

Либерально-демократические ценности / Journal of liberal democratic values <https://liberal-journal.ru>

2022, №3 Том 6 / 2022, No 3, Vol 6 <https://liberal-journal.ru/issue-3-2022.html>

URL статьи: <https://liberal-journal.ru/PDF/05UNLD322.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Долинская, В. В. ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ, РЕЕСТРЫ И СЕРВИСЫ: частноправовая проблематика / В. В. Долинская // Либерально-демократические ценности. — 2022. — Т. 6. — № 3. — URL: <https://liberal-journal.ru/PDF/05UNLD322.pdf>

For citation:

Dolinskaya V.V., INFORMATION RESOURCES, REGISTRIES AND SERVICES: private law issues. *Journal of liberal democratic values*, [online], 3(6): 05UNLD322. Available at: <https://liberal-journal.ru/PDF/05UNLD322.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

УДК 34

Долинская Владимира Владимировна

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Профессор кафедры гражданского права

АНО ВО «Университет мировых цивилизаций имени В.В. Жириновского»

Профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин

член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ

Доктор юридических наук, профессор

E-mail: civil-VVD@yandex.ru

Информационные ресурсы, реестры и сервисы: частноправовая проблематика

Аннотация. Поднята проблема понятийного аппарата и правовой природы информационных ресурсов, реестров и сервисов. С позиций источников права предложена классификация ресурсов на официальные и неофициальные. В общем русле развития информационного общества выделена частноправовая специфика содержания информационных ресурсов, связанного с участниками отношений, объектами прав, юридическими фактами, оснований доступа к информации, конфликт между тенденциями универсализации и децентрализации информации, тенденции развития и проблемы информационных сервисов. Предложены некоторые решения на уровне правового регулирования и организации деятельности владельцев сайтов и операторов.

Ключевые слова: информация; информационные ресурсы; информационные сервисы; субъект прав; объект прав; частное право

Юридические технологии в настоящее время понимаются в двух смыслах: широко – как правовые технологии, которым уделяют большое внимание представители теории государства и права (Д.А. Керимов, Ю.А. Тихомиров и др.) [См., например: 5; 4; 6; 7], - и узко – про-американском (*LegalTech* сокращ. от англ. *legal technology*)¹, как информационно-технологическое обслуживание профессиональной юридической деятельности и предоставление потребителям юридических услуг с использованием информационных технологий [См.: 8].

Проблемы юридических технологий в узком смысле слова (*LegalTech*) делятся на

¹ Первой LegalTech-компанией обычно называют LexisNexis (<https://www.lexisnexis.ru/pages/content-aggregation>), созданную еще в 1977 г. Однако активно развиваться отрасль начала с 2000-х годов, когда появились первые юридические онлайн-консультации и сервисы по автоматизированному созданию документов.

общие для информации, информационных отношений [См., например: 1], и специальные, большинство из которых связано с содержанием информационных ресурсов (далее – ИР), реестров и сервисов.

Классификационная группа, содержащая источники права, включает в себя как официальные, так и неофициальные ресурсы.

Первые мы обнаружим в основном в Перечне регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти, утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.04.2006 г. №584-р². Из них Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации ведет Министерство юстиции РФ. Интегрированный полнотекстовый банк правовой информации (эталонный банк данных правовой информации) - «Законодательство России», СМИ в форме распространения «Электронное периодическое издание», - Федеральная служба охраны РФ. Комплектование Национального фондохранилища обязательных бесплатных экземпляров официальных документов, бесплатное предоставление справочной информации из него по запросам государственных органов, государственных и общественных организаций в соответствии с гражданским законодательством РФ осуществляет Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС) – федеральное государственное унитарное предприятие, т.е. частная организация, хотя и созданная Правительством РФ.

Государственная система правовой информации (ГСПИ) включает в себя около 2 млн. документов со времён Российской Империи до сегодняшних дней.

