

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Талапина Э.В., Южаков В.Н., Двинских Д.Ю.,
Ефремов А.А., Черешнева И.А.**

**Оборот данных в государственном управлении:
перспективы правового регулирования**

Москва - 2020

Аннотация. В рамках настоящей работы проанализировано фактическое состояние оборота данных в государственном управлении и его правового регулирования в России и за рубежом, риски развития оборота данных существующие правовые ограничения. Выявлены особенности и возможности правового регулирования оборота данных в госуправлении, ориентированного на повышение его результативности и эффективности, применительно к этапам управленческого цикла и типам государственных функций. Это позволило сформулировать предложения по формированию комплексного правового регулирования оборота данных в госуправлении.

Талапина Э.В., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Южаков В.Н., главный научный сотрудник, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Двинских Д.Ю., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Ефремов А.А., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Черешнева И.А., младший научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Фактическое состояние оборота данных в госуправлении и его правового регулирования.....	5
1.1 Российская Федерация.....	5
1.2 Зарубежная практика.....	13
2 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных в госуправлении, ориентированного на повышение его результативности и эффективности, применительно к этапам управленческого цикла госуправления.....	19
3 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных в госуправлении, ориентированного на повышение его результативности и эффективности, применительно к типам государственных функций.....	22
3.1 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных при выработке государственной политики.....	23
3.2 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных при исполнении регулирующих функций.....	24
3.3 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных при исполнении функций прямого управления.....	31
4 Предложения по формированию комплексного правового регулирования оборота данных в госуправлении.....	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	49
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	51

ВВЕДЕНИЕ

Качество государственного управления предполагает ответственную инициативность органов власти, в том числе применительно к сбору и использованию информации. В цифровую эпоху информация для управленческих целей может быть получена посредством обработки данных современными методами. Актуальность исследования обусловлена необходимостью легального применения современных методов обработки данных в государственном управлении.

В настоящее время становится привычным, что оборот данных является основой современного государства. Тем не менее, специфика оборота данных в государственном управлении остается практически неисследованной. Поэтому важной задачей становится выработка таких способов обработки данных, которые позволяют избежать известных минусов и нарушений прав человека. В особенности это касается оборота данных в целях государственного управления. Важно выяснить, существуют ли особенности оборота данных применительно ко всем функциям государственного управления, а также применительно к каждому этапу цикла государственного управления. Если наличие таких особенностей подтвердится, необходимо соотнести, насколько действующее законодательство, а также нормативная правовая база, разрабатываемая в обеспечение национальной программы «Цифровая экономика», учитывают данные особенности, какие изменения потребуется внести в действующие российские нормативные правовые акты, и, возможно, разработать и принять новые.

1 Фактическое состояние оборота данных в госуправлении и его правового регулирования

1.1 Российская Федерация

Анализ фактического состояния оборота данных и его правового регулирования в России показал, что существует определенный разрыв между технологическим развитием и отражением в действующем законодательстве новых тенденций в обработке данных. Согласно Федеральному закону от 27.07.2006 № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" понятия информации и данных используются как равнозначные: информация - сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Кстати, в предыдущем Федеральном законе от 20.02.1995 № 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации" понятие «данные» относились лишь к персональным данным (и базам данных). Очевидно, развитие технологий и постепенная оцифровка повлияли на «выравнивание» значений этих терминов. Программные акты, посвященные цифровой экономике, опираются на понятие «данных в цифровой форме», которые рассматриваются как новая нефть. Применительно к государственному управлению отношение к данным находится под влиянием принципа (требования) транспарентности, открытости публичной информации.

Согласно национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» в области урегулирования данных планируется принять как минимум три федеральных закона – о порядке обезличивания персональных данных, о правилах доступа и обращения общедоступных данных, о тайнах и порядке их передачи. Что касается конкретных мероприятий в области оборота данных, то запланировано создание государственной единой облачной платформы, системы центров оборота данных, цифровой платформы оказания государственных услуг по новой модели обмена данными, сетевой платформы управления правами на результаты интеллектуальной деятельности, опытный эксперимент платформы сбора данных промышленного интернета вещей в целях КНД, создание федерального портала пространственных данных, системы поддержки управленческих решений в сфере интеллектуальной собственности.

По оценкам экспертов, Россия отстает от стран ОЭСР в плане цифровизации баз данных. Специалисты выделяют три влияющих на данное отставание факторов. Первый – не являются приоритетными стандарты интероперабельности, что обеспечивает эффективное управление данными на всех уровнях власти. Второй – на федеральном уровне зачастую создавались параллельные и дублирующие друг друга базы данных. Третий – не урегулированы вопросы владения, совместного использования и управления данными, существующая система плохо стимулирует органы власти раскрывать данные,

относящихся к области их ведения. Как заключают эксперты, «для успешного построения цифрового правительства необходимо обеспечить эффективное управление данными на всех уровнях системы государственного управления» [1].

Согласно разработанному Положению о проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах [2], целью эксперимента является формирование в рамках единой системы идентификации и аутентификации функциональности, обеспечивающей доступ к сведениям о гражданах, содержащимся в информационных системах государственных органов, включая платформу управления согласиями субъектов персональных данных на обработку персональных данных, и обмен указанными сведениями в электронной форме между физическими лицами, коммерческими организациями, государственными органами (инфраструктура Цифрового профиля). Пример одной из частей Цифрового профиля приведен в таблице 1.

Таблица 1 - Пример Цифрового профиля

Сведения, необходимые для проведения эксперимента в части автоматизации сбора сведений об избирателях при составлении и уточнении списков избирателей	
Сведения из документа, удостоверяющего личность заявителя	Министерство внутренних дел Российской Федерации
Сведения о регистрации заявителя по месту жительства или месту пребывания	Министерство внутренних дел Российской Федерации
Сведения о гражданах, призванных на срочную военную службу	Министерство обороны Российской Федерации
Сведения о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы	Федеральная служба исполнения наказаний
Сведения о признании гражданина недееспособным	Верховный Суд Российской Федерации
Сведения о заключении брака, смерти, перемены фамилии, собственного имени, отчества	Федеральная налоговая служба

В настоящее время активно обсуждается создание национальной системы управления данными (НСУД). Основной идеей НСУД является повышение полноты и достоверности государственных данных. Принципиальным отличием НСУД от ранее существовавших государственных решений является распределенная логика формирования единого пространства данных. А именно, поставщиками данных НСУД является не только Росстат, или конкретный ФОИВ, а все ФОИВ, предоставляющие не только статистические данные, но и первичные сведения и аналитические показатели.

В целом можно отметить некую «разнонаправленность» работы с организацией оборота данных в России, когда концептуально и на уровне программных документов не

выстраивается единой линии нормативного развития. В этой связи необходимо подчеркнуть важность постановки и последующего решения нескольких проблем.

Первая проблема – концептуальная соотносимость действующего законодательства в области информации и тех мер (в том числе нормативных), которые предусмотрены Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации». Как было упомянуто выше, понятия информации и данных – пересекающиеся, но не совпадающие. Если вникать в суть разграничения данных и информации, то уместно привести пирамиду семантической иерархии DIKW (data (данные), information (информация), knowledge (знания), wisdom (мудрость)) Рассела Акоффа, предложенную им в 1989 году [3] (рисунок 1).



Рисунок 1 - Пирамида Акоффа

Из пирамиды становится ясно, что данные – в большинстве своем не структурированы, а информация, составленная на основе данных – структурированный ресурс. Категории же знаний и мудрости отражают уже ценность информации, создавать которые может человеческий разум. В эпоху больших данных предлагается перевернуть эту пирамиду, образовав воронку, где фильтром выступают уже информационно-аналитические и когнитивные системы [3].

Соответственно, при разработке нормативного правового регулирования необходимо детально проработать терминологию и проследить ее точную реализацию во всей нормативной системе.

Вторая проблема – разграничение публично-правового и частно-правового регулирования по отношению к данным.

Для начала рассмотрим информацию с точки зрения частного права, нацеленного на регулирование имущественных отношений. Напомним, что в литературе неоднократно предпринимались попытки определить информацию не просто как объект гражданского права, но и как объект права собственности. Закон об информации 1995 года определял,

что «информационные ресурсы могут находиться в собственности граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений как элемент состава их имущества». При этом, как отмечали комментаторы, для Закона об информации 1995 года информация как объект права не имела самостоятельного значения: обязательным условием введения информации в гражданский оборот являлось ее документирование (п. 1 ст. 5 Закона 1995 г.). Даже созданный изначально в электронной форме документ мог приобрести юридическую силу только после его выполнения в бумажной форме и подписания должностным лицом (п. 2 ст. 5 Закона 1995 г.), что, заметим, абсолютно противоположно логике оборота данных в цифровой форме. Иными словами, полноценными объектами гражданских прав считались именно документы (более широко – информационные ресурсы), а не заключенная в них информация [4].

Статья 128 ГК РФ в редакции, действовавшей до 1 января 2008 года, причисляла информацию к объектам гражданских прав. Однако Федеральным законом от 18.12.2006 № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» названная статья была изложена в новой редакции, где информация уже не упоминается. При этом согласно Гражданскому кодексу информация по-прежнему является объектом гражданских правоотношений, элементом обязанности по договору, основанием для возмещения вреда и пр. Как представляется, для частно-правового подхода крайне важен вопрос о форме существования информации в гражданских правоотношениях. К примеру, действующая редакция статьи 11 Закона об информации предусматривает документирование информации, что означает возможность признания права собственности на материальные носители, содержащие документированную информацию, а это существенный момент для имущественных отношений.

Теперь, в новых цифровых условиях, все чаще ставится вопрос о возврате информации как таковой в перечень объектов гражданских прав. Противники такой точки зрения считают, что в этом нет необходимости, поскольку перечень объектов гражданских прав в статье 128 ГК является открытым [5]. Любопытно, что цивилистическая дискуссия концентрируется именно на информации, а не на данных в цифровой форме. Хотя позицию о возможном «праве собственности» на персональные данные человека в условиях цифровой экономики можно считать неким возрождением частно-правового взгляда на собственность на информацию.

С точки зрения публичного права информация является важнейшим управленческим ресурсом. Государство аккумулирует значительные информационные массивы, которые использует для организации и осуществления государственного

управления; частью этой информации государственные органы «делятся» с субъектами предпринимательства и гражданами, на разных условиях.

Долгие годы ключевой в отношении публичной информации была процедура доступа, вокруг которой строилось нормативное регулирование. Она характеризует предоставление информации в рамках субъективного права, которым может воспользоваться заинтересованное лицо. И это – публично-правовая конструкция права на доступ к информации, представляющая самоценность. В отношениях гражданско-правовых данное право может и не быть субъективным, а входить в состав более общего права на информацию в качестве отдельного правомочия [4]. Иными словами, в публичном праве ценность представляет информация как таковая, для частного права значимо лишь возможное ее стоимостное выражение.

