного или муниципального управления, доступ к которым и их обработка осуществляются с использованием автоматизированных систем и средств вычислительной техники в условиях информационной безопасности;

*оператор публичной базы данных* – гражданин или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по формированию, ведению и обеспечению безопасного использования публичной базы данных, включая обработку содержащейся в ней информации;

*обладатель публичной базы данных* – государственный или муниципальный орган, организовавший создание публичной базы данных либо получивший на основании закона или договора право на ее формирование и (или) ведение, включая

определение условий доступа к информации, содержащейся в публичной базе данных;

*формирование публичной базы данных* – осуществляемая специально уполномоченными лицами совокупность действий по поиску, сбору, получению, обработке и систематизации информации в публичной базе данных;

*ведение публичной базы данных* – осуществляемая специально уполномоченными лицами деятельность по организации функционирования публичной базы данных, включая внесение в нее изменений, поддержание публичной базы данных в актуальном состоянии и обеспечение ее информационной безопасности;

*использование публичной базы данных* – осуществляемая в соответствии с законом деятельность по организации и обеспечению доступа к публичной базе данных;

*доступ к публичной базе данных* – установленная законом возможность получения информации, содержащейся в публичной базе данных, и ее использования;

*выписка из публичной базы данных* – электронный документ или документ на бумажном носителе, содержащий часть информации, которая хранится в публичной базе данных и относится к определенному вопросу, событию, факту или лицу, с указанием идентификационных характеристик публичной базы данных;

*безопасность публичной базы данных* – обеспеченное совокупностью мер и средств защиты информации состояние защищенности информационных ресурсов, содержащихся в публичной базе данных, от несанкционированного доступа, уничтожения, изменения и других действий, совершенных в нарушение установленного законом порядка формирования и использования публичной базы данных.

#### **Статья 4. Законодательство Российской Федерации в области формирования и использования публичных баз данных**

Законодательство Российской Федерации в области формирования и использования публичных баз данных основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других законов и иных нормативных актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере формирования и использования государственных и муниципальных баз данных.

#### **Статья 5. Принципы формирования и использования публичных баз данных**

Формирование и использование публичных баз данных основываются на следующих принципах:

1) законность – формирование и использование публичных баз данных осуществляются в соответствии с федеральным законом и не должны нарушать права и охраняемые законом интересы физических и юридических лиц, государственных и муниципальных органов;

2) доступность – обеспечение санкционированного доступа к информационным ресурсам публичных баз данных физических и юридических лиц. Ограничение доступа допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом;

3) достоверность – субъекты общественных отношений могут доверять систематизированным в публичных базах данных сведениям, которые должны быть полным и точным отражением объективных событий и фактов окружающей действительности;

4) безопасность – обеспечение защищенности информационных ресурсов публичной базы данных и применяемых для ее формирования и использования программно-технических средств от опасных воздействий, способных нарушить нормальное функционирование публичной базы данных;

5) стандартизация – введение и применение единых для всех государственных и муниципальных органов организационных, технико-технологических и правовых требований к формированию и ведению публичных баз данных в целях обеспечения возможности интеграции и совместного использования различных баз данных в процессе межведомственного информационного взаимодействия и предоставления государственных и муниципальных услуг;

6) целевое назначение публичной базы данных – включение в публичную базу данных сведений, отвечающих исключительно целям ее создания и отражающих полную характеристику каждого информационного элемента публичной базы данных;

7) единство публичной базы данных – обеспечение логической целостности и взаимосвязи информационных ресурсов публичной базы данных на основе применения аналитических, лингвистических, программных и иных средств и методов оформления информационного содержания публичной базы данных.

## **Статья 6. Субъекты правоотношений в области формирования и использования публичных баз данных**

Субъектами правоотношений в области формирования и использования публичных баз данных являются:

1) обладатель публичной базы данных – государственный или муниципальный орган, в ведении которого находится публичная база данных. Право на формирование и (или) ведение публичной базы данных, включая определение условий доступа к информации, содержащейся в базе данных, возникает у обладателя публичной базы данных на основании закона или в порядке делегирования полномочий;

2) оператор публичной базы данных – гражданин или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по формированию, ведению и обеспечению безопасного использования публичной базы данных, включая обработку

содержащейся в ней информации;

3) заявитель (получатель государственной или муниципальной услуги по предоставлению информации, содержащейся в публичной базе данных) – физическое или юридическое лицо, обратившееся в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», к обладателю публичной базы данных или в орган, предоставляющий государственные (муниципальные) услуги, или в уполномоченные организации по предоставлению государственных (муниципальных) услуг с запросом на получение государственной (муниципальной) услуги по предоставлению информации, содержащейся в публичной базе данных. Правовой статус заявителя и порядок получения государственной (муниципальной) услуги по предоставлению информации, содержащейся в публичной базе данных, определяется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом;

4) лицо, сведения о котором (или о правах которого) внесены в публичную базу данных, – субъект персональных данных, обработка которых осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством о персональных данных.

