

На правах рукописи

АНТОНОВА

Екатерина Евгеньевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ И
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЕСТРОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

Автореферат

диссертации на соискание

ученой степени кандидата юридических наук

Екатеринбург 2012

Диссертация выполнена на кафедре информационного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уральская государственная юридическая академия»

Научный руководитель:

Кузнецов Петр Уварович,
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Бачило Иллария Лаврентьевна,
заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук,

Минбалеев Алексей Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»

Ведущая организация:

ФГБОУ ВПО Российская правовая академия Министерства юстиции
России

Защита состоится 18 мая 2012 г. в 13 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.282.02 при Уральской государственной юридической академии по адресу: 620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, зал Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Уральской государственной юридической академии

Автореферат разослан «___» апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор

С. Ю. Головина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Важным фактором реализации современных социальных проектов является формирование и развитие информационного общества, а внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления является предпосылкой и незаменимым ресурсом повышения эффективности государственного управления. Стремительно развивающиеся в России информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) во всех сферах человеческой деятельности становятся своеобразным «катализатором» административной реформы. Новая форма организации деятельности органов государственной власти на основе использования ИКТ (электронное правительство) позволяет обеспечить высокий уровень оперативности и эффективности деятельности органов государственной власти, ее прозрачность, а также повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг¹.

В ходе реализации концепции электронного правительства особое значение приобретают информационные ресурсы, особенно массивы сведений списочного характера (реестровая информация), отражающие управленческие процессы осуществления государственных функций, связанных с регистрацией и учетом объектов государственного управления. Формирование правового режима реестров, регистров, кадастров, классификаторов осуществляется преимущественно на ведомственном уровне правового регулирования. Вместе с тем, законодательство недостаточно адекватно отражает складывающиеся тенденции формирования и использования этого вида информации, как в целом и развития информационного общества. Неэффективность законодательной основы влечет правовую терминологическую

¹Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы // Собрание законодательства РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

неопределенность, создает сложности в управленческом взаимодействии государства с обществом и гражданами, препятствует оперативности оказания государственных и муниципальных услуг.

Не решены эти вопросы и правовой наукой. В юриспруденции пока не выработаны устойчивые позиции о природе и сущности реестровой информации, научные основы установления единого правового режима её формирования и использования.

Степень научной разработанности темы. Исследование проблем формирования и использования информации списочного характера анализировались преимущественно на отраслевом уровне науки. Вместе с тем изучение закономерностей создания единого правового режима реестров, регистров, кадастров, классификаторов как отдельных видов информационных ресурсов эффективнее осуществлять на междисциплинарном уровне. Решению этой задачи будут способствовать достижения науки информационного права, с помощью которых имеется возможность ответить на вопросы: зачем, для чего, как использовать ресурс информационной сферы сегодня, чтобы обеспечить свободное, справедливое и упорядоченное завтра.² Создавая предпосылки производства востребованных современностью новых юридических знаний о правовом регулировании информационных правоотношений, информационное право обогащает общие юридические знания и может реально способствовать решению социальных проблем реализации права на информацию.

Лишь немногими исследователями (в подавляющем большинстве представителями информационного права) сделаны попытки комплексного системного анализа сферы информации в контексте её правового регулирования (И. Л. Бачило, В. А. Копылов, П. У. Кузнецов, А. В. Морозов, М. М. Рассолов, А. А. Стрельцов, Т. А. Полякова, А. А. Фатьянов и некоторые другие).

² Бачило И. Л. Информационное право: учеб. М., 2009. С.15.

До настоящего времени проблема юридической природы реестровой информации не была предметом анализа на диссертационном и монографическом уровне, что в немалой степени вызвано отсутствием достаточных теоретических оснований для проведения глубоких исследований, сложностью понимания изучаемых информационных феноменов и новизной решения правовых проблем развития информационного общества, особенно вопросов защиты интересов личности, общества и государства в информационной сфере.

Целью исследования стали изучение природы и сущности реестровой информации, её видов, а также комплексный анализ правовых основ наиболее эффективного режима ее использования.