В ГСПИ, функционирование которой обеспечивает ФСО России, входит «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru), являющийся сетевым изданием³. Информационно-аналитический портал «Нормативные правовые акты Российской Федерации» (<http://zakon.scli.ru>), который ведет Минюст России, представляет собой единую точку доступа к нормативной правовой информации федерального, регионального и муниципального уровней. Через единый интернет-портал государственных услуг осуществляется предоставление гражданам и юридическим лицам (далее – ЮЛ) сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных НПА.

Федеральная государственная информационная система «Единая система нормативной справочной информации»⁴ (ФГИС ЕСНСИ), оператором которой является Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, содержит реестр базовых государственных ИР и реестр нормативной справочной информации и обеспечивает межведомственное электронное взаимодействие при исполнении государственных и муниципальных функций и предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронном виде [См. подробнее: 2, гл.6].

Таким образом, мы имеем неограниченный доступ к официальным ресурсам со стороны органов и должностных лиц публично-правовых образований, бесплатный доступ к основной части этих ресурсов – для частных лиц.

Есть несколько компьютерных справочных правовых систем: «Lexpro», «Гарант»,

² СЗ РФ. 2006. №18. Ст.2055 (с изм.).

³ Федеральный закон от 21.10.2011 г. №289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 2011. №43. Ст.5977.

⁴ Приказ Минкомсвязи России от 19.01.2015 г. №7 // <http://www.pravo.gov.ru> 25.05.2015 (с изм.).

«Кодекс», «Право.ру», «Референт», «Система Юрист» и др.; принадлежащих коммерческим организациям.

Доступ к неофициальным ресурсам, осуществляется, как правило, на возмездной основе с некоторыми исключениями. Например, АО «Консультант Плюс» предоставляет доступ на официальном сайте СПС к некоммерческой (сокращенной) интернет-версии и выпускает ограниченным тиражом бесплатные версии для вузов, школ и т.д. При этом объем общедоступной информации даже из числа федеральных законов регулярно сокращается.

Включение правовой информации в официальные ресурсы имеет специфические условия и последствия. Так, включаемые в Единый регистр НПА РФ документы проходят правовую экспертизу. Нормативная справочная информация приобретает юридическое значение с момента размещения в ФГИС ЕСНСИ.

Содержание неофициальных ресурсов определяют их разработчики и операторы: как правило, наряду с источниками права это литература, справочная информация, иногда – дополнительные сервисы (например, конструктор договоров).

Официальным ресурсам свойственна повышенная информационная безопасность.

Достоинства коммерческих ресурсов носят индивидуальный характер, например, есть англоязычная версия информации в СПС «Гарант»; СПС «Система Юрист» оснащена функцией «умного» анализа договора с учетом рисков и предложением рекомендаций; в СПС «Референт» можно заказать разработку правового документа.

Недостатками официальных ресурсов, как правило, являются их объем (каждый документ - информационная единица) и малые аналитические функции. Информационной единицей выступает документ.

Недостатком неофициальных ресурсов, коммерческих баз данных представляются некорректные порой указания на реквизиты документов и самореклама.

Многочисленны ресурсы, касающиеся участников отношений. Самые востребованные из них – единый государственный реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ЕГРЮЛ и ИП)⁵ отличаются плюрализмом субъектов, их ведущих (ФНС, Минюст РФ, ЦБ РФ).

Еще хуже с Реестром участников обществ с ограниченной ответственностью, который ведет ФНП в рамках Единой информационной системы нотариата. Даже с учетом функций нотариата по сопровождению бизнеса представляется более логичным либо акцент на публичный характер этой реестровой информации и его передача органам государственной регистрации ЮЛ, либо акцент на частноправовой характер корпоративных отношений и передача полномочий специализированным субъектам по аналогии с нормами законодательства о рынке ценных бумаг в отношении деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг.