## **ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) БАЗ ДАННЫХ**

### **Статья 7. Основания для формирования публичных баз данных**

1. Формирование публичной базы данных осуществляется на основании решения о создании публичной базы данных, принятого уполномоченным

государственным или муниципальным органом исходя из его компетенции и (или) переданных ему полномочий.

2. В решении о создании публичной базы данных указываются цель ее формирования, объекты учета и перечень включаемых в публичную базу данных сведений о них, обладатель публичной базы данных, оператор публичной базы данных, основания и порядок внесения сведений в публичную базу данных, основания и порядок предоставления сведений из публичной базы данных, требования к обеспечению информационной безопасности публичной базы данных, назначение публичной базы данных для осуществления государственных (муниципальных) функций и (или) предоставления государственных (муниципальных) услуг.

3. На основании решения о создании публичной базы данных формируется государственный или муниципальный заказ на ее разработку.

### **Статья 8. Государственная регистрация и учет публичных баз данных**

1. Государственные базы данных, предназначенные для использования государственными органами при осуществлении государственных функций и (или) при предоставлении государственных услуг, подлежат регистрации в федеральном реестре публичных баз данных.

2. Создание и ведение федерального реестра публичных баз данных осуществляется федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий.

3. Муниципальные базы данных, предназначенные для использования при предоставлении муниципальных услуг, подлежат регистрации в государственном реестре публичных баз данных субъекта Российской Федерации.

4. Создание и ведение государственного реестра публичных баз данных субъекта Российской Федерации осуществляются органом исполнительной власти

субъекта Российской Федерации, выполняющим функции по реализации государственной политики в сфере информационных технологий на территории субъекта Российской Федерации.

5. Государственная регистрация и учет публичных баз данных осуществляются в целях координации и обеспечения единства государственной информационной политики в области формирования и использования государственных и муниципальных баз данных, а также организации доступа физических и юридических лиц, государственных и муниципальных органов к информации о созданных государственных и муниципальных базах данных и составе содержащейся в них информации.

### **Статья 9. Изменение публичных баз данных**

1. Изменением публичной базы данных признается:

включение в публичную базу данных сведений о новых объектах учета;

изменение сведений, ранее внесенных в публичную базу данных;

внесение изменений в структуру публичной базы данных;

объединение нескольких публичных баз данных;

разделение публичной базы данных на несколько самостоятельных баз данных;

внесение изменений в программные средства, используемые для создания публичной базы данных.

2. Внесение изменений в публичную базу данных является правомерным, если осуществлено в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона и принятыми на его основе иными правовыми актами.

3. Любые изменения, внесенные в публичную базу данных, должны быть зафиксированы в ее резервной копии. Срок внесения изменений в резервную копию не должен превышать пяти рабочих дней с момента возникновения оснований для внесения соответствующих изменений.

4. Основанием внесения изменений в публичную базу данных является:  
документ утвержденной формы о внесении сведений об объекте учета в публичную базу данных;  
решение обладателя публичной базы данных о внесении в нее изменений;  
судебный акт.

#### **Статья 10. Ликвидация публичных баз данных**

1. Ликвидация публичной базы данных осуществляется на основании решения ее обладателя или иного уполномоченного государственного или муниципального органа.

2. В решении о ликвидации публичной базы данных устанавливаются сроки ее проведения; порядок передачи сведений, содержащихся в публичной базе данных, в архив или иные уполномоченные органы власти; подлежащие изменению или отмене нормативные акты о формировании и использовании публичной базы данных, а также иные положения, определяющие порядок и условия ликвидации публичной базы данных.

3. В случае ликвидации публичной базы данных в реестр баз данных вносится запись о ее ликвидации.

### **Глава III. ТРЕБОВАНИЯ К ФОРМИРОВАНИЮ И ВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) БАЗ ДАННЫХ**

#### **Статья 11. Общие требования к формированию и ведению публичных баз данных**

1. Формирование и ведение публичной базы данных осуществляются в строгом соответствии с настоящим Федеральным законом и принятыми на его

основе подзаконными нормативными правовыми актами и не должны нарушать права и законные интересы физических и юридических лиц.

2. Формирование и ведение публичной базы данных должны соответствовать целевому назначению публичной базы данных и не должны нарушать целостность и единство информации в базе данных.

3. Формирование и ведение публичной базы данных должны обеспечивать возможность получения полной и актуальной информации об объекте учета по состоянию на момент обращения к соответствующим сведениям в публичной базе данных.