Основные задачи исследования:

раскрыть наиболее существенные признаки природы реестровой информации как ресурса деятельности субъектов информационной сферы;

сформулировать определение понятия реестровой информации;

классифицировать виды реестровой информации;

выявить место, роль и значение правового института реестровой информации в системе права;

проанализировать нормативные правовые акты, определяющие основы формирования и использования реестровой информации, а также правоприменительную практику по данному вопросу;

изучить возможные механизмы повышения эффективности и совершенствования системы информационного законодательства о реестровой информации.

Объектом исследования выступают общественные отношения в информационной сфере, т. е. области человеческой деятельности, связанной с созданием, обработкой, получением, хранением, защитой и использованием сведений списочного характер (реестровой информации).

Предметом изучения явились нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в информационной сфере; судебная практика; труды отечественных и зарубежных авторов по вопросам использования разных видов реестров.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Общетеоретической основой исследования стали фундаментальные труды С. С. Алексеева, В. М. Баранова, Ж.-Л. Бержеля, А. Б. Венгерова, Н. А. Власенко, Р. фон Иеринга, В. Б. Исакова, В. П. Казимирчука, Д. А. Керимова, В. Н. Кудрявцева, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, В. Д. Перевалова, А. С. Пиголкина, М. М. Рассолова, В. В. Сорокина, В. М. Сырых, Н. Н. Тарасова, А. Ф. Черданцева и других ученых.

Теоретической основой комплексного анализа послужили исследования ученых в области информационного права: Ю. М. Батурина, И. Л. Бачило, О. А. Городова, В. А. Копылова, П. У. Кузнецова, В. Н. Лопатина, А. В. Минбалеева, А. В. Морозова, В. Б. Наумова, И. М. Рассолова, Т. А. Поляковой, С. И. Семилетова, А. А. Стрельцова, Э. В. Талапиной, Л. С. Терещенко, Л. В. Филатовой, А. А. Фатьянова и т. д.

В ходе изучения аспектов предмета исследования, связанных с использованием реестровой информации, были использованы позиции представителей отраслевых юридических наук: А. Б. Агапова, Д. Н. Бахраха, Д. В. Винницкого, С. Ю. Головиной, В. А. Дозорцева, О. С. Иоффе, А. Н. Кокотова, В. И. Майорова, А. В. Майфата, Б. В. Россинского, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Г. Ф. Шершеневича, В. Ф. Яковлева, В. С. Якушева и т.д.

Важное значение для понимания природы и сущности реестровой информации имеют фундаментальные исследования отечественных и зарубежных авторов: М. М. Моисеева, И. Т. Фролова, Н. Винера, М. Маклюэна, В. Д. Могилевского, Э. Тофлера, Н. Лумана, В. Н. Садовского, Ю. Хабермаса, М. Кастельса, Ф. Уэбстера и др.

Методологическая основа исследования. При изучении природы и сущности реестровой информации применялись общенаучные и специальные методы познания: исторический, логический, системно-структурный, аналитический, комплексный, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

Нормативная и эмпирическая база исследования включает нормы международных правовых актов, Конституции Российской Федерации, нормы административного, трудового, гражданского, информационного и других отраслей законодательства, зарубежный опыт правового регулирования информационной сферы, а также судебную практику по данной тематике.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые на диссертационном уровне комплексно изучены природа и сущность реестровой информации, выявлены проблемы этой сферы правового регулирования, сформулировано определение понятия реестровой информации, проведена ее классификация ее видов, предложены механизмы совершенствования законодательства в области ее использования. В результате их анализа сформулированы выводы и предложения по совершенствованию законодательства.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Обосновывается вывод о том, что правовая природа и сущность реестровой информации обусловлены необходимостью в государственной регистрации и учете множества сведений в списочной форме о различных объектах, имеющих значение для государственного управления (объекты материального мира, объекты и субъекты права, виды и результаты человеческой деятельности и др.), их систематизации и наиболее рациональном использовании.

2. Предлагается любые сведения списочного характера именовать новым понятием – «реестровая информация», объединяющим

множество наименований, используемых для словесного выражения всех терминов и обозначений всех списочных сведений.