Каким образом изложенное по отношению к информации влияет на данные в цифровой форме? Думается, что суть публично-правового и частно-правового подходов останется неизменной. Однако простая замена (или скорее, дополнение) такого объекта, как информация, «данными в цифровой форме» не сможет решить задачу адаптации законодательства к цифровым условиям, поскольку данные в цифровой экономике создаются и существуют в цифровой форме, а их оборот происходит с очень высокой скоростью. Конструкция доступа к информации, предполагающая реализацию в рамках субъективного права (то есть целевого запроса информации), к таким условиям не приспособлена, следовательно, придется выстраивать другую (другие).

В действующем Законе об информации феномен данных в цифровой форме учтен лишь в формате открытых данных, и то не в полной мере.

Третья проблема характеризуется дилеммой: данные и права на них относятся к правам человека (публичное право) или их стоит рассматривать в качестве товара (частное право)? Может ли быть «собственность» на данные?

Технически, есть своего рода глобальное правило, что тот, кто собирает данные, тот «владеет» ими. Поэтому существует потребность в автоматизированной и эффективной процедуре в переговорах по сделкам облачных вычислений по определению «владельца» данных и того, будут ли данные «разделены» между поставщиком облака и конечными пользователями, врачами и пациентами и т.п. [6]

В рамках проблематики «собственности на данные» предлагается различать три вида данных [7]:

- 1) данные, подпадающие под традиционные права интеллектуальной собственности (музыкальные файлы);
- 2) персональные данные – подпадают под защиту частной жизни. Говорят о

“properization” персональных данных. Проблема концентрируется вокруг больших объемов данных, которые произведены машинами. Какое «право собственности», или новое право интеллектуальной собственности, здесь возникает?

С точки зрения закона и экономики, данные характеризуются неконкуренцией в использовании и excludability, потому что держатели данных могут держать данные в секрете (например, посредством шифрования). Особенно важна озабоченность, что исключительная собственность на данные не вписалась бы в базовую логику цифровой экономики, потому что большие данные полагаются на легкий доступ к множеству других источников данных. Поэтому право исключительной собственности могло бы препятствовать управляемым данными инновации в цифровой экономике [7].

3) неперсональные данные – общедоступные.

Обозначенные проблемы очерчивают диапазон наиболее важных вопросов, подлежащих урегулированию в выработке правового режима данных в цифровой форме в целом, и при использовании их для нужд государственного управления в частности.

Из изложенного следует ряд выводов, значимых для решения задачи выстраивания нормативного правового регулирования в области оборота данных.

1) Имеющаяся тенденция (как на практике, так и в законодательстве) к отождествлению данных и информации способна привести к путанице и ложным правовым конструкциям. Необходимо четко понимать, что цифровизация не ведет (во всяком случае, в обозримом будущем) к полной отмене бумажного оборота и замене понятия информации данными. Это значит, что одновременное существование этих феноменов должно быть адекватно отражено в законодательстве и снабжено необходимыми регуляторами – традиционное регулирование оборота информации и порядок использования данных в цифровой форме различаются технически и регулируются по-разному.

2) На настоящий момент нет единой классификации данных (при этом остается открытым вопрос, возможна ли вообще исчерпывающая классификация). На данный момент можно утверждать о полезности классификации данных в зависимости от источников происхождения данных и в соответствии с правовым режимом данных. Классификация может и должна быть проведена и на уровне метаданных. Они могут быть дескриптивные (происхождение и идентификация данных), технические (автоматически формируются – размер и объем), управленческие (жизненный цикл данных и действия с ними; правовые – создание, действия и доступ к данным) [8].

3) В большинстве стран, в том числе и в России, регулирование разрозненно – отдельные нормы о персональных данных, об открытых данных, о тайнах. Единого

документа, создающего целостную картину оборота всех возможных данных, нет. Существуют сомнения в возможности его принятия и последующем удобстве применения. Тем не менее, на концептуальном уровне данная проблема требует решения, которое затем может быть положено в основу стратегических актов, ориентирующих всю нормативную систему и нормотворческий процесс.

4) Опыт ряда государств показывает полезность отдельного законодательства о данных в государственном управлении. Коммерческий оборот данных имеет совершенно иные цели, тогда как в государственном управлении решающее значение имеют общезначимые цели, требующие особых правовых регуляторов.

Наконец, в отдельном пояснении нуждается понятие «оборот данных». Выделяют две стадии развития законодательства, регулирующего деятельность по сбору, передаче, хранению, обработке и доступу к данным. Первая стадия характеризуется определением своеобразных правовых контуров посредством принятия нормативных правовых актов, регулирующих правовой режим информации (например, правовое регулирование персональных данных). На второй стадии фокус внимания смещается в сторону правового регулирования движения информации между субъектами права - «оборота данных». Необходимо оговорить, что во многих странах понятие оборота используется в широком, а не узком гражданско-правовом аспекте.

В зарубежной литературе под «оборотом данных» подразумевается раскрытие данных одной или более организации третьей стороне, оборот данных между различными частями организации. Оборот данных может быть систематическим, временным или единичным.

Оборот данных носит разный характер в зависимости от субъектов (между государственными органами, между государственными органами и юридическими и физическими лицам, между субъектами частного права). Такой оборот имеет особенности регулирования. Однако деятельность всех субъектов должна полностью соответствовать принципам защиты данных, носить законный и справедливый характер.

Оборот данных в частном секторе отличается от оборота в публичном секторе в силу различия статуса субъектов и характера отношений. Юридические лица частного права могут заключать соглашения. Соглашения об обороте данных могут иметь разную форму в зависимости от масштабов и сложности совместного использования данных. Соглашение должно объяснить, почему оборот необходим, каковы его цели, преимущества которые оборот создает.

При этом соглашения об обмене данными, о доступе к данным заключаются и на межгосударственном уровне – например, между США и Великобританией [9]. Оно

позволят органам правопорядка одного государства запрашивать определенную информацию напрямую у IT-компаний другой страны, не обращаясь предварительно к властям.

Сложность заключается в том, что в современном праве бывает трудно разграничить публичные и частные лица. Существующие формы оказания государственных услуг (в сфере здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, образования) требует изменения сложившихся схем обмена данными. Публично финансируемые (частично или полностью) услуги оказывает множество организаций, среди которых – государственные органы, общественные объединения, частные фирмы, акционированные корпорации. В области здравоохранения частные медицинские фирмы открывают свои отделения в общественных клиниках и госпиталях. В образовательной сфере действуют частные («свободные») школы, академии, общедоступные школы. Не всегда понятно, какая из организаций является контролером, а какая – обработчиком и как следствие – кто несет ответственность за защиту данных. Если данные собираются, чтобы предупредить ущерб, оценить и улучшить обслуживание и отчетность об общественных расходах, информацию должны поставлять все категории организаций [10]. В России данная проблематика накладывается на отсутствие формального различия публичных и частных лиц.

Безусловно, само понятие «оборот» – родом из гражданского права, означающее переход имущества и имущественных прав от одного лица к другому. То есть суть оборота – чисто экономическая. Некоторые представители цивилистической науки считают, что оборот данных подразумевает именно гражданско-правовое наполнение. Однако многие понятия (договор, например) также «вышли» из гражданского и используются в праве публичном. Поэтому в целях настоящего исследования понятие оборота данных используется в широком смысле – как обращение данных вообще, вне привязки к имущественным правам, возмездности и прочим атрибутам цивилистики.

Исходя из широкого понимания оборота, можно предложить определение оборота данных в государственном управлении: это совокупность разрешенных действий в отношении данных (сбор, хранение, передача, использование, уничтожение), совершаемых при исполнении государственных функций на любом этапе управленческого цикла.

С точки зрения особенностей правового режима, можно выделить персональные данные, общедоступные (включая открытые) данные, данные, подпадающие под режим тайн. Именно эти категории наиболее очевидно нуждаются в законодательном урегулировании.

Таким образом, данные и информация – пересекающиеся понятия, но их значение различно. Согласно определению Международной организации стандартизации, данные – поддающееся многократной интерпретации представление информации в формализованном виде, пригодном для передачи, связи или обработки (ISO/IEC 2382:2015). То есть данные – это формализованное хранение сведений, из которых может быть извлечена информация, в том числе для принятия управленческих решений. В этом смысле оборот данных первичен, поскольку на его основе создается необходимая информация. Передача данных осуществляется строго формализовано, с использованием технических средств (также как и хранение, обработка). Передача информации не ограничивается способами (может быть и устная). Эта изначальная формализация дает шанс единообразного урегулирования оборота данных (в том числе формализации контроля за соблюдением прав граждан при этом), которое не было и не могло быть в полной мере реализовано в отношении информации.

1.2 Зарубежная практика

В процессе исследования был проведен анализ фактического состояния оборота данных в госуправлении и его правового регулирования в рамках таких международных организаций, как ОЭСР, Совет Европы, ЕС, а также Группы D9 и Партнерства «Открытого правительства», а также ЕАЭС.

В ОЭСР вопросы правового регулирования оборота данных и управления данными в государственном управлении рассматриваются в Рекомендации Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства 2014 г. [11]. Ключевое значение имеет 3й принцип, установленный в данной Рекомендации, – создание культуры управления данными в публичном секторе.

В рамках мониторинга реализации данного принципа ОЭСР выявляет «лучшие практики» [12], в частности, по созданию порталов открытых данных и систем идентификации граждан.

Вторым ключевым направлением анализа и правового регулирования оборота и управления данными в рамках ОЭСР являются открытые государственные (правительственные) данные [13]. В сентябре 2018 года опубликован Доклад ОЭСР по открытым государственным данным «Повышение степени зрелости политики для устойчивого воздействия» [14]. В докладе подчеркивается, что *политика в отношении открытых данных является элементом более широкой цифровой трансформации государственного управления*, и такая политика должна быть взаимосвязана с другими государственными программами, такими как открытое правительство, инновации,

занятость, общественное бюджетирование, устойчивое развитие, городская мобильность и транспорт.

В рамках Совета Европы вопросы правового регулирования оборота данных в основном рассматриваются в контексте защиты персональных данных. Ключевое значение имеет Конвенция Совета Европы по защите прав физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 года, рекомендации Комитета министров Совета Европы по ее реализации в отдельных сферах общественных отношений, а также рекомендации, руководящие принципы и руководства, разрабатываемые созданным в соответствии с данной Конвенцией Консультативным комитетом Конвенции Совета Европы по защите прав физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Т-PD).

В январе 2017 года Консультативным комитетом Конвенции Совета Европы по защите прав физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Т-PD) приняты Руководящие принципы по защите физических лиц в отношении обработки персональных данных в мире больших данных [15]. В 2018 году Консультативный комитет опубликовал Практическое руководство по использованию персональных данных в полицейском секторе [16], которое определяет особенности защиты персональных данных в правоохранительной деятельности, включая новые технологии обработки данных (Интернет вещей, технологии обработки больших объемов данных). Руководство определяет необходимость постоянной оценки воздействия на защиту данных (Data Protection Impact Assessment, DPIA).

Правовое регулирование оборота данных и управления данными в государственном управлении в рамках Европейского Союза основывается на ряде директив.

Директива о повторном использовании информации государственного сектора (Directive on the re-use of public sector information), также известная как «Директива PSI» (Директива 2003/98 / ЕС) [17], вступила в силу 31 декабря 2003 года. Она была пересмотрена Директивой 2013/37 / EU [18], которая вступила в силу 17 июля 2013 года. Директива о повторном использовании информации государственного сектора обеспечивает общую правовую основу для европейского рынка государственных данных (информации государственного сектора). Она построена вокруг двух ключевых опор внутреннего рынка: прозрачности и честной конкуренции.