Обсуждается создание базы данных (реестра) недееспособных и ограниченно дееспособных граждан. ФНП готова взять на себя бремя по её ведению. Но при признании необходимости доступа к таким сведениям нотариусов странно, что от ведения реестра

⁵ Федеральный закон от 08.08.2001 г. №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. №33 (ч.1). Ст.3431 (с изм.); Приказ Минфина России от 30.10.2017 г. №165н // <http://www.pravo.gov.ru>, 17.01.2018.

устраняются суды и органы опеки и попечительства, которые непосредственно занимаются вопросами изменения правового статуса субъекта и обеспечением восполнения недостатков его правосубъектности в гражданском обороте.

Федеральным законом от 08.06.2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»⁶ предусмотрено создание Единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации⁷. Его формирует и ведет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах — ФНС России. Закон определяет для информации из этого регистра режим ограниченного доступа, в связи с чем сведения предоставляются определенным представителям публично-правовых образований, нотариусу, гражданину или его законному представителю в части сведений, составленных в отношении данного лица⁸.

Кстати, в Паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление», утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности 28.05.2019 г. (протокол №9)⁹, национальной программы «Цифровая экономика» определено, что к 2024 г. должна быть разработана и сформирована платформа идентификации личности, которая включает биометрические данные, облачную квалифицированную электронную подпись, а также цифровой профиль гражданина. Планируемые расходы федерального бюджета составят 4,526 млрд руб.

Основная информация о статусе гражданина сейчас содержится в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния (далее — ЕГР ЗАГС), легальное определение которого дано в абз.1 п.1 ст.13.1 Федерального закона от 15.11.1997 г. №143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»¹⁰ (далее — ФЗ «Об актах гражданского состояния») — *«систематизированный свод документированных сведений в электронной форме, получаемых в результате государственной регистрации актов гражданского состояния и совершения органами записи актов гражданского состояния иных юридически значимых...»*.

Это федеральная информационно-правовая учетная система, входящая в общую государственную информационную систему Российской Федерации. Она представлена как электронный ресурс, но в переходный период сохраняется ведение актовых книг и в бумажном формате.

Оператором ЕГР ЗАГС является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах — ФНС России (п.8 ст.13.1 ФЗ «Об актах гражданского состояния»), что вызывает критику, хотя такая позиция объясняется фискальными функциями учета населения. Кроме того, ФНС в отношениях собственности представляет государство - Российскую

⁶ <http://www.pravo.gov.ru>, 08.06.2020; СЗ РФ. 2020. №24. Ст.3742.

⁷ До 01.01.2023 г. использование федерального информационного регистра не является обязательным, до 31.12.2025 г. установлен переходный период.

⁸ Постановление Правительства РФ от 09.10.2021 г. №1723 "Об утверждении Правил предоставления сведений, содержащихся в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации, в том числе перечня указанных сведений и сроков их предоставления, и перечня обезличенных персональных данных, содержащихся в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации" // <http://pravo.gov.ru>, 14.10.2021; СЗ РФ. 2021. №42. Ст.7135.

⁹ <https://digital.gov.ru>

¹⁰ СЗ РФ. 1997. №47. Ст.5340 (с изм.).

Федерацию, является её уполномоченным органом.

Закон определяет для информации из ЕГР ЗАГС режим ограниченного доступа, в связи с чем сведения предоставляются определенным представителям публично-правовых образований, гражданину, в отношении которого соответствующая запись была произведена или в отношении его несовершеннолетних детей (некорректная формулировка, игнорирующая процедуру эмансипации), а также уполномоченному им лицу.

Многочисленны реестры и сервисы, касающиеся объектов прав, например: Федеральный реестр виноградопригодных земель¹¹, Реестр российского программного обеспечения (с заявительным порядком внесения сведений)¹² и Реестр евразийского программного обеспечения, которые ведет Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ¹³, и самый известный – единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН).

