DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_173

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ БАЗ ДАННЫХ КАК ОБЪЕКТОВ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

БОЯРИНЦЕВА Ольга Анатольевна,
преподаватель кафедры информационного права
Уральского государственного юридического университета, г. Екатеринбург.
E-mail: olga-190786@yandex.ru

Краткая аннотация. *Особое внимание в статье уделяется проблеме правового регулирования баз данных, формируемых и используемых в сфере государственного и муниципального управления. В электронном государстве базы данных, содержащие большие массивы информации в цифровой форме, становятся одним из ключевых активов органов публичной власти, что подтверждает целесообразность выделения таких баз данных в качестве отдельного вида. Автор приходит к выводу о необходимости создания условий для реализации публичных интересов в сфере формирования и использования государственных и муниципальных баз данных посредством разработки и законодательного закрепления самостоятельного правового режима данного объекта права.*

Abstract. *In this article the special attention is paid to a problem of legal regulation of databases, which are formed and used in the sphere of state and municipal management. In an electronic state the databases containing large amounts of information in a digital form, become one of the key asset of the public authorities and it confirms the feasibility of singling out such databases as a separate type. The author comes to the conclusion that it is necessary to create conditions for the realization of public interests in the sphere of forming and using state and municipal databases through the development and legislative consolidation of the independent legal regime of this legal object.*

Ключевые слова: *база данных; информационный ресурс; правовое регулирование; государственное и муниципальное управление, публичность; информационное общество.*

Keywords: *database; information resource; legal regulation; state and municipal management; publicity; information society.*

В рамках решения проблем нормативного регулирования информационного общества и цифрового государственного управления все большую актуальность приобретают вопросы совершенствования законодательства в области формирования и использования государственных и муниципальных баз данных.

В настоящее время правовое регулирование баз данных не ограничивается только гражданско-правовыми отношениями. С расширением практики использования баз данных в публичной сфере и их активным применением для реализации стратегических приоритетов государственной информационной политики в законодательстве сформировалась достаточно крупная совокупность правовых норм в области государственных и муниципальных (публичных) баз данных, расположенных в нормативных правовых актах различной отраслевой принадлежности. Комплексное развитие законодательства в отношении государственных и муниципальных (публичных) баз данных в условиях проводимых преобразований, связанных с приведением в цифровой вид и упорядочиванием значительных массивов информации в системе публичного управления, является закономерной тенденцией. Вместе с тем, отсутствие нормативного единства выступает существенной проблемой правового регулирования общественных отношений по поводу публичных баз данных, что выдвигает на первый план не только задачу разработки и внедрения стандартов интероперабельности баз данных для повышения эффективности механизмов взаимодействия органов власти в цифровом формате, но и создания отвечающей современным тенденциям и перспективам развития информационных отношений правовой основы для реализации этих процессов.

Трансформация системы общественных отношений по поводу баз данных доказывает необходимость совершенствования правовых подходов к модернизации правового режима баз данных в сфере государственного и муниципального управления на основе выбора адекватных правовых средств, учитывающих уникальность баз данных как массированного структурированного информационного ресурса государственного управления.

С. С. Алексеев рассматривает правовой режим как своего рода укрупненный блок в общем арсенале правового инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств для обеспечения оптимального юридического регулирования определенного участка деятельности, в особенности когда эта деятельность имеет строго определенный объект [1, с. 242-243].

Л. К. Терещенко характеризует правовой режим информации как введенный на основании законодательного акта объектный режим, обеспечивающий комплексность правового регулирования определенной группы общественных отношений посредством совокупности регулятивных, охранительных, процессуально-процедурных средств, характеризующих особое сочетание дозволений, запретов и обязываний, а также гарантий по его соблюдению. При этом она подчеркивает, что содержание правового режима определяется его целевым назначением, характером и спецификой объекта режима или особенностями той области деятельности, на которую он распространяется [4].

Основываясь на теоретических взглядах ведущих ученых в области теории права и информационного права, правовой режим государственных и муниципальных (публичных) баз данных можно определить как выраженный в нормах информационного права и обеспеченный совокупностью юридических средств порядок регулирования общественных отношений в области формирования и использования публичных баз данных.

Содержание правового режима государственных и муниципальных (публичных) баз данных определяется особенностями правовой природы данного объекта и характеризуется его целевым назначением, особыми правовыми статусами субъектов, использованием уникальных правовых средств, в том числе для обеспечения основных требований к формированию и ведению баз данных, в числе которых особо следует выделить безопасность, достоверность, актуальность и целостность массива информации в базе данных.