Важное значение для оборота данных в ЕС имеет Общий регламент защиты данных (General Data Protection Regulation, GDPR) [19]. Данный Регламент определяет ключевые принципы обработки персональных данных в ЕС и механизмы их защиты.

интеграции в рамках ЕАЭС является Протокол об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского экономического союза (Приложение № 3 к Договору о Евразийском экономическом союзе 2014 г.). Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 26.12.2017 № 190 утверждено Положение о модели данных Евразийского экономического союза.

В рамках исследования также был проведен анализ фактического состояния оборота данных в госуправлении и его правового регулирования в таких странах, как Австралия, Великобритания, Ирландия, Италия, Испания, Канада, Колумбия, Мексика, ОАЭ, Польша, Португалия, Словения, Сингапур, США, Франция, ФРГ, Швеция, Эстония, Южная Корея, Япония.

Указанный выбор стран основывался на следующих критериях:

- наличие «лучших практик» по реализации 3го принципа Рекомендации Совета ОЭСР по стратегиям цифрового правительства 2014 г. [12];
- членство в Группе D9 [20] и (или) Партнерстве «Открытого правительства» [21];
- место в 10 лидерах рейтинга электронного правительства ООН 2018 г.[22];
- наличие или разработка стратегии управления государственными данными.

Результаты анализа фактического состояния оборота данных в государственном управлении и его правового регулирования за рубежом приведены в Таблице 2.

Таблица 2 - Результаты анализа фактического состояния оборота данных в государственном управлении и его правового регулирования за рубежом

Государство / надгосударственное образование	Наличие НПА об обороте данных	Наличие НПА об обороте данных в государственном управлении	Наличие отдельного органа по регулированию оборота данных в государственном управлении	Наличие лучших практик по оценке ОЭСР
Государство / надгосударственное образование	Наличие НПА об обороте данных	Наличие НПА об обороте данных в государственном управлении	Наличие отдельного органа по регулированию оборота данных в государственном управлении	Наличие лучших практик по оценке ОЭСР
ЕС	Общий регламент защиты данных 2016 г.	Директива о повторном использовании информации государственного сектора 2003 г.	-	Практики в отдельных государствах-членах ЕС
ЕАЭС	Протокол № 3 к Договору о ЕАЭС	-	-	Практики в отдельных государствах-членах ЕАЭС
Австралия	Стратегия данных на 2018-2020 г.г.	Стратегия данных на 2018-2020 г.г.	Офис по цифровой трансформации	Портал данных
Великобритания	Закон о защите	Стратегии и	Единая команда по	Портал данных и

Продолжение таблицы 2		кодексы отдельных ведомств	цифровой трансформации	госуслуг
Ирландия	-	Стратегия данных государственных услуг 2019-2023		
Италия	-	-	Агентство Цифровой Италии	Система публичной идентификации граждан
Испания	-	Закон о прозрачности государственных органов 2013 г.	-	Платформа передачи данных
Канада	-	Дорожная карта стратегии данных	-	Портал открытых данных
Колумбия	Статутный закон № 1266 2008 года	-	Министерство информационных и коммуникационных технологий	Система мониторинга и оценки цифрового правительства
Мексика	-	Федеральный закон о прозрачности и доступе к государственной публичной информации 2003 г. Общий закон о защите данных в государственном секторе 2018 г.	-	Национальная цифровая стратегия
ОАЭ	-	Стратегия управления государственными данными	-	-
Польша	-	Закон о доступе к публичной информации 2001 г.	Министерство по вопросам цифровых технологий	Национальный портал открытых данных

Государство / надгосударственное образование	Наличие НПА об обороте данных	Наличие НПА об обороте данных в государственном управлении	Наличие отдельного органа по регулированию оборота данных в государственном управлении	Наличие лучших практик по оценке ОЭСР
Португалия	Закон о защите данных 58/2019	-	-	Цифровой мобильный ключ
Словения	-	-	Министерство государственного управления Словении	создание совместимых систем для сбора данных
Сингапур	-	Закон об управлении публичным сектором 2018 г.	-	-
США	Федеральная стратегия данных	12 федеральных	-	-

		законов Законы отдельных штатов		
Франция	Закон о защите данных	Закон о свободе доступа к административным документам 1978 г.	Орган по защите данных	-
ФРГ	-	Закон об открытых данных 2015 г.	-	-
Швеция		Национальное руководство по искусственному интеллекту Стратегии Стратегия управления экологическими данными		Портал «одно окно»
Эстония	-	-	-	Портал X-road
Южная Корея	-	-	-	
Япония	-	-	-	Политика государственного управления «онлайн» и открытых данных

Проведенный анализ международного и зарубежного опыта правового регулирования оборота данных позволяет сформулировать следующие выводы:

- 1) Имеет место тенденция распространения методов и подходов к корпоративному управлению данными на государственное управление, что выражается в разработке и внедрении единых стандартов управления данными.
- 2) В настоящее время расширяется тенденция разработки и принятия национальных стратегий управления данными, устанавливающие единые понятия, принципы управления данными в рамках всей системы государственного управления отдельных государств.
- 3) Указанные национальные стратегии коррелируют с участием государств в международных организациях в сфере открытого правительства и цифровой трансформации, и, как правило, отражаются в соответствующих планах.
- 4) Законодательное регулирование оборота и управления данными в зарубежных странах, как правило, предусматривает учреждение специальных ответственных должностных лиц по управлению данными, их координирующих органов, внедрение процедур управления жизненным циклом данных. В некоторых странах приняты отдельные нормативные правовые акты, регулирующие оборот открытых данных, прозрачность государственного управления.
- 5) Устранение ограничений для сбора, использования (в том числе повторного), распространения данных основывается на обеспечении баланса между

конфиденциальностью, безопасностью и открытостью данных.

2 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных в госуправлении, ориентированного на повышение его результативности и эффективности, применительно к этапам управленческого цикла госуправления

Представляется, что оборот данных в государственном управлении в значительной степени определяется циклом государственного управления. На различных этапах цикла формируются и требуются различные типы данных, разнообразные по режимам доступа, возможностям сбора и обработки. Поэтому правовое регулирование оборота данных должно основываться на управленческом представлении об информационных потребностях и возможностях, которые возникают на протяжении всего цикла управления.

Обозначим основные этапы цикла государственного управления:

- Подготовка (включая выявление общественно значимых проблем и (или) задач, в том числе на основе изучения и учета потребностей, интересов, мнения граждан и организаций, оценку наличия оснований для государственного вмешательства, целеполагание, планирование, программирование) и принятие решения с целью и в интересах достижения соответствующего результата государственного управления
- Организация деятельности и исполнение принятого решения
- Мониторинг и контроль исполнения решения, достигаемых результатов государственного управления
- Оценка исполнения решения, его результативности и эффективности
- Коррекция ранее принятого решения по итогам оценки его результативности и эффективности.

Исследование показало, что для сопровождения организации обмена данными в рамках цикла госуправления необходимо реализовать обширные технические, организационные и правовые решения, на всех этапах управленческого цикла (Таблица 3).

Таблица 3 – Возможности правового регулирования оборота данных по этапам цикла государственного управления

Этапы цикла государственного управления	Какие можно использовать данные (в т.ч. ограничения)	Риски	Особенности / возможности правового регулирования
Подготовка (включая выявление общественно значимых проблем и (или) задач, в том числе на основе изучения и учета потребностей, интересов, мнения	Административные данные министерств и ведомств (данные работы ведомств) Отраслевые данные, в т.ч.	Несоответствие форматов обмена данными Неэффективная защита конфиденциальных данных	Регулярное обновление требований к СМЭВ для технического обеспечения обмена данными в госорганах Регулирование видов данных, по поводу

Этапы цикла государственного управления	Какие можно использовать данные (в т.ч. ограничения)	Риски	Особенности / возможности правового регулирования
граждан и организаций, оценку наличия оснований для государственного вмешательства, целеполагание, планирование, программирование) и принятие решения с целью и в интересах достижения соответствующего результата государственного управления	социальные данные (данные отраслевой динамики, инвестиций, трудоустройства, региональное деление, международные тренды) Данные государственных корпораций (данные о создании инфраструктуры, национальные проекты) Данные банков, бирж (финансовые риски)	Раскрытие персональной информации Потеря конкурентного преимущества из-за нецелевого использования данных Раскрытие персональной информации	которых организуется обмен, и процедур деперсонификации данных Регулирование вторичного использования данных (если у регулятора есть обезличенные и личные данные, он может собрать полную статистику о конкретном объекте, нарушающую свободы человека)
Организация деятельности и исполнение принятого решения	Административные данные министерств и ведомств (данные межведомственного документооборота)	Несоответствие форматов обмена данными Неполные данные, данные, хранимые без временных меток	Регулярное обновление требований к СМЭВ для технического обеспечения обмена данными в госорганах Регламентация формируемых баз данных
Мониторинг и контроль исполнения решения, достигаемых результатов государственного управления	Использование больших данных в режиме реального времени Защита персональных данных Проверка достоверности информации	Невыполнение принятых решений, отсутствие своевременной корректировки целевых показателей и планов финансирования	Обеспечение единообразия обработки данных Вменить в обязанность субъектам исполнения доводить информацию в форме открытых данных Регулирование технологических особенностей (отд. НПА) Конечное решение принимает человек (норма в ФЗ о ГУ)
Оценка исполнения решения, его результативности и эффективности	Административные данные министерств и ведомств (данные межведомственного документооборота)	Несоответствие форматов обмена данными Неполные данные, данные, хранимые без временных меток	Регулярное обновление требований к СМЭВ для технического обеспечения обмена данными в госорганах Регламентация формируемых баз данных
Этапы цикла государственного	Какие можно использовать	Риски	Особенности / возможности правового

Этапы цикла государственного управления	Какие можно использовать данные (в т.ч. ограничения)	Риски	Особенности / возможности правового регулирования
граждан и организаций, оценку наличия оснований для государственного вмешательства, целеполагание, планирование, программирование) и принятие решения с целью и в интересах достижения соответствующего результата государственного управления	социальные данные (данные отраслевой динамики, инвестиций, трудоустройства, региональное деление, международные тренды) Данные государственных корпораций (данные о создании инфраструктуры, национальные проекты) Данные банков, бирж (финансовые риски)	Раскрытие персональной информации Потеря конкурентного преимущества из-за нецелевого использования данных Раскрытие персональной информации	которых организуется обмен, и процедур деперсонализации данных Регулирование вторичного использования данных (если у регулятора есть обезличенные и личные данные, он может собрать полную статистику о конкретном объекте, нарушающую свободы человека)
управления	данные (в т.ч. ограничения)		регулирования
Коррекция ранее принятого решения по итогам оценки его результативности и эффективности	Административные данные министерств и ведомств (данные документооборота). Отраслевые данные, в т.ч. социальные данные (данные отраслевой динамики, инвестиций, трудоустройства, региональное деление, международные тренды) Данные государственных корпораций (данные о создании инфраструктуры, нацпроекты). Данные банков, бирж (финансовые риски)	Несоответствие форматов обмена данными Неэффективная защита конфиденциальных данных Раскрытие персональной информации Потеря конкурентного преимущества из-за нецелевого использования данных Раскрытие персональной информации.	Регулярное обновление требований к СМЭВ для технического обеспечения обмена данными в госорганах. Регулирование видов данных, по поводу которых организуется обмен, и процедур деперсонализации данных Регулирование вторичного использования данных (если у регулятора есть обезличенные и личные данные, он может собрать полную статистику о конкретном объекте, нарушающую свободы человека)

3 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных в госуправлении, ориентированного на повышение его результативности и эффективности, применительно к типам государственных функций

Необходимо напомнить, что разработанный ЦТГУ ИПЭИ проект федерального закона «Об основах качественного (надлежащего) государственного управления» [23] (далее – проект закона ЦТГУ) предусматривает три основных типа государственных функций – выработка государственной политики, регулирующие функции и прямое государственное управление. Каждая функция выстраивается в своей логике и имеет собственные показатели качества (обоснованности, эффективности и результативности). В данном контексте важно подчеркнуть, что для осуществления качественного государственного управления имеет значение, как осуществляется функция и на основе какой информации (данных), а также как они были получены. Исполнение государственных функций должно быть справедливым и не нарушать права и интересы граждан и организаций. Например, если информация была получена в большем объеме, чем необходимо, путем введения лица в заблуждение при даче им согласия, то, несмотря на законность обработки, такая обработка очевидно будет несправедливой.