Последний по содержанию носит смешанный характер, т.к. в него вносятся сведения о недвижимости, поставленной на кадастровый учет, правах на нее, основаниях их возникновения, правообладателях и т.д. (Федеральный закон от 13.07.2015 г. №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹⁴). Частично функции по его ведению Росреестр передал публично-правовой компании «Роскадастр»¹⁵, т.е. опять значимая для государства информация находится в ведении не только государственных органов, но и частных - ЮЛ. Сведения ЕГРН, по общему правилу, являются общедоступными по запросу заинтересованных лиц, правообладателей. Часть сведений из ЕГРН размещается на официальном сайте.

Обзор ИП не позволяет объяснить выбор объектов для включения в реестровую информацию, распределение полномочий в отношении ресурсов и режим доступа к сведениям.

В доктрине редко обращают внимание на ИП и сервисы в отношении юридических фактов, которые могут быть как государственными и муниципальными, так и частными. Это, например, Реестр нотариальных действий¹⁶, Реестр уведомлений о залоге движимого имущества, Реестр удаленных и дистанционных сделок, которые в рамках Единой информационной системы нотариата ведет ФНП.

Уникален правовой режим Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц (ЕФРСФДЮЛ)¹⁷. Кроме содержания смешанного характера (наряду с фактами, например, сведения о продаже предприятия или передаче его в аренду, там есть сведения о стоимости чистых активов акционерных обществ, т.е. об объектах) отметим,

¹¹ Ст.10 Федерального закона от 27.12.2019 г. №468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. №52 (ч.1). Ст.7786.

¹² Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // <http://pravo.gov.ru>, 08.04.2013; СЗ РФ. 2013. №14. Ст.1652 (с изм.).

¹³ Постановление Правительства РФ от 16.11.2015 г. №1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // <http://www.pravo.gov.ru>, 20.11.2015; СЗ РФ. 2015. №47. Ст.6600 (с изм.).

¹⁴ <http://pravo.gov.ru>, 14.07.2015; СЗ РФ. 2015. №29 (ч.1). Ст.4344 (с изм.). См. также: Приказ Росреестра от 01.06.2021 г. №П/0241 // <http://pravo.gov.ru>, 16.06.2021 (с изм.).

¹⁵ Федеральный закон от 30.12.2021 г. №448-ФЗ «О публично-правовой компании "Роскадастр"» // <http://pravo.gov.ru>, 30.12.2021; СЗ РФ. 2022. №1 (ч.1). Ст.17.

¹⁶ Приказ Минюста России от 30.09.2020 г. №226.

¹⁷ Ст.7.1 Федерального закона от 08.08.2001 г. №129-ФЗ.

что часть сведений в реестр вносит регистрирующий орган (например, о создании ЮЛ), а часть — само ЮЛ, индивидуальный предприниматель, иной субъект экономической деятельности (например, о получении лицензии) через интернет-сайт оператора в форме электронного сообщения, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, или через нотариуса, причем размещение сведений для них платное¹⁸.

Итак, для нужд частного права мы обращаемся к ИП, характеристика которых лишена единообразия по содержанию, субъектному составу (обладатель информации, оператор информационной системы, пользователь), режиму информации.

Добавим сюда проблему понятийного аппарата и правовой природы самих ИП, реестров и сервисов. В отсутствие унифицированных терминов [См., например: 3] можно пользоваться определениями: информационной системы из ст.2 Федерального закона от 27.07.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁹; ИП из Постановления Правительства Москвы от 14.06.2005 г. №439-ПП «О дальнейшем проведении работ по созданию Московского городского портала»²⁰.

Информационные реестры удовлетворяют критериям для баз данных (ч.II п.2 ст.1260 ГК). Более корректным представляется определение в ст.5 Договора ВОИС по авторскому праву (Женева, 20.12. 1996 г.) и п.2 ст.10 Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (Марракеш, 15.04.1994 г.), где акцент сделан на отбор данных, а не на применение технических средств.