Аксиологическое значение государственных и муниципальных (публичных) баз данных как объектов информационных правоотношений во многом определяется целью их создания и свойством целесообразности или целеобусловленности баз данных, вытекающим из ценности информации и потребности в ее упорядочивании, определенной организации информационной сферы за счет систематизации больших объемов информации с использованием современных информационных технологий.

Целевое назначение публичных баз данных, характеризующее содержание их правового режима, определяют публичные интересы в систематизированном учете в электронной форме наиболее важных для государства сведений о фактах и событиях человеческой деятельности, субъектах и объектах права.

Однако общая цель публичных баз данных, заключающаяся в систематизации и упорядочивании 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. Например, целью формирования и ведения централизованных баз персональных данных о пассажирах является принятие мер по обеспечению национального суверенитета над информационными потоками и выполнение требований безопасности [7]. Безусловно, ведение таких баз данных направлено на реализацию устойчивого функционирования транспортного комплекса и оправдано необходимостью защиты интересов личности, общества и государства в сфере обеспечения транспортной безопасности. Однако такая формулировка цели носит во многом декларативный характер, и лишь системный анализ текста нормативного правового акта позволяет определить действительное содержание цели, для достижения которой создаются и ведутся базы данных о пассажирах.

Вместе с тем цель формирования публичной базы данных является одним из важнейших правовых требований, которое подлежит обязательному законодательному закреплению. Необходимость нормативной регламентации цели формирования публичной базы данных заключается в том, что на ее основе должны определяться функциональное назначение базы данных, перечень систематизируемой в базе данных информации, требования к ее формированию и ведению, а также права и обязанности участников правоотношений по доступу и использованию информации, содержащейся в базе данных. Кроме того, цель создания базы данных служит критерием обоснованности и целесообразности включения тех или иных сведений в конкретную базу данных, которые признаются юридически значимыми и связаны с компетенцией органа власти. Иначе говоря, не допускается включать в перечень информации, систематизированной в базе данных, сведения, необходимость обработки и хранения которых не обусловлены заявленными целями создания базы данных.

Поскольку создание и использование государственных и муниципальных баз данных связано с осуществлением органами публичной власти предоставленных им полномочий, цель формирования базы данных может быть рассмотрена в контексте исполнения государственных и муниципальных функций и (или) оказания государственных и муниципальных услуг, а также предоставления гражданам и организациям доступа к официальной информации.

Таким образом, нормативное закрепление цели создания публичной базы данных служит ориентиром для определения и конкретизации иных элементов ее правового режима, которые должны соответствовать цели формирования публичной базы данных, обеспечивая таким образом единство и целостность правового регулирования [2].

Самостоятельным элементом правового режима публичных баз данных является правовой статус субъектов. Исходя из особенностей правоотношений по поводу публичных баз данных, в числе основных субъектов можно выделить обладателя публичной базы данных, оператора публичной базы данных и пользователя.

Особенности правового статуса обладателя информации, которым признается лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, установлены в нормах статьи 6 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [5], которая определяет круг субъектов, являющихся обладателями информации.

Следовательно, применительно к публичным базам данных их обладателем выступает действующий от имени публично-правового образования орган государственной или муниципальной власти, в ведении которого находится структурированный в электронном виде массив формируемых им информационных ресурсов. Особенности правового статуса обладателя публичной базы данных определяются его правомочиями по

организации создания публичной базы данных, а также определению условий ее использования, включая установление порядка доступа к информации, содержащейся в публичной базе данных.

При определении правового статуса оператора публичной базы данных также необходимо руководствоваться основными законами в области информации. Основываясь на дефинитивных нормах базовых законов информационного права, оператора публичной базы данных можно определить как государственный (муниципальный) орган власти или организацию, уполномоченных на осуществление деятельности по эксплуатации публичной базы данных, в том числе по обеспечению безопасного использования публичной базы данных и обработке 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.

Несмотря на то, что на практике возможно представление обладателя и оператора публичной базы данных в одном лице органа публичной власти, в законодательстве их правовые статусы должны быть разграничены, поскольку реализуемые ими функции различны. Так, обладатель публичной базы данных, уполномоченный осуществлять контроль за полнотой, актуальностью и достоверностью информации, принимать решения о включении или исключении определенных сведений из базы данных и о порядке ее использования, обеспечивает правовое качество информационного ресурса базы данных. Оператор, функции которого могут быть переданы органом публичной власти другим лицам, осуществляет прежде всего эксплуатацию, то есть техническое обслуживание базы данных, а также правомочия по защите информации, содержащейся в базе данных.