В этой связи уместно привести правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в постановлении от 28.02.2019 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Парус"». Суд подчеркнул, что исходя из нормативного содержания принципа правового государства и конституционного принципа добросовестности, налогоплательщик не должен нести бремя неблагоприятных налоговых последствий, вызванных как неопределенностью положений законодательства, так и ненадлежащим применением норм государственными и муниципальными органами. Подобная логика применима и в целом к обеспечению достоверности государственных данных, используемых в управленческих целях, – именно государство и его органы будут ответственны за актуальность, надежность, достоверность, аутентичность данных. А если данные собраны и использованы незаконно, государственное управление не может считаться качественным. Соответственно, правомерность получения данных ОГВ (с соблюдением принципов открытости, законности, защиты прав человека) обретает особую значимость, а оборот данных становится элементом качественного государственного управления.

3.1 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных при выработке государственной политики

Согласно разработанному проекту закона ЦТГУ, выработка государственной политики – тип государственной функции, состоящий в определении целей и задач, ожидаемых результатов и основных путей их достижения в соответствующих сферах деятельности общества и государства.

Использование оборота данных при формировании государственной политики открывает для государства новые возможности повышения результативности стратегических решений, позволяет повысить управляемость обществом за счет информационно обоснованных принимаемых мер госполитики.

Однако, наряду с явными преимуществами использования оборота данных в госуправлении, необходимо учитывать проблемы и риски, обусловленные особенностями используемых данных и отсутствием правового регулирования их оборота.

Наиболее значимой проблемой остается доминирование статистической информации при формировании государственной политики. Несмотря на критику российской статистики в органах государственной власти, использование альтернативных источников данных в процессах стратегического планирования не получило институционального закрепления.

Не определены правовые основы обменов данными между информационными системами государственных ведомств и коммерческих структур. Предпринимаемые в этом направлении шаги и, в частности, подготовленная Концепция создания национальной системы управления данными (НСУД), не могут быть признаны достаточными для практической реализации перехода на альтернативные Росстату источники данных в госуправлении.

Трансформация процессов выработки государственной политики, обусловленная цифровизацией всех сфер экономики, осуществление перехода от разработки системы стратегических документов к разработке стратегических данных (целей, задач и показателей социально-экономического развития страны) также требует внесения

изменений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие процессы обмена информацией между участниками стратегического планирования.

Отдельного рассмотрения требуют проблемы:

- использования больших данных в процессах стратегического планирования,
- правового регулирования обеспечения кибербезопасности информационных систем, используемых при формировании стратегических решений.

3.2 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных при исполнении регулирующих функций

Проведенный анализ особенностей и возможностей правового регулирования оборота данных при исполнении *нормотворческой функции* свидетельствует о недостаточном урегулировании оборота данных при исполнении данной функции и позволяет обосновать следующие перспективные сферы применения технологий обработки больших данных:

- выявление на основе больших данных проблемных ситуаций, требующих нормативного реагирования;
- формирование планов нормотворческой деятельности на основе выявленных с помощью больших данных проблемных ситуаций;
- разработка концепций и проектов НПА на основе моделей, сформированных на основе больших данных;
- размещение всей информации о нормотворческом процессе, включая все заключения и экспертизы в машиночитаемом формате, в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ;
- проведение ОФВ и мониторинга правоприменения на основе технологий обработки больших данных с целью выявления состояния правового регулирования в стране.

Реализация указанных предложений потребует соответствующих изменений и дополнений в Регламент Правительства РФ, Правила разработки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Правила ОРВ, ОФВ и мониторинга правоприменения, а также разработки Положения о Единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ.

В анализе особенностей и возможностей правового регулирования оборота данных при оказании *государственных услуг* полезно систематизировать западный опыт

(необходимо отметить, что понятие государственных (а вернее, публичных) услуг в западной концепции намного шире понимания, прижившегося в России, где имеются в виду только административные государственные услуги). В стандартной модели развития электронных государственных услуг выделяются следующие стадии развития.

Стадия 1. Начальные информационные услуги. Правительственные вебсайты содержат информацию о государственной политике, управлении, законодательстве, стандартах, соответствующей документации и типах предоставляемых государственных услуг. На сайтах есть ссылки на министерства, департаменты, а также другие подразделения правительства. Граждане могут получить актуальную информацию о национальных властях и министерствах, а также, следуя ссылкам, получить доступ к архивной информации.

Стадия 2. Продвинутое информационные услуги. Через правительственные вебсайты осуществляется продвинутое одностороннее или простое двухстороннее электронное общение между властями и гражданином, такое как скачивание форм для получения государственных услуг и подачи заявлений. Эти сайты имеют возможности воспроизведения аудио и видео, а также являются многоязычными. Ограниченные электронные сервисы позволяют гражданам запрашивать неэлектронные формы или личную информацию.

Стадия 3. Транзакционные услуги. Государственные веб-сайты обеспечивают двухстороннее взаимодействие с гражданами, в том числе запросы и получение отзывов о правительственных действиях, программах, распоряжениях и т.д. Для успешной реализации обмена необходима электронная аутентификация личности гражданина в какой-либо форме. На государственном веб-сайте обрабатываются нефинансовые операции, такие как заполнение налоговой декларации онлайн или подача заявления на удостоверение личности, лицензию или разрешение. Также возможно совершение финансовых операций, в случае, если перевод денег осуществляется через надежную сеть.

Стадия 4. Сетевые услуги. Государственные веб-сайты меняют способ общения властей со своими гражданами. Они проактивно запрашивают информацию у граждан, узнают их мнение, используя Web 2.0 и другие интерактивные инструменты. Электронные услуги и решения с участием нескольких департаментов и министерств реализуются без всяких проблем; информация, данные и знания передаются от государственных учреждений через интегрированные приложения. Органы государственной власти

переходят от правительственно-ориентированного подхода к гражданско-центристскому, нацеленному на «опережающее» удовлетворение потребностей и интересов граждан посредством оказания государственных услуг, исходя из той или иной жизненной ситуации гражданина («контекста»), и/или предоставления специализированных услуг в отношении заранее определенных групп населения. Правительства создают условия, которые способствуют вовлечению граждан в деятельность властей и принятие решений [24].

В противовес вышеобозначенной «стандартной» модели развития электронных государственных услуг, в науке выделяется инновационная модель цифровых государственных услуг [25]. В отличие от четырех вышеупомянутых стадий, инновации, с одной стороны, открыты для изменений, могут возникнуть в ответ на политические потребности и технологические изобретения, а, с другой, не линейны – одна инновация может не зависеть от другой.

К инновационным услугам относят транспарентные цифровые государственные услуги (цель которых – повышение прозрачности и подотчетности государственной власти), совместное оказание государственных услуг (внедрение цифровых технологий, в частности социальных сетей, цифровых платформ и методов вовлечения, таких как краудсорсинг, в совокупности создают инновационные возможности для взаимодействия государственных органов и граждан), предвосхищающие цифровые государственные услуги (предвосхищение потребностей граждан может основываться на демографических данных, например, возрасте или семейном положении; жизненных обстоятельствах, например изменении места работы, аварийном восстановлении или переезде в новое место; на некоторых других ситуативных факторах), персонализированные государственные услуги (относятся к индивидуальным цифровым государственным услугам, основанным на профилях пользователей, настройке и аутентификации [25]). Сюда также относятся совместное оказание государственных услуг (с одной стороны, требуется активное участие правительства, как в формировании решений, так и в их донесении до адресата, а, с другой, потенциальная трансформация отношений между управляющими и управляемыми, при которой большая часть полномочий и принятие решений передается местным органам власти), ситуативные (контекстуальные) цифровые государственные услуги (являющиеся гибкими, адаптируемыми, кросс-платформенными приложениями, способные действовать автономно от имени граждан), умные (smart) услуги (используют контекстно-ориентированный подход в целях обеспечения релевантных ситуации действий, в момент возникновения потребности или желания).

Именно сфера государственных услуг рассматривается в качестве наиболее перспективной для «новаторской» работы с цифровыми данными.

Что касается особенностей и возможностей правового регулирования оборота данных при осуществлении *разрешительной деятельности*, выдача всевозможных разрешений сходна с процедурой оказания государственных услуг (инициатором выступает заинтересованное лицо, решение принимает ОГВ). Поэтому для выстраивания правового регулирования подходят многие механизмы, применимые к услугам. В то же время, выдача разрешений во многом связана с коммерческой или профессиональной деятельностью, со статусом предпринимателя, принимающего на себя повышенные риски и обязательства. В этом смысле особое значение обретает информация, связанная с предшествующей деятельностью лица, совершенных им нарушениях (нахождение в реестрах недобросовестных поставщиков, к примеру) и т.д. Почти всегда это данные, которыми обладают либо другие ОГВ, либо частные экономические субъекты.

Согласно Федеральному закону от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 17.06.2019) "О лицензировании отдельных видов деятельности" особо отмечена необходимость предоставления заявителем таких данных, как место осуществления отдельного вида деятельности, подлежащего лицензированию. Имеется в виду объект (помещение, здание, сооружение, иной объект), который предназначен для осуществления лицензируемого вида деятельности и (или) используется при его осуществлении, соответствует лицензионным требованиям, принадлежит соискателю лицензии или лицензиату на праве собственности либо ином законном основании, имеет почтовый адрес или другие позволяющие идентифицировать объект данные. Разумеется, заявитель представляет данные о себе – как физическом или юридическом лице.

Таким образом, в случае выдачи разрешения могут потребоваться данные:

- о субъекте – заявителе (физическое или юридическое лицо);
- о месте осуществления деятельности (например, разрешение на охоту);
- об объекте деятельности, требующей разрешения.