Сформулировано авторское определение понятия реестровой информации: это особая списочная форма сведений, представляющая собой совокупность систематизированных записей об объектах регистрации, учета, оценки и классифицирования, формируемая либо признаваемая государством, связанная с возникновением, изменением и/или прекращением правоотношений.

3. Доказывается, что реестровая информация является информационным ресурсом, поскольку обладает качествами актуальности, достоверности и доступности для граждан и организаций, что позволяет активно использовать ее не только в сфере государственного управления, но и для реализации прав граждан и организаций на информацию.

4. Аргументируется вывод о необходимости дифференциации множества видов реестровой информации по различным критериям. Среди оснований ее классификации особое значение имеют такие важные её функциональные признаки, как регистрация, учет, оценка и классифицирование объектов государственного управления.

По результатам проведенной с использованием названных критериев базовой классификации реестровой информации автором выделяются ее основные виды: «регистр», «реестр», «кадастр», «классификатор». Представляется, что выделение названных видов позволит обеспечить единство терминологии при нормативном правовом обеспечении формирования и использования реестровой информации.

Дополнительная классификация реестровой информации проводится по другим основаниям – объектам государственного управления: объектам материального мира, объектам и субъектам права, видам и результатам человеческой деятельности и др.

Результаты базовой и дополнительной классификации видов реестровой информации автор предлагает использовать при систематизации всех ее разновидностей, в том числе в нормотворческой деятельности при разработке и совершенствовании правового регулирования общественных отношений, возникающих при формировании и использовании сведений списочного характера.

5. Обосновывается вывод о несовершенстве законодательства о реестровой информации, которое отличается хаотичностью и противоречивостью, терминологической неопределенностью, а также отсутствием единых условий правового регулирования порядка формирования и использования реестровой информации. Это отрицательно влияет на современную практику электронного взаимодействия в сфере реализации государственных функций и предоставления публичных услуг в электронной форме, а также негативно отражается на защите прав и интересов граждан и организаций в информационной сфере.

6. Комплексный анализ информационного законодательства позволил автору сделать вывод о том, что совокупность относительно обособленных правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, возникающие по поводу формирования, хранения, защиты и использования реестровой информации, образуют правовой институт реестровой информации.

Институт реестровой информации является межотраслевым, комплексным институтом системы информационного права и выполняет важную праворегулирующую функцию, направленную на обеспечение наиболее рационального формирования и использования реестровой информации об объектах человеческой деятельности в различных сферах жизни.

7. Сформулированы и аргументированы конкретные предложения по совершенствованию информационного законодательства о

реестровой информации, в частности о необходимости разработки и принятии закона «О реестровой информации», проект которого приложен к тексту диссертации.

Обоснованы базовые положения предлагаемого законопроекта «О реестровой информации»: основные понятия и их определения («реестровая информация» и её виды, «формирование реестровой информации», «использование реестровой информации», «объект реестра», «учредитель реестра», «обладатель реестра», «оператор реестра», «заинтересованное лицо» и др.); принципы правового регулирования («законность», «единство условий формирования реестровой информации», «доступность реестровой информации», «достоверность и актуальность реестровой информации», «полнота и достаточность реестровой информации», «баланс интересов личности, общества и государства», «совместимость реестровой информации» и др.); общие условия формирования и использования реестровой информации и др.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что автором выявлены закономерности природы реестровой информации как ресурса деятельности субъектов информационной сферы и её наиболее существенные признаки, сформулировано определение понятия «реестровая информация» и предложена классификация видов реестровой информации, выявлено место, роль и значение правового института реестровой информации в системе права, разработаны механизмы повышения эффективности и совершенствования системы информационного законодательства о реестровой информации.

Выводы диссертации могут быть использованы для дальнейших научных исследований проблем конституционного, трудового, гражданского, предпринимательского, административного, финансового, земельного, экологического, информационного и иных

отраслей права, в том числе при формировании и использовании информационных ресурсов.

Практические рекомендации, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут использоваться в нормотворческой и правоприменительной деятельности, при разработке нормативных документов на корпоративном уровне, а также при формировании правовой политики в области развития информационного общества.