4. Формирование и изменение публичной базы данных не должны допускать дублирования государственных или муниципальных информационных ресурсов, содержащихся в других публичных базах данных.

5. Формирование и ведение публичной базы данных должны осуществляться на основе унификации процессов ввода, обработки, хранения, восстановления и предоставления информации, а также использования единых форматов и классификаторов учетных данных.

6. Информация, содержащаяся в публичных базах данных, является государственным или муниципальным информационным ресурсом.

## **Статья 12. Организация формирования и ведения публичных баз данных**

1. Формирование и ведение публичной базы данных осуществляются обладателем публичной базы данных.

2. Порядок формирования, ведения и использования публичной базы данных, а также порядок доступа к содержащейся в публичной базе данных информации и ее использования устанавливаются уполномоченным государственным или муниципальным органом.

3. Положение о порядке формирования, ведения и использования публичной базы данных в обязательном порядке должно определять цели создания публичной

базы данных; объекты учета и перечень включаемых в публичную базу данных сведений о них; перечень и формы документов, необходимых для формирования, ведения и использования публичной базы данных; основания и порядок внесения сведений в публичную базу данных; основания и порядок предоставления сведений из публичной базы данных; назначение публичной базы данных для осуществления государственных (муниципальных) функций и (или) для предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также комплекс организационных, технико-технологических и правовых мер, обеспечивающих безопасное использование публичной базы данных и защиту содержащейся в ней информации.

4. Порядок осуществления контроля за формированием, ведением и использованием государственных баз данных устанавливается уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

5. Порядок осуществления контроля за формированием, ведением и использованием муниципальных баз данных устанавливается уполномоченными Правительством субъекта Российской Федерации органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

### **Статья 13. Обеспечение достоверности публичных баз данных**

1. Информация, подлежащая внесению в публичную базу данных, должна быть полным и точным отражением объективных событий и фактов окружающей действительности.

2. Информация в публичной базе данных должна соответствовать сведениям в документах, послужившим основанием для ее внесения в публичную базу данных.

3. Внесение информации в публичную базу данных должно осуществляться уполномоченными лицами с соблюдением установленных сроков и в предусмотренном законом порядке.

## **Статья 14. Обеспечение информационной безопасности публичных баз данных**

1. Формирование, ведение и использование публичной базы данных должны осуществляться на основе комплекса правовых, организационных и технико-технологических мер, обеспечивающих защиту содержащейся в публичной базе данных информации от несанкционированного или случайного доступа к ней, уничтожения, утечки, утраты, изменения, блокирования, копирования, предоставления, распространения и иных неправомерных действий.

2. Способы фиксации и хранения информации в публичной базе данных должны обеспечивать возможность восстановления временной последовательности событий и действий пользователей по внесению изменений в публичную базу данных, а также возможность идентификации лиц, которые вносили данные изменения.

3. Способы фиксации и хранения информации в публичной базе данных должны обеспечивать поддержание базы данных в актуальном состоянии и возможность восстановления информации из базы данных, в том числе при наступлении обстоятельств непреодолимой силы и при любых неправомерных воздействиях на базу данных.

4. В целях обеспечения сохранности и защиты информации, содержащейся в публичной базе данных, должны создаваться ее резервные копии на носителях или средствах вычислительной техники, отличных от тех, на которых осуществляется оперативное ведение публичной базы данных.

5. В Положении о порядке формирования, ведения и использования публичной базы данных должны быть определены полномочия и ответственность лиц, осуществляющих действия по созданию, ведению и обеспечению сохранности публичной базы данных и ее резервных копий.

## **Статья 15. Техничко-технологические требования к формированию и ведению публичных баз данных**

1. Формирование и ведение публичной базы данных должны осуществляться с применением стандартизированных технических и программных средств, прошедших соответствующую проверку и сертификацию, а также стандартных протоколов и регламентов обмена информацией.

2. Технические и программные средства, применяемые для формирования и ведения публичной базы данных, должны обеспечивать многоуровневую защиту информации, содержащейся в публичной базе данных, от несанкционированного доступа к ней, утечки, утраты, уничтожения, изменения и иных неправомерных действий.

3. Лицам, имеющим доступ к публичной базе данных, запрещается самостоятельно устанавливать другое программное обеспечение и (или) вносить изменения в применяемые при работе с публичной базой данных программные средства.

4. При работе с публичной базой данных запрещается использовать для передачи информации, содержащейся в публичной базе данных, не предназначенные для этого технические средства и каналы связи.