Проверка многих из таких данных может эффективно осуществляться с использованием технологии больших данных.

Особенности правового регулирования оборота данных в *контрольно-надзорной деятельности* связываются с регламентацией применения риск-ориентированного подхода, внедрением норм правового регулирования разрабатываемых систем управления рисками и урегулированием состава обязательных требований, подлежащих проверке.

можно рассмотреть в части возможности правового регулирования оборота данных в контрольно-надзорной деятельности применительно к ее основным видам (Таблица 4):

Таблица 4 - Возможности правового регулирования оборота данных по видам контрольно-надзорной деятельности

Государственная функция / вид КНД	Как можно использовать данные (в т.ч. ограничения)	Возможности правового регулирования	Особенности правового регулирования, основные направления регулирования
Контрольно-надзорная деятельность – тип государственной функции, состоящий в деятельности субъектов государственного управления, направленной	Организация дистанционного контроля; Формирования технологических платформ, объединяющих	Регламентация применения риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности.	Основное направление – снижение нагрузки на бизнес и сокращение обязательных требований, подлежащих проверке («регуляторная гильотина»).

Государственная функция / вид КНД	Как можно использовать данные (в т.ч. ограничения)	Возможности правового регулирования	Особенности правового регулирования, основные направления регулирования
на обеспечение соблюдения обязательных требований в целях достижения высокого уровня защиты охраняемых законом ценностей	нормативно правовую базу контролирующих органов. Создание баз данных о планируемых и уже проведенных проверках организациях. Создание интерактивных сервисов самооценки соответствия установленным обязательным требованиям Разработка видео файлов для проведения дистанционных тренингов по самоконтролю и самооценке	Внедрение норм правового регулирования разрабатываемых систем управления рисками. Регулирование состава обязательных требований, подлежащих проверке	Снижение числа проверок Регламентация процессов применения типового облачного решения (ТОР КНД) в регионах РФ. Появление новых видов деятельности, требующих регламентации вновь вводимых видов контроля. Регламентация порядка проведения профилактических мероприятий
<i>По основным видам контрольно-надзорной деятельности:</i>			
Федеральный государственный экологический надзор	Формирование Государственного реестра объектов,	Регламентация процедуры формирования	Необходима проработка методов дифференцированного

Продолжение таблицы 4			
	оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Динамическая классификация объектов по группам риска. Реализация риск-ориентированного подхода к формированию перечня объектов, подлежащих проверке. Дистанционное проведение контрольно-надзорных мероприятий	заявок и состав данных для сбора	применения конкретных мероприятий контроля без взаимодействия с подконтрольными субъектами с учетом определенной для объекта группы риска и вероятности возникновения нарушений
Налоговый контроль	Данные персонифицированной информации физических лиц и	Унификация алгоритмов обезличивания данных	Унификация алгоритмов обезличивания данных

Государственная функция / вид КНД	Как можно использовать данные (в т.ч. ограничения)	Возможности правового регулирования	Особенности правового регулирования, основные направления регулирования
	организаций на основе информации деклараций о доходах физических и юридических лиц. Подача деклараций в электронном виде Проведение дистанционных проверок		Регламентация распространения обезличенных данных Регламентация процедур межорганизационного взаимодействия в части обмена данными Регламентация процедур оформления дистанционных проверок
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права	Данные по компетенциям Координация деятельности отраслевых ведомств и Роструда России по реализации контрольно-надзорных функций Информация о компетенциях сотрудников государственных и	Формирование реестра обязательных требований, подлежащих регулярным проверкам Формирование реестра компетенций трудовых ресурсов	Регламентация разработки дорожных карт проведения проверок Регламентация процедур оформления дистанционных проверок

Продолжение таблицы 4			
	коммерческих организаций		
Федеральный государственный пожарный надзор	Информация о состоянии объектов недвижимости; Данные о чрезвычайных ситуациях и их последствиях с целью формирования перечней особо опасных объектов и присвоение им категории риска.	Регулирование процесса сбора, обезличивания и систематизации информации об объектах, представляющих пожарную опасность	Регламентация применения риск-ориентированного подхода для проведения проверок пожарной безопасности
Государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов	Использование систем контроля промышленной безопасности для формирования информационных систем, включающих технические регламенты	Регламентация процедур применения автоматизированных систем промышленного контроля	Обеспечение правовых условий для использования данных государственного контроля для облегчения выхода российской продукции на внешние рынки

Государственная функция / вид КНД	Как можно использовать данные (в т.ч. ограничения)	Возможности правового регулирования	Особенности правового регулирования, основные направления регулирования
Санитарно-эпидемиологический надзор	Информационные системы, включающие технические регламенты пищевой продукции в части ее маркировки.	Регламентация процессов систематизации и контроля достоверности данных перечней объектов государственного контроля (надзора), которым присвоены категории риска	Регламентация процедур проверок санитарно-эпидемиологического благополучия населения с использованием риск-ориентированного подхода
Таможенный контроль	Автоматизированная подача деклараций Формирование баз данных об оборотах внешней торговли	Ведомственные нормативные правовые акты	Регламентация процедур таможенного контроля, осуществляемых в автоматизированном режиме
Федеральный государственный земельный надзор	Административные обследования объектов земельных отношений, дистанционное зондирование земли	Нормативные правовые акты Росреестра [26]	Регламентация технологии проведения административного обследования с использованием

Продолжение таблицы 4

		Перечень требований, соблюдение которых является предметом проводимых проверок соблюдения земельного законодательства	дистанционного зондирования земли Регламентация процедур использования данных Государственного мониторинга земель, Федерального Фонда пространственных данных
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта	Использование аппаратуры спутниковой навигации для контроля за использованием транспортных средств Сбор и автоматическая обработка данных тахографов	Регулирование применения риск-ориентированного подхода к осуществлению КНД для различных видов транспортных средств. Регулирование	Регламентация процедур использования данных тахографов для осуществления дистанционного контроля деятельности водителей. Гармонизация правовых норм федерального и регионального

Государственная функция / вид КНД	Как можно использовать данные (в т.ч. ограничения)	Возможности правового регулирования	Особенности правового регулирования, основные направления регулирования
		лицензионной деятельности для объектов пассажирского транспорта Осуществление контроля региональных правовых норм в части перевозок пассажиров и багажа.	государственного контроля в области автомобильного транспорта, городского наземного транспорта, а также контроля за состоянием автомобильных дорог федерального и регионального значения.

3.3 Особенности и возможности правового регулирования оборота данных при исполнении функций прямого управления

Анализ особенностей и возможностей правового регулирования оборота данных при исполнении функции управления государственным имуществом свидетельствует о необходимости развития правового регулирования оборота данных при исполнении указанной функции, в том числе перспективно:

больших данных в единой информационной системе управления государственным имуществом;

- использование данных о государственном имуществе в системах территориального планирования, стратегического планирования как элемента массива больших данных.

В целом же исследование вопросов оборота данных применительно к осуществлению различного рода государственных функций приводит к выводу, что исполнение любой государственной функции может быть улучшено за счет активного применения цифровых технологий. Резюме полученных результатов приведено в таблице 5.

Таблица 5 - Использование больших данных применительно к государственным функциям

Тип государственной функции	Как можно использовать большие данные	Возможности правового регулирования
выработка государственной политики	оценка социально-экономической ситуации в стране Предиктивная аналитика больших данных для выбора	НПА об использовании больших данных (возможно, в рамках НПА об обороте и управлении данными в г/у), обязательное требование о

Тип государственной функции	Как можно использовать большие данные	Возможности правового регулирования
	приоритетов актуальной государственной политики Оценка результатов реализации госполитики с использованием больших данных из альтернативных источников Формирование статистики Использование аналитических данных (сводных показателей, агрегированных данных, индексов), разрабатываемых с применением алгоритмов текстмайнинга и интеллектуального анализа для определения стратегических	деперсонификации ПД Регламентация использования альтернативных источников данных (ФНС, ПФ, ТС) Массивы аналитических данных создают новые информационные объекты, новые данные, оборот которых остается вне правового поля. Субъективный характер формируемой аналитической информации, создаваемой с использованием различного рода весовых коэффициентов экспертного характера, требует четкого определения границ ее

Продолжение таблицы 5	приоритетов госполитики.	использования в процессе выработки государственной политики и регламентации процессов межведомственного обмена агрегированными данными.
нормотворческая деятельность органа исполнительной власти	Выявление на основе больших данных проблемных ситуаций, требующих нормативного реагирования формирование планов нормотворческой деятельности на основе выявленных с помощью больших данных проблемных ситуаций. Разработка концепций и проектов НПА на основе моделей, сформированных на основе больших данных размещение всей информации о нормотворческом процессе, включая все заключения и экспертизы в машиночитаемом формате в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ. Проведение ОФВ и мониторинга правоприменения на основе технологий обработки больших данных о состоянии правового регулирования в стране	Внесение изменений в Регламент Правительства РФ, Правила разработки НПА ФОИВ, Правила ОРВ, ОФВ и мониторинга правоприменения. Разработка Положения о Единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ + положения об органах

Тип государственной функции	Как можно использовать большие данные	Возможности правового регулирования
оказание государственных услуг	Выявление предпочтений граждан при помощи больших данных. Предвосхищающие государственные услуги.	Принятие НПА (ФЗ) «Об обороте и управлении данными» - возможность использования больших обезличенных данных граждан в целях повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг, в том числе за счет их персонализации. Внесение изменений в ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», допустив возможность использования больших данных.

Продолжение таблицы 5		
		+ адм. регламенты (включая Роскомнадзор), положения об органах
разрешительная деятельность	Принятие решения о выдаче разрешения с использованием накопленных данных (о прошлых нарушениях, происшествиях и пр.)	Изменения в законодательство о разрешительной деятельности (+ адм. регламенты, положения об органах)
контрольно-надзорная деятельность	Организация дистанционных проверок в режиме реального времени организация проверок социально - экономической деятельности, осуществляемой в сети Интернет. (электронная коммерция, особенности рекламы в интернете, электронные платежи и др.). сопровождаются производством и использованием массивов информации. практически не регламентируемым оборотом данных. развитие области применения риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности	Законодательство о КНД (+ адм. регламенты, положения об органах) – регламентация межорганизационных взаимодействий в цифровом формате Оборот данных практически не регламентирован. Необходима регламентация использования персональных данных, данных представляющих коммерческую тайну, полученных без согласия правообладателя, в целях осуществления проверок. Регламентация порядка обжалования решений, выносимых на основании такой информации.