Теоретические положения диссертации и практические предложения автора могут быть использованы в учебном процессе при преподавании учебного курса информационного права, а также при подготовке общих и специальных курсов для студентов юридических и других вузов.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре информационного права Уральской государственной юридической академии.

Теоретические положения диссертации были предметом обсуждения на научных конференциях и семинарах: Теоретическом семинаре в Институте государства и права РАН, посвященном вопросам права на информацию (Москва, 2009); Международной научно-практической конференции «Авторское право в науке, образовании и бизнесе» (Екатеринбург, 2008); научно-практической конференции (правовая секция) «Социально-экономические и правовые аспекты рыночных реформ» (Екатеринбург, 2008); Международной научно-практической конференции «Проблемы административного права в условиях экономического и финансового кризиса» (Екатеринбург, 2009); Международной научно-практической конференции Международного IT-Форума (Ханты-Мансийск, 2010).

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения,

библиографического списка и приложения с текстом Модельного закона «О реестровой информации».

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, показывается степень ее научной разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, методологические и теоретические основы исследования, формулируются научная новизна и положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическое и практическое значение результатов исследования, приводятся сведения о его апробации и структуре.

Первая глава **«Сущность реестровой информации»** состоит из четырех параграфов и посвящена постановке проблемы природы и сущности реестровой информации, определения понятия «реестровая информация» и проведению классификации видов реестровой информации.

В первом параграфе **«Правовая природа реестровой информации»** исследованы природа сведений списочного характера, выявлены их сущность, место, роль и значение в человеческой деятельности.

Создание и закрепление массивов различной информации списочного характера осуществляется в форме реестров, регистров, кадастров, перечней, таблиц, списков, описей, номенклатур, классификаторов, каталогов, фондов, книг и пр. (далее по тексту – реестры, реестровая информация). Количество реестров, используемых в практике государственного управления, чрезвычайно велико, однако четкое различение этого множества видов и разновидностей отсутствует. Лингвистический и лингво-исторический анализы показали наличие общих и отличительных признаков в наименованиях используемых форм реестров.

Краткий исторический анализ позволил автору сделать вывод о том, что реестровая информация известна человечеству издавна. Ее возникновение обусловлено появлением государства и необходимостью

в связи с этим обеспечения стабильности и определенности социальных связей в обществе.

Реестры являются результатом деятельности государства, состоящей в упорядочивании, систематизации и учете определенных, имеющих особое значение для государства, общества и личности объектов управления – предметов материального мира, субъектов, прав, видов человеческой деятельности и пр. Любой из реестров независимо от избранного законодателем его наименования представляет собой совокупность сведений (информацию): список сведений, перечень сведений; систему множества сведений.

Выявленные в ходе исследования общие сущностные признаки различных форм списочных информационных массивов свидетельствуют о том, что реестровая информация имеет сложную природу:

информационную (содержательная характеристика реестров – сведения);

государственно-управленческую (создание реестров обусловлено содержанием государственного управления);

правовую (выбор объекта для включения его в реестр определен государственным целеполаганием и имеет юридическое значение), поскольку влечет за собой возникновение, изменение и прекращение правоотношений.

Во втором параграфе **«Понятие реестровой информации»** автором на основе сравнительно-правового анализа исследуется понятие «реестровая информация» в контексте использования различных её видов в текстах нормативных правовых актов. Этот анализ показал, что в законодательстве и юридической науке отсутствует ясное, непротиворечивое и единое понимание реестровой информации, имеет место произвольный выбор терминов, обозначающих реестровую

информацию и используемых в сфере государственного управления, что порождает терминологическую и правовую неопределенность.

Диссертант приходит к выводу о том, что основной проблемой в правовом регулировании процесса формирования и использования реестровой информации являются неприменение из-за его отсутствия в законотворческой практике обобщенного понятия «реестровая информация», а также отсутствие критериев различения ее разновидностей (отсутствие единых правил классификации и систематизации крупных информационных массивов списочного характера). В результате научного познания происходит «удвоение мира», и в состав юридической науки включаются самые различные теоретические идеальные объекты, выраженные в терминах и предложениях.³

Автор предлагает любые сведения списочного характера именовать новым понятием «реестровая информация», объединяющим множество наименований, используемых для словесного выражения обозначений всех списочных сведений.