## **Статья 16. Требования к оформлению информационных ресурсов (информации), подлежащих включению в публичные базы данных**

1. Формирование и ведение публичной базы данных осуществляются на основе стандартизации форм документирования информации с четким определением перечня сведений, подлежащих внесению в публичную базу данных.

2. Внесению в публичную базу данных подлежат сведения, отвечающие целям формирования и ведения публичной базы данных, в соответствии с установленным для базы данных перечнем сведений.

3. Вносимые в публичную базу данных сведения подлежат обязательному документированию в соответствии с утвержденными формами документов на основе их предварительной лингвистической и логической обработки для исключения дублирования и противоречий информации, содержащейся в публичной базе данных.

4. Информация, содержащаяся в публичной базе данных, должна быть распределена по категориям доступа в целях обеспечения ее безопасности и защиты при обработке и использовании.

**Статья 17. Особенности формирования и ведения публичных баз данных, содержащих персональные данные**

Формирование и ведение публичных баз данных, содержащих персональные данные, предоставление информации из баз персональных данных, а также обработка персональных данных лиц, сведения о которых подлежат внесению в публичную базу данных, осуществляются в строгом соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» с последующими изменениями и дополнениями.

**Статья 18. Особенности формирования и ведения публичных баз данных, содержащих сведения, составляющие государственную тайну**

Особенности формирования и ведения публичных баз данных, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, устанавливаются законодательством о государственной тайне.

## **Глава IV. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) БАЗ ДАННЫХ**

### **Статья 19. Доступ к публичным базам данных**

1. Доступ к публичной базе данных обеспечивается государственным или муниципальным органом, являющимся обладателем публичной базы данных.

2. В целях организации доступа к публичной базе данных обладатель базы данных определяет структурные подразделения или должностных лиц, ответственных за предоставление информации, содержащейся в публичной базе данных. Права, обязанности и ответственность указанных лиц определяются административным регламентом оказания государственной (муниципальной) услуги по предоставлению информации, содержащейся в публичной базе данных.

3. Обладатель публичной базы данных в пределах своих полномочий определяет организационные, технико-технологические, правовые и другие условия, необходимые для реализации права заявителя на доступ к информации, содержащейся в публичной базе данных.

### **Статья 20. Защита права граждан на доступ к информации, содержащейся в публичных базах данных**

1. Запрещаются необоснованный отказ в доступе к информации, содержащейся в публичной базе данных, предоставление заведомо недостоверной информации, сокрытие такой информации и другие неправомерные действия, нарушающие право граждан на получение указанной информации или создающие препятствия к осуществлению такого права.

2. Любые нарушения прав граждан на доступ к информации, содержащейся в публичной базе данных, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством.

## **Статья 21. Предоставление информации из публичных баз данных**

1. Под предоставлением информации из публичной базы данных понимаются действия, направленные на получение заявителем информации, содержащейся в публичной базе данных, по основаниям и в форме, которые предусмотрены законодательством.

2. Предоставление информации из публичной базы данных является государственной (муниципальной) услугой, оказываемой в пределах своих полномочий государственным (муниципальным) органом, являющимся обладателем публичной базы данных.

3. Предоставление информации из публичной базы данных осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а также административными регламентами государственных (муниципальных) органов, устанавливающими порядок оказания государственной (муниципальной) услуги по предоставлению информации, содержащейся в публичной базе данных.

4. Информация, содержащаяся в публичной базе данных, предоставляется заявителю на основании запроса о предоставлении информации, совершенного в устной или письменной форме, в том числе в форме электронного документа.

5. Предоставление информации из публичной базы данных осуществляется в форме выписки, содержащей запрашиваемые сведения и формируемой в виде самостоятельного электронного документа или документа на бумажном носителе.

6. Информация, содержащаяся в публичной базе данных, должна быть предоставлена заявителю в тридцатидневный срок с момента поступления запроса о предоставлении соответствующей информации.

## **Статья 22. Основные требования к предоставлению информации, содержащейся в публичных базах данных**

Основными требованиями к предоставлению информации, содержащейся в публичной базе данных, являются:

достоверность предоставляемой информации, содержащейся в публичной базе данных;

соблюдение сроков и порядка предоставления информации, содержащейся в публичной базе данных;

соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и достоинства при предоставлении информации, содержащейся в публичной базе данных;

недопустимость использования информации, содержащейся в публичной базе данных, в противоправных целях;

изъятие из предоставляемой информации сведений, относящихся к информации ограниченного доступа.

## **Статья 23. Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона**

Лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## **Глава V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 24. Вступление в силу настоящего Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу через шесть месяцев со дня его официального опубликования.

### **Статья 25. О приведении нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом**

Правительству Российской Федерации в течение шести месяцев со дня принятия настоящего Федерального закона:

привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом;

издать нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию настоящего Федерального закона.