Тип государственной функции	Как можно использовать большие данные	Возможности правового регулирования
		Регламентация использования больших данных для отнесения деятельности проверяемых организаций и физических лиц к группам опасности и соответствующим категориям риска
прямое государственное управление	Использование технологий обработки больших данных при разработке прогнозов в бюджетной сфере, включая прогнозирование бюджетных доходов Применение технологий обработки больших данных в единой информационной	Внесение изменений в БК РФ и соответствующие положения о разработке прогнозов и положение о системе «Электронный бюджет» Внесение изменений и дополнений в Положение о Росимуществе, ГП «Управление федеральным

	системе управления государственным имуществом Использование данных о государственном имуществе в системах территориального планирования, стратегического планирования как элемента массива больших данных	имуществом», положение о Единой информационной системе управления федеральным имуществом
--	---	---

4 Предложения по формированию комплексного правового регулирования оборота данных в госуправлении

Необходимо понимать, что данные в цифровой форме способны максимально изменить государственное управление в целом. Новое законодательство не может создаваться с нуля, оно адаптируется к уже сложившимся отношениям и традициям. Инструменты «доцифровой эпохи» следует сочетать с новыми, то есть в переходный период продлится некое сосуществование старого и нового. Возможно, стоит задействовать и квазиправовые регуляторы [27]. Достаточно большая роль в онлайн-среде отводится саморегулированию, поведенческим кодексам. Следует учитывать, что господство негосударственных субъектов - признак онлайн-среды [28]. Все это влияет на непростую нормативную конструкцию в области оборота данных.

В частности, нужно четко понимать, что реформа законодательства затронет не только нормы материального права, но и процедурные – меняется компетенция органов, государственных служащих, регламенты исполнения функций, процедуры рассмотрения споров во внесудебном и судебном порядке. Для апробации некоторых нововведений целесообразно использовать режим «регуляторной песочницы». Кстати, обеспечение особых условий (режимов) для доступа к данным, включая персональные, в целях проведения научных исследований, создания технологий искусственного интеллекта и разработки технологических решений на их основе предусмотрено Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 "О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации".

Кроме того, целесообразно изучить возможности принятия так называемых «динамических», программирующих законов. Чтобы решить проблему отставания консервативных законов от развития технологий, стоит попытаться сконцентрироваться на урегулировании не столько статики отношений по поводу информации, сколько динамики. У нас нет программирующих законов, нацеленных на перспективу. Если же закон будет рассчитан не просто на регулирование достигнутого статичного состояния, а в определенной мере задавать модель отношений, то сложится регулирование и динамики, перехода от старой модели (информации) к новой (данным). Это довольно сложная задача перед законом, но у законов «на динамику» большие перспективы.

Данные в цифровой форме требуют комплексных и системных изменений законодательства (в области публичного и частного права). При этом поиск баланса

публичного и частного права остается отдельной проблемой. Так, под влиянием процесса цивилизации публичного права под воздействием частного многие вопросы цифровых технологий регулируются частным правом, например, криптовалюты, понятие электронного документа.

Между тем, комплексность отношений в области применения цифровых технологий, потребности конструирования межотраслевого базового закона особенно остро высвечивают необходимость поиска баланса публичного и частного права. Это на общем уровне. На уровне доступа к конкретной информации (данным) появляется другая проблема – «борьба» публичных и частных интересов. К примеру, в деле *Peck v. UK* несмотря на наличие публичного интереса государства (важность системы уличного видеонаблюдения в предупреждении и раскрытии преступлений и ее эффективность), ЕСПЧ посчитал обнаружение записи с камеры видеонаблюдения несоразмерным и неоправданным вмешательством в частную жизнь [29]. И подобное «противостояние» публичных и частных интересов будет лишь возрастать.

Поскольку технология и информация изначально регулируются информационным законодательством, то, во-первых, речь идет об изменениях действующего информационного законодательства (о персональных данных, о тайнах, об информации). Цивилисты не оспаривают, что регулирование персональных данных носит публично-правовой характер и появилось для обеспечения такой важной конституционной гарантии, как неприкосновенность частной жизни [30]. Все же в рамках ведущейся в мире дискуссии об отношении к персональным данным как к правам человека или товару важно определиться с их отраслевой принадлежностью в России. Напомним, что в литературе бесплатный доступ к онлайн-сервисам граждан расценивается как бесплатный ланч, за который в действительности люди расплачиваются своими персональными данными, которые становятся «валютой». При этом даже при желании человек не может заплатить за доступ вместо персональных данных [31].

На протяжении многих лет существует тенденция обращаться именно к гражданскому праву как регулятору отношений с персональными данными – в частности, отнести к режиму гражданского права соглашение об использовании персональных данных [32]. Более того, сами органы власти нередко апеллируют к гражданскому праву, поскольку оно более разработано. Например, именно цивилисты ведут активную дискуссию по поводу понятия больших данных. Одни рассматривают их как информационную услугу («Большие данные целесообразно рассматривать в неразрывной

связи с деятельностью по формированию новых знаний, в том числе на основе их анализа, для целей использования в собственной деятельности или продажи на рынке» [30]), другие относят к объектам интеллектуальной собственности («невозможность распространения на Большие данные правового режима известных к настоящему времени и перечисленных в части четвертой ГК РФ объектов интеллектуальной собственности позволяет, на наш взгляд, в порядке открытия дискуссии высказать предположение о целесообразности признания Больших данных новым нетрадиционным объектом интеллектуальной собственности» [30]).

Все это способно привести Россию на англосаксонский путь, поощрив «торговлю» персональными данными. Так или иначе, предстоит внесение серьезных изменений в федеральные законы об информации, о доступе к информации, о персональных данных, о тайнах, начиная с определения базовых понятий – данных, технологий больших данных, принципа открытости по умолчанию (или просто открытости публичных данных), и заканчивая дифференциацией правовых режимов данных.

Во-вторых, необходимы изменения НПА по вопросам государственного управления. В случае принятия федерального закона об основах качественного государственного управления вопросы оборота данных имеет смысл вынести в отдельную главу. Другой вариант – принять отдельный НПА об обороте и управлении данными в государственном управлении.

Кроме того, нуждается в корректировке правовое регулирование исполнения государственных функций.

На основе анализа особенностей и возможностей *правового регулирования оборота данных при исполнении нормотворческой функции* предлагается формирование единой цифровой платформы нормотворческой деятельности и правоприменения в Российской Федерации, в рамках которой должны быть интегрированы информационные системы нормотворческой деятельности всех субъектов нормотворческого процесса в Российской Федерации от органов местного самоуправления, органов власти субъектов РФ до Президента РФ, а также информационные системы судебных и правоохранительных органов.

В настоящее время по государственному заказу Минэкономразвития России предусматривается создание федеральной государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке регуляторных решений» [33]. Однако данная система в перспективе будет интегрирована только с Федеральным порталом проектов нормативных правовых актов и Официальным интернет-порталом правовой информации.

В рамках создания указанной цифровой платформы необходима гармонизация и унификация существующих информационных систем, их архитектуры, стандартов размещения информации в них.

Промежуточными этапами формирования указанной единой цифровой платформы могут являться:

- в Государственной Думе Федерального Собрания РФ - внесение изменений в Регламент Государственной думы, предусматривающих создание единой информационной системы, в рамках которой в машиночитаемом формате будут храниться все данные, связанные как с нормотворческим процессом, так и с осуществлением парламентского контроля, в том числе позволяющей на основе технологий обработки больших данных и искусственного интеллекта выявление проблемных сфер правового регулирования для разработки соответствующих законодательных инициатив, определение состава информации, размещаемой на официальном сайте Государственной Думы в формате открытых данных.

Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в Государственной Думе Федерального Собрания РФ приведены в Таблице 6.

Таблица 6 – Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в Государственной Думе Федерального Собрания РФ

Стадия осуществления нормотворческой функции	Предложения
Выявление потребности в регулировании и прогнозирование нормотворческой деятельности	Выявление потребности в принятии, изменении или отмене ФЗ <i>на основе анализа больших данных в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ</i>
Планирование нормотворческой деятельности	Планирование разработки и рассмотрения внесенных проектов ФЗ <i>на основе рейтинга актуальности, сформированного на основе</i>

	анализа больших данных
Разработка проектов НПА	- Моделирование правового регулирования (например, на основе UML) - Перевод проектов ФЗ в машиночитаемый формат
Принятие НПА	- Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для обсуждения проектов ФЗ - Перевод в машиночитаемый формат результатов обсуждения в комитетах, материалов парламентских слушаний и стенограмм заседаний
Мониторинг правоприменения и ОФВ НПА	Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для выявления потребности в принятии, изменении или отмене ФЗ

В Совете Федерации Федерального Собрания РФ – внесение изменений в Регламент Совета Федерации, предусматривающих создание единой информационной системы, в рамках которой в машиночитаемом формате будут храниться все данные, связанные как с нормотворческим процессом, так и с осуществлением парламентского контроля, в том числе позволяющей на основе технологий обработки больших данных и искусственного интеллекта выявление проблемных сфер правового регулирования для разработки соответствующих законодательных инициатив, определение состава информации, размещаемой на официальном сайте Совета Федерации в формате открытых данных.

Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в Совете Федерации Федерального Собрания РФ приведены в Таблице 7.

Таблица 7 – Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в Совете Федерации Федерального Собрания РФ

Стадия осуществления нормотворческой функции	Предложения
Выявление потребности в регулировании и прогнозирование нормотворческой деятельности	Выявление потребности в принятии, изменении или отмене ФЗ <i>на основе анализа больших данных в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ</i>
Принятие НПА	- Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для обсуждения проектов ФЗ - Перевод в машиночитаемый формат результатов обсуждения в комитетах,

Продолжение таблицы 8	материалов парламентских слушаний и стенограмм заседаний
Мониторинг правоприменения и ОФВ НПА	Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для выявления потребности в принятии, изменении или отмене ФЗ
Осуществление парламентского контроля	Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для фиксации данных о мероприятиях и результатах и выявления на их основе потребности в принятии, изменении или отмене ФЗ

В деятельности Государственно-правового управления Президента РФ возможна реализация предложений по совершенствованию правового регулирования оборота данных, которые приведены в Таблице 8.

Таблица 8 – Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в Государственно-правовом управлении Президента РФ

Стадия осуществления нормотворческой функции	Предложения
Выявление потребности в регулировании и прогнозирование нормотворческой деятельности	Выявление потребности в принятии, изменении или отмене указов Президента РФ <i>на основе анализа больших данных в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ</i>
Планирование нормотворческой деятельности	Планирование разработки указов Президента РФ на основе рейтинга актуальности, сформированного на основе анализа больших данных
Стадия осуществления нормотворческой функции	Предложения
Разработка проектов НПА	- Моделирование правового регулирования (например, на основе UML) - Перевод проектов указов Президента РФ в машиночитаемый формат
Мониторинг правоприменения и ОФВ НПА	Перевод докладов о результатах мониторинга правоприменения в машиночитаемый формат Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для выявления потребности в принятии, изменении или отмене указов Президента РФ

В Правительстве Российской Федерации – внесение дополнений в Регламент Правительства РФ, предусматривающих размещение текстов проектов нормативных правовых актов, всех заключений, пояснительной записки, финансово-экономического обоснования в машиночитаемом формате в рамках единой цифровой платформы

Продолжение таблицы 8

нормотворческой деятельности в РФ. Также целесообразно внесение изменений и дополнений в Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2001 N 576, предусматривающих источники получения информации, требования к ее актуальности и достоверности при разработке концепций федеральных законов, а также размещение всех концепций федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти в единой цифровой платформе нормотворческой деятельности в РФ.

Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в Правительстве РФ приведены в Таблице 9.