При определении понятия реестровой информации необходимо учитывать совокупность ее признаков, к которым относятся:

массивность сведений (множественность элементов);

списочный характер сведений (совокупность формы и содержания);

государственно-управленческие цели ее формирования и использования: упорядочивание выбранных объектов управления и их систематизация (расположение в строгом логическом порядке), осуществляемые путем их регистрации, учета, оценки и классифицирования;

³ Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. - Екатеринбург, 1993. - С.4-5

правовые последствия включения соответствующих сведений в состав реестровой информации.

По результатам проведенного исследования автором выработано определение понятия реестровой информации как особой списочной формы сведений, представляющей собой совокупность систематизированных записей об объектах регистрации, учета, оценки и классифицирования, формируемая либо признаваемая государством, связанная с возникновением, изменением и/или прекращением правоотношений.

В третьем параграфе **«Реестровая информация как информационный ресурс»** для определения сущности понятия «реестровая информация» автором проводится анализ его соотношения с понятием «информационный ресурс».

Из новой редакции Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определение понятия «информационный ресурс», закрепленное ранее в ст. 2, законодателем неоправданно исключено. Новый системообразующий закон только в одном пункте (п. 9 ст. 14) косвенно и очень узко упоминает понятие «информационные ресурсы». Между тем оно продолжает использоваться как в правовой науке, так и в нормотворческой практике.

Диссертантом делается вывод о том, что реестровая информация является разновидностью информационного ресурса, поскольку имеет следующие сходные с ним признаки:

в реестрах достаточно четко прослеживается информационная составляющая – это всегда сведения, надлежащим образом закрепленные;

сведения представлены в массиве, т. е. речь идет о множестве сведений;

множество их элементов обладает свойством систематизированности (логической взаимосвязанности и упорядоченности);

ценность реестровой информации проявляется в содержании, актуальности, достоверности и доступности сведений, в ней содержащихся.

Реестровая информация активно используется как дополнительный источник при принятии любых управленческих решений, а также гражданами, имеющими доступ к сведениям реестрового содержания, в ходе реализации их прав и законных интересов. Это свойство дополнительного источника придает реестровой информации качество информационного ресурса.

Таким образом, любая реестровая информация может быть отнесена к категории информационного ресурса. От того, насколько она отвечает требованиям доступности, достоверности и актуальности зависит ценность и востребованность самого информационного ресурса.

В четвертом параграфе **«Классификация реестровой информации»** автором обосновывается необходимость классификации реестровой информации по различным критериям (основаниям деления).

Вопросам актуальности научной классификации, ее содержания и значения в различных областях знания, в т.ч. юриспруденции посвящены труды В. Д. Могилевского, Р. фон Иеринга, С. С. Алексеева, В. М. Баранова, Н. А. Власенко, Д. А. Керимова, А. Ф. Черданцева и других ученых. Но до настоящего времени комплексный сравнительный анализ различных видов реестровой информации правоведами не проводился.

Существование множества видов реестровой информации и разнообразие их сущностных характеристик обуславливает сложность выбора соответствующих оснований для классификации.

За основной критерий базовой классификации реестровой информации принят такой главный её признак, как **функциональное предназначение** включения соответствующей информации в состав сведений реестра.

Реестровая информация является регистрационно-учетной формой государственного управления, поэтому она формируется и используется при регистрации, учете, оценке либо классифицировании различных объектов, имеющих значение для государственного управления (объекты материального мира, объекты и субъекты права, виды и результаты человеческой деятельности и др.).

По результатам проведенной с использованием названного критерия базовой классификации реестровой информации автором выделяются ее основные виды («регистр», «реестр», «кадастр», «классификатор»). Эти основные виды, по мнению автора, наиболее полно и обобщенно отражают суть всех остальных разновидностей реестровой информации, что позволяет обеспечить единство терминологии при нормативном-правовом обеспечении процесса ее формирования и использования.

