

УДК 34.096

Колегов Александр Сергеевич

магистр юр. наук, руководитель юридического
отдела студии разработки и издания
компьютерных игр
ООО «Эксбо Север»
Россия, Санкт-Петербург
kolegov.lawyer@gmail.com

Alexander S. Kolegov

Master of Legal Sciences, Head of the Legal
Department of the studio for the development and
publication of computer games
Limited Liability Company "Exbo North"
Russia, St. Petersburg

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ БАЗ ДАННЫХ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF STATE DATABASES

Аннотация

В правовой системе Российской Федерации существует отдельный институт, предписывающий органам государственной власти и местного самоуправления размещать информацию о своей деятельности в сети «Интернет». Существование такого института является признаком открытости и прозрачности системы государственного и муниципального управления, однако, механизмы работы публикации информации не лишены своих изъянов, исследование которых проводит автор в этой статье.

Ключевые слова:

базы данных, интеллектуальная собственность, открытая информация, правовые проблемы

Abstract

In the legal system of the Russian Federation, there is a separate institution that prescribes public authorities and local governments to post information about their activities on the Internet. The existence of such an institution is a sign of openness and transparency of the system of state and municipal administration, however, the mechanisms of the publication of information are not without their flaws, the study of which is carried out by the author in this article.

Keywords:

databases, intellectual property, open information, legal problems

В исследовании проблем применения законодательства о доступе к информации небезынтересен аспект доступа к публичной информации, лежащий в контексте публично-правовых гражданских и смежных с ними административных правоотношений.

Государственные базы данных нередко входят в состав федеральных порталов, которые были созданы, например, в рамках Федеральной целевой программы «Развитие единой образовательной информационной среды». Но можно привести и множество иных баз, ведь ЕГРЮЛ, ЕГРН или любые другие реестры по существу являются ничем иным, как базами данных, ведь очевидно, что на сегодняшний день практически любая государственная структура имеет базу данных, в которой хранится необходимая для работы информация.

Что касается особого регулирования государственных баз данных, то прежде всего следует заметить, что если наряду с правом собственности может существовать и право оперативного управления, являющееся в данном случае вторичным правом, то с исключительным правом такая ситуация невозможна. Соответственно ст. 296 ГК

РФ неприменима к правам на интеллектуальную собственность, нормы о праве оперативного управления здесь работать не будут согласно ст. 1227 ГК РФ.

С базами данных по этому вопросу сложилась особая ситуация. Учет государственных баз данных осуществляется независимо от их охраноспособности с точки зрения права интеллектуальной собственности.

Фактически государственные базы данных рассматриваются в первую очередь как информационные ресурсы. Основным нормативно-правовым актом по этому вопросу является Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее Закон об информации), который вводит два основных понятия в этой сфере: информационная система и информационно-телекоммуникационная сеть. Под информационной системой, согласно Закону об информации, является совокупность содержащейся в базах данных и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств.

На практике совершенно невозможно использование базы данных самой по себе – всегда существует обеспечивающая доступ система управления базой данных. В данном случае законодатель для обозначения системы управления базой данных использует легальную дефиницию «информационная технология» и «технические средства». В той же статье [1] Закона об Информации законодатель приводит и легальную дефиницию информационных технологий – так, под ней понимаются процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов (иными словами, речь о системе управления базой данных, которая и является способом осуществления методов и процессов хранения, обработки, предоставления и другого использования информации), а вот легальной дефиниции технических средств в законе нет, причем явного указания на программы для ЭВМ в данных определениях также нет, в отличие от явного указания на базы данных в определении информационной системы. В этом автор видит определённую проблему. Отсутствие явного указания на программу для ЭВМ как элемент информационной системы несколько сбивает с толку. Так, далее в законе, в п. 2 ст. 13 [1], законодатель указывает на то, что «... используемых для обработки содержащейся в базах данных информации технических средств...», то есть, фактически дает техническим средствам в том числе и определение как системы управления базой данных, но, как мы видим из логики законодателя, это понятие шире, поскольку далее законодатель объявляет,

что «технические средства информационных систем ... должны размещаться на территории Российской Федерации». И вот здесь возникает ряд вопросов. Так, не очень понятно, что именно имеется в виду под размещением технических средств на территории, однако, основываясь на понимании технической сущности баз данных, автор понимает, что возможны два варианта:

1) Речь идет о серверах, на которых размещены системы управления базами данными, и о физическом размещении серверов на территории Российской Федерации.

2) Речь идет об ЭВМ, на которых осуществляется использование систем управления базами данными.