Таблица 9 – Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в Правительстве РФ

Стадия осуществления нормотворческой функции	Предложения
Выявление потребности в регулировании и прогнозирование нормотворческой деятельности	Выявление потребности в принятии, изменении или отмене ФЗ на основе анализа больших данных в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ
Планирование нормотворческой деятельности	Планирование разработки и рассмотрения внесенных проектов ФЗ на основе рейтинга актуальности, сформированного на основе анализа больших данных
Разработка проектов НПА	- Моделирование правового регулирования (например, на основе UML) - Перевод проектов ФЗ в машиночитаемый формат

Стадия осуществления нормотворческой функции	Предложения
Принятие НПА	- Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для обсуждения проектов ФЗ - Перевод в машиночитаемый формат результатов обсуждения в комитетах, материалов парламентских слушаний и стенограмм заседаний
Мониторинг правоприменения и ОФВ НПА	Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для выявления потребности в принятии, изменении или отмене ФЗ

В федеральных органах исполнительной власти – внесение дополнений в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, предусматривающие размещение текстов проектов нормативных правовых актов, всех заключений, всех материалов согласований в машиночитаемом формате в рамках единой цифровой платформы нормотворческой деятельности в РФ. В Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 03.07.2018 N 780, целесообразно предусмотреть возможность использования технологий обработки больших данных и искусственного интеллекта при осуществлении данного вида контроля. Также необходимо предусмотреть применение цифровых технологий больших данных при планировании и проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов (изменения и дополнения Постановления Правительства РФ от 30.01.2015 N 83 (ред. от 30.06.2016) "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" и при планировании и проведении мониторинга правоприменения (изменения и дополнения Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 N 694 "Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации").

Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в федеральных органах исполнительной власти РФ приведены в Таблице 10.

Таблица 10 – Предложения по совершенствованию правового регулирования оборота данных в федеральных органах исполнительной власти РФ

Стадия осуществления нормотворческой функции	Предложения
Выявление потребности в регулировании и прогнозирование нормотворческой деятельности	Выявление потребности в принятии, изменении или отмене НПА ФОИВ на основе анализа больших данных в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ
Разработка концепций проектов ФЗ	Формирование концепций на основе анализа больших данных в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ Моделирование правового регулирования (например, на основе UML)

Разработка проектов НПА	Размещение проектов НПА, а также всех заключений, пояснительных записок, ФЭО в машиночитаемом формате в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ Проведение общественного обсуждения и публичных консультаций в единой цифровой платформе нормотворческого процесса в РФ
Мониторинг правоприменения и ОФВ НПА	Использование единой цифровой платформы нормотворческого процесса в РФ для выявления потребности в принятии, изменении или отмене НПА

На основе анализа особенностей и возможностей правового регулирования оборота данных *при исполнении функции администрирования бюджетных доходов* можно сформулировать следующие предложения:

- *использование технологий обработки больших данных при разработке прогнозов в бюджетной сфере, включая прогнозирование бюджетных доходов, что потребует соответствующих изменений и дополнений в БК РФ, Постановление Правительства РФ от 31.08.2015 N 914 (ред. от 18.05.2019) "О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период", Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 N 326 (ред. от 06.06.2019) "Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации", Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 N 658 (ред. от 14.12.2018) "О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет";*
- *обеспечение в рамках единого портала бюджетной системы данных о реализации национальных проектов, что потребует соответствующих изменений и дополнений в Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 N 658 (ред. от 14.12.2018) "О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет" и Приказ Минфина России от 28.12.2016 N 243н (ред. от 28.12.2018) "О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации".*

На основе проведенного анализа особенностей и возможностей правового регулирования оборота данных при исполнении *функции управления государственным имуществом* можно сформулировать следующие предложения:

- необходимо закрепить принцип прозрачности управления государственным имуществом в Положении о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, а также в нормативных правовых актах Росимущества по информатизации и цифровизации цели реализации данного принципа – не только отчетность, но и обеспечение социально-экономического развития РФ, в том числе прогнозирования бюджетных доходов;
- предусмотреть применение цифровых технологий, в том числе обработки больших данных и искусственного интеллекта при осуществлении функций Росимущества, в том числе в единой информационной системе управления, учета, хранения и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом;
- обеспечить соответствие понятий между проектом федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» [34] и проектом федерального закона «О национальной системе управления данными и о внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации в Российской Федерации» [35] в части использования понятий «информация» и «данные»;
- обеспечить в проекте федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» взаимосвязь между единой государственной федеральной информационной системой управления, учета, хранения и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом (ст. 41) и единым федеральным государственным реестром имущества (ст. 26);
- обеспечить использование данных о государственном имуществе в системах территориального планирования, стратегического планирования, прогнозирования бюджетных доходов как элемента массива больших данных, для чего необходимо внести соответствующие изменения в проект федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» в части цели информационного обеспечения, цели реализации принципа информационной открытости и прозрачности, положения о функциях единой государственной информационной системы управления, учета, хранения и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом.

Функция оказания государственных услуг также потребует изменения действующего законодательства. Главная проблема здесь – соотнести законодательство в сфере государственных услуг с защитой персональных данных.

В настоящее время согласно Федеральному закону от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" существует целый ряд исключений, когда согласия на обработку персональных данных не требуется (например, п.4 ст.7 – согласие обладателя персональных данных не требуется в случае получения такой информации для служебного пользования, т.е. для целей предоставления государственных и муниципальных услуг. Указанное исключение подлежит применению исключительно в рамках деятельности органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, причем как в отношении информации, имеющейся в распоряжении таких органов, так и применительно к сведениям, истребуемым ими на основании межведомственного запроса) [36]. Крайне важно, чтобы гражданин сам определял, какую долю данных кому предоставлять (дифференциация правовых режимов).

Представляется, что тонкую грань между «полезностью» персональных данных и необходимостью сохранения тайны частной жизни можно выдержать также путем установления дифференцированных режимов обработки. Первое – разные режимы обработки персональных данных, влекущие разные статусы служащих, занятых обработкой. Так, ряд данных может просто анонимизироваться, другие – деперсонифицироваться, третьи – деперсонифицироваться с невозможностью восстановления. Например, Директива №95/46/ЕС, Директива №2002/58/ЕС рассматривают принцип конфиденциальности с точки зрения установления дополнительных запретов и ограничений использования отдельных категорий информации. Такие ограничения могут выражаться в запрете просмотра, записи или хранения, а также других способах получения или распространения такой информации, осуществляемых без согласия самого обладателя данной информации.

Соответственно, во-вторых, необходимо урегулировать статус ОГВ и их должностных лиц, занятых обработкой данных. Отдельно должен решаться вопрос об обмене данными в ходе исполнения государственных функций. Уже есть практика заключения соглашений – например, об информационном взаимодействии Счетной палаты РФ и Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы и Пенсионного фонда

Российской Федерации, Соглашение о сотрудничестве и организации информационного взаимодействия Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федеральной нотариальной палаты, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федеральной налоговой службы и пр. Расширение подобной практики представляется опасной тенденцией в условиях пробельности по поводу регулирования административных договоров и принципа безвозмездности государственного оборота данных. Во всяком случае, этот путь способен привести к коммерциализации оборота данных в государственном управлении.

В-третьих, требуются изменения отраслевого законодательства. Как верно отмечено, происходит перенастройка законодательства на решение задач, возникших в связи с цифровизацией, посредством «цифровой прививки» гражданскому, трудовому, административному, уголовному и многим другим отраслям законодательства [27]. К примеру, большие надежды связываются с развитием антимонопольного законодательства. Проблему защиты персональных данных предлагается рассматривать не только с точки зрения гражданина как потребителя, но с точки зрения устранения экономической концентрации – только меры по защите данных в совокупности со свободной конкуренцией способны ограничить злоупотребления [31]. Предполагается, что антимонопольное законодательство будет играть большую роль в отношении больших данных, касательно таких злоупотреблений, как маргинальное сжатие (случаи, связанные с PSI), дискриминационный доступ к персональным данным, эксклюзивные соглашения (о разделе), нарушение правил защиты данных при получении персональных данных, злоупотребления при использовании, идеальная монополия ценообразования. Даже чрезмерный сбор данных может нанести антимонопольный ущерб [37].

В целом же необходим подход комплексный и системный. Данные в цифровой форме – не тот случай, когда удастся обойтись точечными изменениями законов. По идее, требуется цельная концепция цифровизации законодательства, в соответствии с которой выстраивается политика изменений конкретных НПА.

Касательно разработки и принятия новых нормативных правовых актов, как отмечалось выше, программой «Цифровая экономика» предусмотрено принятие трех законов по проблематике данных. Однако даже это не решает ясным образом вопрос об их классификации ввиду нахождения в государственных базах. Если данные не относятся к персональным или тайнам, являются ли они «автоматически» открытыми? В мировой

практике ответ на этот вопрос дает принцип открытости по умолчанию, и ответ будет да. В России данные признаются открытыми по перечню, утверждаемому уполномоченным органом. Каким критерием пользуется власть при отнесении данных к открытым – загадка. Учитывая, что персональные данные – категория достаточно размытая, а иногда и тайны тоже, есть шанс получить регулирование *ad hoc*, и не исключено, что большая часть данных вообще не попадает в эти три категории (что, конечно, не добавляет ясности такой классификации). Таким образом, необходимо, чтобы законодательный акт более общего порядка (например, закон об информации) определился с классификацией данных.

Кроме того, России предстоит начать работу по созданию независимого органа по защите персональных данных и, соответственно, его законодательному регулированию. Изучение практического опыта зарубежных государств в вопросах защиты персональных данных от преступных посягательств объективно доказывает, что одним из достоинств является наличие специализированных органов, предоставляющих защиту персональных данных субъектов информационного взаимодействия (Комиссариат по защите информации), что позволяет создать более качественный механизм ее обеспечения [38]. Такой независимый орган подпадает под режим открытости государственного управления. В литературе рекомендовано три типа прозрачности в деятельности такого органа: 1) публикация официальных обжалуемых решений и разрешений органа, и судебных решений; 2) публикация иллюстративной выборки обжалуемых неофициальных резолюций органа; 3) публикация статистики относительно штрафов и взысканных средств [39].

Деятельность Роскомнадзора в области контроля за обработкой данных уже получила критическую оценку в литературе. Этот орган исполнительной власти не ориентирован на защиту именно прав граждан, занимаясь контролем общего состояния в данной сфере. Сам субъект персональных данных по общему правилу не информирован о контрольных и проверочных мероприятиях, не инициирует их. По сути, правила контроля и надзора направлены на обеспечение защиты информации о гражданах как таковой, соблюдение условий ее обработки, а не прав граждан при обработке их персональных данных [40].

В числе новых НПА, подлежащих разработке и принятию, – также акт, регулирующий оборот данных в государственном управлении. В рамках мероприятий цифровой экономики разработан проект создания национальной системы управления

данными (НСУД). Безусловным плюсом Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными и плана мероприятий ("дорожную карту") по созданию национальной системы управления данными на 2019 - 2021 годы является подход к управлению данными как совокупности нормативных правовых, организационных, методологических правил и процедур, то есть комплексность. Однако дальнейший критический анализ Концепции (таблица 11) показывает, что во многом речь идет об адаптации имеющихся ГИС к цифровым условиям. По-прежнему отождествляется информация и данные, говорится о повышении доступности государственных данных, но не открытости по умолчанию. Ожидаемый социально-экономический эффект от внедрения Системы для граждан измеряется исключительно государственными услугами, при этом исполнение остальных государственных функций не учитывается.