В рамках реализации государственной регистрационно-учетной функции автор выделил следующие виды реестровой информации:

Регистры – результат государственной регистрации, где включение (изменение) списочных сведений согласно прямому указанию закона имеет значение юридического факта, непосредственно влекущего возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Регистрация – это обычно разовый акт фиксации, который совершается в отношении объектов, мало подверженных изменениям.

Реестры – результат государственного учета, где официальная регистрация каких-либо сведений в реестре (постановка на учет) хотя и имеет значение юридического факта, но является завершающим

элементом сложного юридического состава, когда внесению сведений в реестр предшествует индивидуально-правовой акт уполномоченного органа, причем связано это, чаще с реализацией субъектом его субъективного права. Учет, как правило, представляет собой фиксирование динамики объектов государственного управления и совершается в отношении объектов, подверженных изменениям.

Кадастры – результат деятельности по систематическому наблюдению за каким-либо объектом с фиксацией полученных данных (регистрация), их учетом, а также последующей оценкой. Учетная единица кадастров – это, как правило, сложный, подверженный постоянным изменениям объект. Формирование кадастров в большей степени имеет экономический характер, преследует цель наблюдения за сложным объектом с последующими оценкой и часто составлением прогноза его развития. Наименование этой разновидности реестровой информации выбрано с учетом языковых особенностей, а также сложившейся традиции.

Классификаторы – наиболее универсальная форма списков, имеющих системообразующее, государством установленное и им признаваемое значение, а также определяющие обязательные нормативы, требования или ориентиры для управленческих процессов. Они выполняют классификационную роль и включают (распределяют) объекты, в них включенные, в определенные группы и классы с присвоением индивидуального кода.

Диссертантом выдвигается тезис о том, что отдельные реестры могут одновременно иметь признаки разных классификационных видов реестровой информации.

Основанием дополнительной классификации реестровой информации выступают объекты государственного управления (объекты материального мира, объекты и субъекты права, виды и результаты

человеческой деятельности и др.), которые не являются признаками реестровой информации.

Результаты базовой и дополнительной классификации видов реестровой информации могут быть использованы при систематизации информационных массивов списочного характера, а также в нормотворческой деятельности при разработке и совершенствовании правового регулирования общественных отношений, возникающих при формировании и использовании сведений реестров.

Наконец дифференцировать реестровую информацию можно в зависимости от иных критериев, не имеющих строго управленческого значения. Такая классификация может применяться в научных исследованиях и учебных целях. Например, реестровая информация может классифицироваться:

по сфере применения, в которой формируются и используются списочные сведения: политическая, социально-экономическая, экологическая, научно-техническая, образовательная и т.д.;

по содержанию объекта учета: субъектная, объектовая, смешанная (субъектно/объектовая);

по использованию средств автоматизации в процессе формирования реестра и предоставления сведений из него: автоматизированная и неавтоматизированная;

по волеизъявлению субъектов для включения сведений о них в реестр - императивная и заявительная реестровая информация;

по правовому статусу держателя реестра (государственного, муниципального органа, юридического лица), организующего процесс формирования и использования сведений реестровой информации: публичный (государственный), муниципальный и частный реестры.

по территориальному признаку (территория, в границах которой собирается информация, включаемая в состав сведений): федеральные виды реестровой информации; реестровая информация субъектов

Российской Федерации; реестровая информация муниципальных образований.

Глава вторая **«Правовой режим формирования и использования реестровой информации»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Система законодательства о реестровой информации»** отмечается, что нормы права, регулирующие общественные отношения, возникающие по поводу реестровой информации, включены в национальные нормативные правовые акты разных государств, акты международных организаций и межгосударственных органов, международные правовые акты.

Реестровая информация широко используется в различных отраслях российского права: конституционном, гражданском, административном, земельном, экологическом, трудовом, финансовом, жилищном и т. д. Ее актуальность и значение для регулирования социальных связей в обществе подтверждаются имеющейся судебной практикой.