Для объекта интеллектуальной деятельности значимы его квалификация и охрана прав на него. Положения об авторско-правовой охране (гл.70 ГК) применимы только к тем базам данных, которые являются результатом творческой деятельности авторов. При квалификации баз данных как объектов смежных прав для охраноспособности имеет значение не творческий характер деятельности при их создании, а существенность затрат (п.1 ст.1334 ГК). В отношении баз данных с не менее 10 тыс. самостоятельных информационных элементов (материалов) установлена презумпция их отнесения к объектам смежных прав (п.1 ст.1334 ГК).

Если сервисы неофициальных ресурсов, как правило, носят оригинальный характер, то как минимум их нормативное содержание, а также деятельность частных сервисов по сбору сводной информации о субъектах и объектах, обеспечению сводного доступа из одной точки к разным официальным ресурсам производно от содержания государственных и муниципальных реестров, что требует договора публично-правовых образований, их органов и частных лиц (разработчиков, владельцев и операторов информационных систем).

Всегда ли это осуществляется? Может быть, следует в целях обеспечения добросовестности владельцев сайтов и других операторов информации, а также в целях снижения финансовой нагрузки на граждан, а также повышения им гарантий качественного информационного обслуживания ввести обязанность размещения на сайтах, порталах сведений о заключенных с государственными органами и органами местного самоуправления договорах на использование информации (отдаленная аналогия с информированием банками клиентов о своем участии или неучастии в фондах добровольного страхования вкладов - ст.39 Федерального закона от 02.12.1990 г. №395-1 «О банках и банковской деятельности»²¹).

¹⁸ Федеральный закон от 12.11.2019 г. №377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>, 12.11.2019; СЗ РФ. 2019. №46. Ст.6423.

¹⁹ СЗ РФ. 2006 (ч.1). №31. Ст.3448 (с изм.).

²⁰ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. №40 (с изм.)

²¹ СЗ РФ. 1996. №6. Ст.492 (с изм.).

Мы коснулись только некоторых проблем, но полагаем, что общий вывод ясен: необходима более стройная система информационных ресурсов, реестров и сервисов, изменение подходов к содержанию вторых, развитие последних, четкое разграничение публично-правовых и частных ресурсов, однозначное определение их правовой природы и режима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Долинская В.В. Информационные отношения в гражданском обороте // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. №4.
2. Долинская В.В., Иншакова А.О., Слесарев В.Л. Гражданское право: источники права: учебное пособие. (Сер.: Гражданское право). - М.: Проспект, 2019. – гл.6 (авт.гл. – В.В.Долинская).
3. Жернова В.М. Правовой режим информационных систем: автореф. дисс. ... к.ю.н. - Челябинск, 2017.
4. Залоило М.В. Современные юридические технологии: научно-практическое пособие. – М., 2020.
5. Иеринг Р. Юридическая техника. - СПб., 1905.
6. Карташов В.Н., Бахвалов С.В. Правотворческая практика субъектов Российской Федерации (некоторые проблемы законодательной технологии). - Ярославль, 2007.
7. Успенский Л. Очерки по юридической технике. - Ташкент, 1927.
8. Martin Fries. Man versus Machine: Using Legal Tech to Optimize the Rule of Law. - Rochester, NY: Social Science Research Network, 2016-09-24. №ID 2842726.

Dolinskaya Vladimira Vladimirovna

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia
University of World Civilizations named after V. V. Zhirinovskiy, Moscow, Russia
E-mail: civil-VVD@yandex.ru

INFORMATION RESOURCES, REGISTRIES AND SERVICES: private law issues

Abstract. The problem of the conceptual apparatus and the legal nature of information resources, registries and services is raised. From the standpoint of sources of law, the classification of resources into official and unofficial is proposed. In the general course of the development of the information society, the private legal specifics of the content of information resources related to the participants of relations, objects of rights, legal facts, grounds for access to information, the conflict between the trends of universalization and decentralization of information, trends in the development and problems of information services are highlighted. Some solutions are proposed at the level of legal regulation and organization of the activities of site owners and operators.

Key words: information; information resources; information services; subject of rights; object of law; private law