Таблица 11 – Критический анализ Концепции НСУД

Цитата из Концепции	Комментарий
государственные данные – информация, содержащаяся в информационных ресурсах органов и организаций государственного сектора, а также в информационных ресурсах, созданных в целях реализации полномочий органов и организаций государственного сектора	Основа – государственные информационные системы (мегауровень, сверху вниз), тогда как данные – микроуровень (снизу вверх)
"управление государственными данными" – совокупность процессов сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения и уничтожения государственных данных, обеспечения качества государственных данных, включая их систематизацию и гармонизацию	Речь должна идти не об управлении, а об обороте данных
Положения Концепции также распространяются на информацию, не являющуюся государственными данными	понятия информации и данных отождествляются
повышение доступности государственных данных	нет открытости по умолчанию
установление требований к созданию и (или) управлению сервисами предоставления государственных данных в целях предоставления к ним доступа широкого круга потребителей на безвозмездной и на возмездной	нет приоритета безвозмездности

основе	
обеспечение онтологического единства государственных данных, содержащихся в информационных ресурсах органов и организаций государственного сектора	Поставщики данных для государственных систем изъяты из регулирования (хотя говорится об экосистеме)
обеспечение применения для целей статистики альтернативных источников государственных данных, в том числе проходящих через единую информационную платформу	Большие данные
Дорожной картой предусмотрена Разработка исчерпывающего перечня сведений ограниченного доступа, доступ к которым предоставляется посредством единой информационной платформы – ежегодно	Разве система может работать, если основания классификации данных будут ежегодно меняться?
Ожидаемый социально-экономический эффект от внедрения Системы для граждан	Все меряется только госуслугами

Но главное – необходимо регулировать именно оборот данных, а не управление данными. Согласно Концепции, управление государственными данными - совокупность процессов сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения и уничтожения государственных данных, обеспечения качества государственных данных, включая их систематизацию и гармонизацию. На самом деле перечисленные действия включаются в широкое понятие оборота данных (с его фазами, такими как сбор, хранение, передача, анализ и использование (повторное использование) данных (принятие автоматизированного решения)). Управление, разумеется, тоже будет (это есть суть государственной деятельности), но на более глобальном уровне – как регулирование, прогнозирование, установление статусов, обеспечение качества и достоверности данных, безопасности, гарантий разрешения споров.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведен:

- анализ фактического состояния оборота данных в госуправлении и его правового регулирования;
- анализ особенностей и возможностей правового регулирования оборота данных в госуправлении, ориентированного на повышение его результативности и эффективности, применительно к этапам управленческого цикла госуправления.
- анализ особенностей и возможностей правового регулирования оборота данных в госуправлении, ориентированного на повышение его результативности и эффективности, применительно к типам государственных функций;

Выявлены ограничения в отношении основных этапов управленческого цикла и основных функций государственного управления, в том числе недостаточность правового регулирования сбора и обработки данных и ответственности субъектов при сборе и обработке данных, наличие коллизий между нормами законодательства о персональных данных, об отдельных видах тайн и возможностями применения технологии обработки больших данных, необходимость пересмотра существующих в государственном управлении механизмов сбора и анализа информации.

Для сопровождения организации обмена данными в рамках цикла госуправления необходимо реализовать обширные технические, организационные и правовые решения, на всех этапах цикла. Исследование вопросов оборота данных применительно к осуществлению различного рода государственных функций приводит к выводу, что исполнение любой государственной функции может быть улучшено за счет активного применения цифровых технологий.

Это позволило сформулировать предложения по формированию комплексного правового регулирования оборота данных в госуправлении. речь идет об изменениях действующего информационного законодательства (о персональных данных, о тайнах, об информации). Нужны также изменения НПА по вопросам государственного управления. В случае принятия федерального закона об основах качественного государственного управления вопросы оборота данных имеет смысл вынести в отдельную главу. Другой вариант – принять отдельный НПА об обороте и управлении данными в государственном управлении.

Кроме того, нуждается в корректировке правовое регулирование исполнения государственных функций, требуются изменения отраслевого законодательства.

В целом же подход необходим комплексный и системный. Данные в цифровой форме – не тот случай, когда удастся обойтись точечными изменениями законов. По идее,

требуется цельная концепция цифровизации законодательства, в соответствии с которой выстраивается политика изменений конкретных НПА.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для Российской Федерации. - Сентябрь 2018. С. 63. - URL: <http://documents.vsemirnyjbank.org/curated/ru/848071539115489168/pdf/AUS0000158-RUSSIAN-WP-REVISED-P160805-PUBLIC-Disclosed-10-15-2018.pdf>
2. Нормативные правовые акты. - URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=88825>
3. Филяк П.Ю. Сети, большие данные (BIG DATA), интеллектуальный анализ данных (DATA MINING) и обеспечение безопасности//Информация и безопасность. - 2017. - Т. 20. - № 4. - С. 524, 526
4. Хохлов Е. Комментарий к новому Закону об информации». Корпоративный юрист, - 2007. - № 1. - С. 4-6.
5. Рожкова М.А. «Информация как объект гражданских прав, или Что надо менять в гражданском праве». Дата обращения 02 марта, - 2019. - URL: https://zakon.ru/blog/2018/11/06/informaciya_kak_obekt_grazhdanskih_prav_ili_chto_nado_menyat_v_grazhdansk_om_prave
6. Corrales M., Fenwick M., Forgó N. (eds.). New Technology, Big Data and the Law. Springer, - 2017. - P.203.
7. Kerber W. Governance of Data: Exclusive Property vs. Access//Springer, DOI 10.1007/s40319-016-0517-2, P.760-761.
8. Maday C., Taillfer M. Un exemple de gouvernance des données à l'heure du numérique: les métadonnées du records management//Droit et gouvernance des données publiques et privées à l'ère du numérique. Sous la dir. de I. Bouhadana, W. Gilles. Paris, Les éditions Imodev, - 2015. - P.157-159.
9. Ежедневное онлайн-издание D-russia.ru//Власти США и Великобритании подписали соглашение о доступе к данным. - URL: <http://d-russia.ru/vlasti-ssha-i-velikobritanii-podpisali-soglashenie-o-dostupe-k-dannym.html>
10. Сравнительно-правовой анализ действующих норм права, практик и тенденций регулирования. - URL : <http://sk.ru/foundation/legal/p/03.aspx>. (дата обращения: 01-04-2019).
11. OECD Recommendation on Digital Government Strategies. - URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>
12. Creation of a data-driven culture in the public sector . - URL: <http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/principle3/>
13. Open Government Data. - URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>
14. OECD (2018), Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. - URL: <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>.
15. Guidelines on the protection of individuals with regard to the processing of personal data in a world of Big Data. - URL: <https://rm.coe.int/16806ebe7a>
16. Practical guide on the use of personal data in the police sector. - URL: <https://rm.coe.int/t-pd-201-01-practical-guide-on-the-use-of-personal-data-in-the-police-/16807927d5>
17. EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information. - URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0098>
18. UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003. - URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32013L0037>
19. EU data protection rules. - URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_en
20. The Digital 9. - URL: <https://www.digital.govt.nz/digital-government/international-partnerships/the-digital-9/>
21. Introducing the 2019-2020 OGP Co-Chair Vision. - URL: <https://www.opengovpartnership.org>
22. UN E-Government Survey 2018. - URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

23. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Перспективы развития законодательного регулирования процесса государственного управления в Российской Федерации. – Москва, 2016. – 32 с. - URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2959422 (SSRN)
24. Обзор Организации Объединенных Наций по уровню развития электронного правительства – 2014 год: электронное правительство в интересах будущего, которого мы хотим. - URL : <https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys> (дата обращения: 13-09-2019).
25. Bertot John Carlo, Estevez Elsa, Janowski Tomasz. Digital Public Service Innovation: Framework Proposal. - URL : https://www.researchgate.net/publication/299388163_Digital_Public_Service_Innovation_Framework_Proposal (дата обращения: 13-09-2019).
26. Нормативно-правовые акты, регламентирующие осуществление государственного земельного надзора. - URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/normativno-pravovye-akty-reglamentiruyushchie-osushchestvlenie-gosudarstvennogo-zemelnogo-kontrolya/>
27. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности//Журнал российского права. - 2018. - №9. - С.8, 12.
28. Leiser M., Murray A. The Role of Non-State Actors and Institutions in the Governance of New and Emerging Digital Technologies//The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology. Brownsword R., Scotford E., Yeung K. (eds.). Online Publication Date: Nov 2016, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199680832.013.28
29. Кондрашев А.А., Терешкова В.В. Баланс частных и публичных интересов в контексте международных стандартов и конституционного законодательства Российской Федерации//Государство и право. - 2018. - №9. - С.58.
30. Сергеев А.П., Терещенко Т.А. Большие данные: в поисках места в системе гражданского права//Закон. - 2018. - №11.
31. Bagnoli V. Competition for the Effectiveness of Big Data Benefits//Springer, DOI 10.1007/s40319-015-0382-4, p.630.
32. Архипов В.В. Проблема квалификации персональных данных как нематериальных благ в условиях цифровой экономики, или нет ничего более практичного, чем хорошая теория//Закон. - 2018. - №2. - С.57-58.
33. Выполнение работ в интересах Министерства экономического развития Российской Федерации в рамках основного мероприятия «Цифровое государственное управление» подпрограммы «Информационное государство» государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» по теме: «Создание федеральной государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке регуляторных решений». - URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok504/view/common-info.html?regNumber=0173100008619000051> (дата обращения 13-10-2019)
34. Проект федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе». - URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=95159> (дата обращения 11-10-2019)
35. Проект федерального закона «О национальной системе управления данными и о внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации в Российской Федерации». - URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=93755> (дата обращения 11-10-2019)
36. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (постатейный) (Амелин Р.В., Ведяева Е.С., Викулов А.М., Григорьева Е.А., Гребенникова А.А., Мокеев М.М., Филатова А.В., Чаннов С.Е.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014)
37. Lundqvist B. Big Data, Open Data, Privacy Regulations, Intellectual Property and Competition Law in an Internet-of-Things World: The Issue of Accessing Data//Bakhoum M., Conde Gallego B., Mackenrodt M.-O.,

Surblytė-Namavičienė G. (Eds.). *Personal Data in Competition, Consumer Protection and Intellectual Property Law. Towards a Holistic Approach?* Springer, 2018. P. 211.

38. Макаров А.В., Вологодина Е.С. Персональные данные как объект преступных посягательств на неприкосновенность частной жизни: законодательный опыт в России и зарубежных странах//Российский следователь. - 2019. - № 5. - С. 71 - 75.

39. Greenleaf G. *Responsive Regulation of Data Privacy: Theory and Asian Examples*//Wright D., De Hert P. (eds.) *Enforcing Privacy. Regulatory, Legal and Technological Approaches*. Springer, - 2016, - p.255.

40. Терещенко Л.К. Государственный контроль в сфере защиты персональных данных//Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2018. - № 4. - С.146.