Характеризуя состояние российского законодательства, регулирующего общественные отношения в области формирования и использования реестровой информации (законодательство о реестрах), диссертант отмечает, что названная совокупность нормативных правовых актов отличается большим объемом и многообразием, противоречивостью, смысловой неопределенностью используемой терминологии, отсутствием единства, системности и единых базовых условий (целей и задач, принципов, правового статуса субъектов реестровых правоотношений) процессов ее формирования и использования.

Главной причиной этого состояния, по мнению автора, выступает несовершенство научной доктрины правового регулирования формирования и использования реестровой информации, неоправданное разделение правовых режимов и единых правил различных видов

реестровой информации, а также отсутствии единого терминологического инструментария правового регулирования данной области общественных отношений.

Выделенные автором дефекты и несовершенство законодательства о реестрах негативно влияет на практику государственного управления и защиту прав и интересов граждан и организаций в информационной сфере, поскольку вносит неопределенность не только в процесс выбора норм, подлежащих применению, но и беспорядок в состав информационных ресурсов списочного характера. Особые негативные последствия могут проявиться в современной практике электронного взаимодействия в сфере реализации государственных функций и предоставлении публичных услуг в электронной форме, поскольку автоматизированные информационные системы электронного взаимодействия органов государственной власти (как элемент инфраструктуры электронного правительства) создаются по строгим правилам формализованных организованных систем. Названные информационные системы электронного правительства направлены на интерактивное использование реестровых баз данных как информационного ресурса при предоставлении публичных услуг. Поэтому требования организованности и правовой упорядоченности реестровой информации имеет огромное значение для повышения эффективности функционирования электронного правительства.

Анализ нормативных актов, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу реестровой информации, показал наличие в них множества случайных признаков реестров, выявил отсутствие общей концепции их правового регулирования. Далекое не всегда используемые наименования отдельных видов реестровой информации отражают сущностную характеристику ее правового режима, т.е. смысл, цели и содержание государственной функции, для реализации которой она создана.

В параграфе втором главы второй **«Место норм о реестровой информации в системе информационного права»** обосновывается существование в системе информационного права самостоятельного правового института реестровой информации.

Опираясь на выработанные правовой наукой (В. К. Райхер, О. С. Иоффе, С. С. Алексеев, В. С. Якушев и др.) теоретические положения о комплексных отраслях права и признаках правового института (определенная система норм, регулирующих однородные общественные отношения; фактическая и юридическая однородность; внешнее обособленное закрепление в системе законодательства; наличие собственных принципов и режима правового регулирования), автор приходит к выводу о необходимости выделении в системе российского права самостоятельного правового института реестровой информации, входящего в состав информационного права.

Это вывод базируется на комплексном анализе информационного законодательства, который показал, что существует совокупность относительно обособленных правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, возникающие по поводу формирования, хранения, защиты и использования реестровой информации.

По мнению диссертанта, место правового института реестровой информации обусловлено его информационной сущностной природой, а также тем, что реестровая информация выступает самостоятельным объектом информационных правоотношений.

В рамках системы права юридические нормы, составляющие правовой институт реестровой информации, носят межотраслевой характер и совместно с нормами иных отраслей права участвуют в правовом регулировании общественных отношений.

Указанный правовой институт является комплексным, т. к. объединяет в себе нормы различных отраслей права (конституционного, административного, трудового, гражданского, земельного,

экологического, финансового права и др.), регулирующих однородные общественные отношения, возникающие по поводу реестровой информации. Его комплексность проявляется также в системе специфических принципов и режима правового регулирования.

Правовой институт реестровой информации является межотраслевым комплексным институтом информационного права, выполняющим важную праворегулирующую функцию, направленную на обеспечение наиболее рационального учета, использования, а также защиты информации, включенной в состав сведений реестров.

В параграфе третьем **«Механизм совершенствования законодательства о реестровой информации»** автором обосновывается необходимость создания специального закона «О реестровой информации».

Эта возможность обусловлена наличием большого количества правовых норм в различных отраслях права и собственных принципов правового регулирования. Она должна быть реализована законодателем в целях упорядочения и приведения в единую систему общих базовых условий правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу реестровой информации.