В первом случае получается, что мы имеем дело с дублирующими формулировками, ведь понятие «информационная технология» в данном случае по своему содержанию совпадает с содержанием понятия «техническое средство», ведь в обоих случаях речь о системах управления базы данных и сопряженных программах. Во втором случае «технические средства» следует трактовать в широком смысле как в том числе и приборы, с помощью которых идет работа с информационной системой, и в таком случае возникает закономерный вопрос, является ли техническим средством в понимании Закона об информации калькулятор, с помощью которого сотрудник, имеющий доступ к информационной системе, вычисляет нужные значения, или авторучка, с помощью которых их записывает? Так что первой проблемой в данной области автор считает отсутствие легальной дефиниции технических средств, что является следствием скупости законодателя на формулировки.

Что касается непосредственно государственных баз данных – в понимании Закона об информации – государственных информационных систем, то эта сфера регулируется ст. 14 Закона об информации [1] и устанавливает основные положения в данной сфере. Так, под государственными информационными системами понимаются те информационные системы, которые создаются, модернизируются и эксплуатируются государственными органами в целях реализации полномочий, обмена информацией и в иных целях. Сам по себе Закон об информации не содержит конкретных норм, которые бы регулировали порядок их использования, но содержит отсылки к нормативным актам, которые устанавливают такое регулирование.

Так, начать их исследование стоит с Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления», (далее в тексте данной работы – Закон о доступе к информации о деятельности государственных органов) который устанавливает основные принципы в сфере обеспечения информации:

1. Открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления за исключением отдельных, предусмотренных законом, случаев.

2. Достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления.

3. Свобода поиска, получения, передачи, распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом.

4. Соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, организаций на защиту их деловой репутации.

Важно заметить, что под государственными органами понимаются не только федеральные государственные органы, но и органы государственной власти субъекта, что означает, что закон распространяется абсолютно на все органы. Согласно данному закону, информация о деятельности государственных органов, а именно, информация, создаваемая ими в пределах своих полномочий, должна быть опубликована в сети «Интернет». Список информации для публикации достаточно обширен, и его перечисление в данной работе является излишним. Достаточно сказать, что согласно данному закону, органам государственной власти необходимо публиковать перечни информационных систем, банков данных, реестров и других форм баз данных.

Но не только федеральными законами регулируется эта сфера – Закон об информации дает прямую отсылку на Постановления правительства, которые регулируют порядок создания, развитие и использование государственных информационных систем.

Руководящим нормативно-правовым актом по данному вопросу изначально являлось Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем». Утвержденное данным Постановлением Положение о регистрации федеральных государственных информационных систем определяло порядок регистрации федеральных государственных информационных систем, порядок формирования и

ведения реестра федеральных государственных информационных систем, а также порядок обеспечения доступа к информации, содержащейся в указанном реестре.

Так, согласно данному Постановлению, регистрации подлежали федеральные государственные информационные системы, предназначенные для использования федеральными органами исполнительной власти при осуществлении данными системы отдельных государственных функций или предоставления определенных услуг гражданам вне зависимости от названия такой системы.

Надо заметить, что обязанность федеральных органов власти по учету информационных систем была в некоторой степени дублирована действующим и на текущий момент Постановлением Правительства №644, которое обязывает учитывать все информационно-телекоммуникационные системы, которые создаются, развиваются, модернизируются и эксплуатируются за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Оператором реестра для обоих Постановлений являлась Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. На 30 ноября 2015 г. в этом реестре было 350 информационных систем [5].

Однако, в связи с появлением Постановления Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1235 «О федеральной государственной информационной системе координации информатизации», форма ведения реестра была изменена, а обязанность его ведения была переложена на Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. Стоит заметить, что когда реестр находился в ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, получить доступ к реестру было достаточно просто – достаточно было зайти на сайт, и получить реестр в открытом виде. На текущий момент, получить доступ к данному реестру стало значительно сложнее для обычного гражданина, не знакомого с особенностями работы с ЭВМ, так как для этого необходимо скачать с онлайн-портала открытых данных таблицу, содержащую более 25 тысяч элементов, и ключ расшифровки к ней, после чего найти в данной таблице строку с реестром федеральных информационных систем и повторить операцию по скачиванию таблицы и ключа расшифровки, после чего можно будет ознакомиться с данным реестром, что, по мнению автора, также является проблемой, пусть и небольшого масштаба. Также нужно отметить, что федеральных информационных систем в нем стало меньше – 325.

Однако, что является признаком позитивной тенденции, Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций совместно с Министерством экономического развития был организован онлайн-портал с открытыми данными[7], который содержит, как уже было замечено, более 25 тысяч различных баз данных – иными словами, на текущий момент любой гражданин может получить доступ к базе данных, содержащей в себе в качестве самостоятельных элементов базы данных.