Под пользователем публичной базы данных понимается лицо (физическое или юридическое лицо, орган власти), которое имеет право на получение всей или определенной информации, содержащейся в публичной базе данных, для осуществления предоставленных ему прав и законных интересов. Правовой статус пользователя публичной базы данных определяется реализацией права на доступ к информации, поэтому в нормативных правовых актах, закрепляющих правовой режим базы данных, целесообразно закрепить основания, порядок и способы доступа к информации, содержащейся в базе данных.

Также следует отметить, что важное значение при разработке правового режима публичных баз данных необходимо уделить требованиям обеспечения информационной безопасности, поскольку от уровня защищенности базы данных зависят достоверность, целостность и в необходимых случаях конфиденциальность массива содержащейся в ней информации. Обеспечение информационной безопасности публичной базы данных – это комплекс правовых, организационных и технических мер, направленных на защиту информационных ресурсов, содержащихся в публичной базе данных, от внутренних и внешних угроз неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения и других неправомерных действий.

На основе анализа отраслевых нормативных актов, закрепляющих правовой режим конкретных баз данных, можно выделить отдельные меры по обеспечению их информационной безопасности. Например, зачастую правовой режим таких баз данных содержит нормы, устанавливающие необходимость реализации и применения единых требований к применяемой системе защиты информации в базе данных. Так, в отношении автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, в отношении базы данных о выданных удостоверениях личности моряка закреплены нормативные положения о том, что выбор и реализация методов и способов защиты информации в базах данных осуществляются в соответствии с требованиями к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 01.11.2012 № 1119 [6].

В качестве отдельных мер по обеспечению информационной безопасности баз данных в законодательстве закрепляются нормы по регулированию управления доступом к публичным базам данным, а также по осуществлению мониторинга распространения и использования сведений, содержащихся в публичной базе данных, включая фиксацию всех событий, связанных с обработкой таких сведений, выполнением юридически значимых операций с данными. Например, в рамках предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по ведению базы данных по учету трудовых арбитров регламентирован порядок ведения журнала запросов заявителей, предусматривающий в том числе учет фактов изменения и предоставления сведений о трудовых арбитрах, содержащихся в базе данных. В числе положительных примеров нормативного регулирования управления доступом в рамках обеспечения информационной безопасности публичных баз данных можно привести центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в РФ, в отношении которого реализован принцип комплексной защиты информации, основанный на разграничении уровней доступа к информации, содержащейся в банке данных, наличии специальной системы регистрации обращений к базе данных, закреплении требований к порядку актуализации информации и порядку исполнения запросов при ведении автоматизированного

учета иностранных граждан.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что отраслевая специфика норм, регулирующих правоотношения по поводу отдельных баз данных, отражает их целевое назначение, публичные интересы, обусловившие необходимость формирования таких баз данных.

Вместе с тем профессор П. У. Кузнецов совершенно точно отмечает, что для обеспечения единства и эффективности правового регулирования в отношении информационных объектов права, в том числе публичных баз данных, отраслевые нормы должны соответствовать общим началам правового регулирования информационной сферы (понятийный аппарат, принципы правового регулирования, правовой статус субъектов и т.д.), а также ориентироваться на общий правовой режим публичных баз данных, установленный базовыми законами информационного права [3].

Уникальность публичных баз данных как массированного структурированного информационного ресурса государственного управления обусловливает необходимость реализации комплексного подхода к выбору адекватных им правовых средств, а дальнейшее совершенствование правового режима должно проходить по следующим направлениям.

1. Гармонизация понятийного аппарата в области публичных баз данных, в том числе необходимость выработки нормативных определений следующих терминов: публичная база данных, информационная безопасность публичной базы данных, доступ к публичной базе данных, обладатель публичной базы данных, оператор публичной базы данных и др.

2. Разработка и нормативное правовое оформление совокупности единых правил и требований к формированию и использованию публичных баз данных, обеспечивающих комплексное и целостное правовое регулирование данной области общественных отношений.

3. Разработка и нормативное регулирование правовых статусов субъектов правоотношений по поводу публичных баз данных.

4. Нормативное регулирование оснований и порядка предоставления доступа к информации, содержащейся в публичной базе данных.

5. Создание единой оптимальной модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности публичных баз данных на основе активного взаимодействия с методами технического характера посредством их воплощения в конструкциях правовых норм.

Библиография:

1. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
2. 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 19.09.2020).
3. Кузнецов П.У. Комплексный подход к правовому регулированию общественных отношений в области цифровой экономики // Российский юридический журнал. 2018. № 6. С. 154-161 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.09.2020).
4. Терещенко Л.К. К вопросу о правовом режиме информации // Информационное право. 2008. № 1. С. 20-27 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.09.2020).
5. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газ. 2006. 29 июля.
6. Постановление Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» // Рос. газ. 2012. 7 нояб.
7. 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.