По мнению диссертанта, в тексте будущего закона «О реестровой информации» должны быть отражены: цель и сфера его действия; описание законодательства Российской Федерации в области реестровой информации; используемые в нем правовые термины и дефиниции; принципы правового регулирования; объекты реестра; субъекты, участвующие в деятельности по формированию и использованию реестровой информации, их права и обязанности; общие правила формирования и использования реестровой информации и др.

Названный закон дополнит систему базовых федеральных законов, входящих в систему информационного права (законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О

персональных данных», «О государственной тайне», «О коммерческой тайне», «О связи», «Об электронной подписи» и др.), в которых также зафиксированы основные положения правового регулирования в информационной сфере.

Автором предлагаются к включению в текст закона следующие понятия: «реестровая информация», «регистр», «реестр», «кадастр», «классификатор», «формирование реестровой информации», «использование реестровой информации», «обязательные сведения нормативного акта», «учредитель реестровой информации», «обладатель реестровой информации», «оператор реестра», «пользователь реестра», «заинтересованное лицо» и др.

Как представляется, обязательному отражению в тексте закона подлежат следующие принципы: «законность», «единство условий формирования реестровой информации», «достоверность и актуальность реестровой информации», «доступность реестровой информации», «полнота и достаточность реестровой информации», «баланс интересов личности, общества и государства», «совместимость реестровой информации» и др.

Учитывая сложность и многоаспектность регулируемых в предлагаемом проекте закона отношений, автор приходит к выводу о необходимости комплексного подхода к их правовому регулированию. Поэтому при подготовке и принятии закона о реестровой информации нужны совместные усилия специалистов многих областей знания, в частности, архивоведов, экономистов, технологов, правоведов и др.

Проект предлагаемого к рассмотрению законопроекта «О реестровой информации» является только схемой, многие из его положений должны уточняться и детализироваться при разработке и внесении в законодательный орган.

В заключении диссертантом подводятся итоги проведенного исследования, формулируются его основные и практические выводы.

В **приложении** приводится текст предлагаемого к разработке проекта модельного закона «О реестровой информации».

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах,
указанных в перечне ВАК:

1. Антонова Е. Е. К постановке проблемы о понятии реестровой информации // Информационное право, 2008. – № 4 (15). – С. 25–27. – 0,3 п. л.

2. Кузнецов П. У., Антонова Е. Е. К вопросу о классификации реестровой информации в сфере государственного управления // Бизнес, менеджмент и право. – 2012. – № 3. – С. – 25-30. – 0.4.

В иных научных журналах и изданиях:

3. Антонова Е. Е. Правовой статус государственного реестра юридических лиц // Социально-экономические и правовые аспекты рыночных реформ: материалы междунар. науч–практ. конф. (правовая секция) Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления и права, 2008. – Ч. 1 – С.194–196. –0,2 п. л.

4. Антонова Е. Е. Государственный реестр как вид базы данных // Авторское право в науке, образовании и бизнесе: материалы междунар. науч–практ. конф. / – Екатеринбург, Уральский государственный технический университет–УПИ, Уральская государственная юридическая академия, Национальный электронный информационный консорциум. 2008. – С.109–112. – 0,2 п. л.

5. Антонова Е. Е. Значение реестровой информации в условиях административной реформы // Проблемы административного права в условиях экономического и финансового кризиса: материалы междунар. науч.-практ. конф. / Уральский ин-т экономики, упр. и права,

Евроазиатская академия административных наук. - Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики и права, 2009. – С.5–10. –0,2 п. л.

6. Антонова Е. Е. Терминологические проблемы правового регулирования общественных отношений по поводу реестровой информации // Сборник по итогам теоретического семинара сектора информационного права ИГиП РАН / Институт государства и права Российской академии наук. М., – 2010. – С. 190–194. – 0,3 п. л.

7. Антонова Е. Е. К вопросу о понятии «информационный ресурс» // Материалы конференций Международного IT-Форума. – Ханты-Мансийск, 2010. – С. 64-70. – 0,3 п. л.

Тираж 100 экз. Заказ №

Отдел дизайна и полиграфии
Издательского дома
«Уральская государственная юридическая академия».
620066, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21