Помимо Федеральных реестров, субъектами ведутся и свои собственные реестры информационных систем. Так, Законом города Москвы №52 от 24 октября 2001 г. «Об информационных ресурсах и информатизации города Москвы», еще до принятия вышеуказанных законов, была предусмотрена необходимость учета информационных ресурсов, а Постановлением Правительства Москвы №26-ПП от 7 февраля 2012 года – утверждено положение об эксплуатации автоматизированных информационных систем и ресурсов города Москвы, предусматривающее ведение реестра. На текущий момент, в данном реестре насчитывается 168 информационных ресурсов, каждый из которых, естественно, обладает собственной базой данных. Многие другие субъекты также имеют собственные реестры информационных ресурсов. Такие реестры, впрочем, не попадают под действие исключительного права, но по своему духу и сущности ими являться и не должны.

Из проблем в этой сфере существует достаточно крупная проблема ненадлежащего исполнения обязательств, поскольку многие государственные органы выкладывают в сеть достаточно неинформативные метаданные баз данных или базы данных с неинформативным содержанием – например, в указанном выше «реестре реестров»[7], есть база данных с названием «Производительность труда» и описанием «Производительность труда» под номером 22473, опубликованная администрацией Томской области, имеющая размер в 2 килобайта, и не содержащая никаких данных, кроме структуры самой базы данных – естественно, ведь файл размером 2 килобайтом по определению не может содержать полезных данных и уж тем более не попадает под понятия базы данных, так как не содержит десяти тысяч самостоятельных элементов.

Такая недобросовестность представителей государственных органов в отношении предусмотренной законом обязанности публикации информации о деятельности нарушает, по мнению автора данной работы, принципы доступа к информации, а именно предусмотренный ст. 4 Закона о доступе к информации о

деятельности государственных органов [2] принцип достоверности. Так, согласно словарному определению слова «достоверность» [10, с. 3-5], это подлинная, соответствующая реальности информации – но никак нельзя назвать достоверной отсутствующую информацию. И приведенный случай, к сожалению, не является единичным.

Казалось бы, за подобные действия должна быть предусмотрена ответственность, и действительно, ст. 3 Закона о доступе к информации о деятельности государственных органов предусматривает разные виды ответственности: дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную. Что касается дисциплинарной ответственности, надо сказать, что ее рассмотрение никак не входит в рамки данного исследования, гражданская ответственность, предполагается, связана с деликтными обязательствами, а вот что касается административной ответственности, тут, безусловно, автор видит крупную проблему. Ст. 13.27 КоАП предусмотрена ответственность за нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в Интернете, и предполагает ответственность за два вида нарушений [11]:

1. Нарушение требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Неразмещение в сети «Интернет» информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случаях, если обязанность по размещению такой информации в сети «Интернет» установлена федеральным законом.

По духу и смыслу закона, указанный выше случай с размещенным пустым реестром должен попадать в гипотезу данной статьи КоАП, однако, как формально, реестр был размещен – а вот административной ответственности за размещение недостоверной информации данной статьей не предусмотрено, что означает, что к иной, за исключением дисциплинарной ответственности, ответственное за размещение в Интернете должностное лицо привлечено не будет. Стоит заметить, что уголовной ответственности за неразмещение информации не предусмотрено вовсе. По мнению автора, подобное действительно является пробелом в праве, который препятствует полноценной реализации принципов открытости и прозрачности.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 03.04.2020) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.
2. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, № 7, ст. 776
3. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» (с изменениями и дополнениями) (утратило силу) // «Собрание законодательства РФ», 14.09.2009 г. № 37 ст. 4416
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 644 «О федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 2012, №27, ст. 3753.
5. Реестр федеральных государственных информационных систем Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций / Официальный интернет-портал Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций [Электронный ресурс] URL: <https://portal.eskigov.ru/fgis> (дата обращения: 01.04.2021 г.)
6. Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1235 «О федеральной государственной информационной системе координации информатизации» / «Собрание законодательства Российской Федерации» 23.11.2015 г., №47, ст. 6599.
7. Портал открытых данных Российской Федерации / Официальный интернет-портал открытых данных в ведении Министерства экономического развития [Электронный ресурс] URL: <https://data.gov.ru/> (дата обращения: 02.04.2021 г.)
8. Закон г. Москвы от 24.10.2001 г. № 52 (ред. от 07.05.2014 г.) «Об информационных ресурсах и информатизации города Москвы» / «Вестник Мэрии Москвы», № 44, ноябрь 2001.

9. Постановление Правительства Москвы № 26-ПП от 07.02.2012 Об утверждении Положения об эксплуатации автоматизированных информационных систем и ресурсов города Москвы, (ред. от 26.12.2019) // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 8, 13.02.2012.

10. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / Российская академия наук. Институт русского языка имени В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – С. 3-5. – 513 с.

11. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020), ст. 13.27 / «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.