

ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ
В ЭЛЕКТРОННОЙ СРЕДЕ



СБОРНИКИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ БИБЛИОТЕКИ

Серия «Электронное законодательство»

Выпуск 2

ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ:

ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ
В ЭЛЕКТРОННОЙ СРЕДЕ

Сборник материалов
международной научно-практической конференции



Санкт-Петербург
ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина»
2012

ББК 67.911.16я43
ББК 67.401.114я43
УДК 340

Научный редактор:
Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, профессор, СПбГУ

Редакционная коллегия:
К. Н. Княгинин, канд. юрид. наук, *Д. А. Савельев*, канд. юрид. наук,
Президентская библиотека;
В. Б. Наумов, канд. юрид. наук, доцент, СПбГУ, компания Salans

Серия «Электронное законодательство».
Основана в 2011 г.

Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина (Санкт-Петербург).

П 71 Сборники Президентской библиотеки / Президент. б-ка им. Б. Н. Ельцина. – СПб. : ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2011 – .

Серия «Электронное законодательство». – 2011.

Вып. 2 : Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. – 2012. – 298 с.

ISBN 978-5-905273-22-3.

В сборнике опубликованы материалы международной научно-практической конференции «Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде», проведенной 13 апреля 2012 года ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина» при участии Ассоциации юристов России и при поддержке Министерства юстиции России.

Темами выпуска стали теоретические и практические вопросы информационного права, в том числе вопросы доступа к информации о деятельности органов государственной власти, правовой информации, а также проблемы интеллектуальных прав и правового регулирования библиотек, связанные с доступом к информации.

**ББК 67.911.16я43
ББК 67.401.114я43
УДК 340**

- © ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2012
© Коллектив авторов, 2012

Электронная версия настоящего издания является свободно распространяемой. Любое лицо вправе безвозмездно воспроизводить и доводить до всеобщего сведения в электронной форме настоящее издание на весь срок охраны авторского права и на территории всего мира при условии некоммерческого характера использования, сохранения целостности всего издания, указания имен авторов, первоначального адреса публикации www.rplib.ru и данного текста условий. Осуществление указанных действий означает принятие настоящих условий.

ISBN 978-5-905273-22-3

СОДЕРЖАНИЕ

Вершинин А. П.

Введение	11
----------------	----

ВЫСТУПЛЕНИЯ

Евтухов В. Л.

Приветствие	14
-------------------	----

Фирсов В. Р.

Право на доступ к государственной информации	18
--	----

Вислый А. И.

Традиционные и электронные библиотеки: перспективы развития.....	20
--	----

Кузьмин Е. И.

Международный опыт осмысления проблем доступа к информации через призму межправительственной программы ЮНЕСКО «Информация для всех».....	22
--	----

Наумов В. Б.

Право на доступ к знаниям и монополия интеллектуальной собственности: проблемы конвергенции 25

Элькаим Й.

Цифровые библиотеки, доступ к информации и право: опыт компании Google (пер. с англ. Д. Савельев)..... 28

Фадеева Е. А.

Обмен информацией в сети Интернет: практические аспекты совершенствования законодательства 33

Авакян Е. Г.

Электронное государство и доступ к информации о деятельности органов государственной власти 37

СТАТЬИ

Бачило И. Л.

Современные задачи информационного права..... 42

Войниканис Е. А.

«Баланс интересов» как цель и критерий оценки регулирования доступа к информации в цифровой среде 51

Исаков В. Б.

Модернизация формы нормативного правового акта в электронной среде..... 57

Монахов В. Н.

Авторское право как фактор становления библиотечного дела 2.0. Есть ли шанс для гармонии?..... 78

Волков А. А., Ковальчук В. Э.

Вопросы опубликования правовых актов на Официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru..... 91

Благовещенский Н. Ю.

Практика ведения и перспективы развития федеральных регистров и государственных реестров 98

Синицына М. А.

Вопросы и предложения по обеспечению доступа к информации в рамках формирования «электронного государства»..... 107

Бегтин И. В.

Открытое государство. История и новый смысл..... 112

Савельев Д. А.

Принципы и технологии «открытых данных» при организации официального опубликования правовой информации 120

Юртаев А. Н., Насыров И. Р.

«Официальный портал Республики Татарстан» как инструмент взаимодействия органов власти с населением..... 127

Ярков В. В., Незнамов А. В.

Признание электронных информационных материалов экстремистскими как ограничение права на доступ к информации в электронной среде..... 131

Северин В. А.

Доступ к коммерчески значимой информации..... 139

Медейко В. В.

Массовое сетевое сотрудничество: механизм создания общедоступной информации 145

Молдовян Н. А.

Технология цифровой подписи: безопасность и функциональность..... 150

Радиванович Н. Н.

Официальное опубликование правовых актов в Республике Беларусь.
Переход к электронной форме 154

Сидорчук И. П., Охрименко А. А., Григорьев А. А.

Пути формирования «электронного правительства» в Республике
Беларусь..... 160

Морозов А. В., Филатова Л. В., Денисов И. С., Рустикова Г. С.

Обучение государственных и муниципальных служащих на основе
портала «Юстиция» в свете концепции электронного государства..... 165

Мауленов К. С., Мауленова Б. Н.

Проблемы права интеллектуальной собственности в Республике
Казахстан..... 170

Чугунов А. В.

Внедрение технологий и методов «электронного управления» в Рос-
сийской Федерации: организационно-правовые проблемы и барьеры
развития..... 175

Поздняков М. Л.

Концептуальные проблемы развития доступа к информации о деятель-
ности государственных органов 184

Чубукова С. Г.

Облачные технологии как стратегия предоставления государственных
услуг 189

Мочалов А. Н.

Об информационной открытости конституционного правосудия 193

Макаров О. Г.

Обеспечение частных интересов при сборе и обработке информации государственными органами 196

Маскаева И. И.

Пределы ограничения права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти 203

Ковалева Н. Н.

Организация системы государственного управления информационным обеспечением в электронной среде..... 209

Дмитриев В. В.

Актуальные проблемы доступа к информации в деятельности Федеральной службы судебных приставов 214

Ефремов А. А.

Реализация принципа прозрачности в сфере противодействия коррупции: результаты контент-анализа официальных сайтов органов власти в Центральном и Приволжском федеральных округах 219

Ананьин П. А.

Деятельность органов государственной власти в рамках единой политики электронного государства: проблемы и перспективы..... 229

Амелин Р. В.

О взаимосвязи правовых и технологических инструментов в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме..... 234

Ситдикова Р. И.

Доступ к информации в электронной среде и охрана авторских прав 238

Слободнюк С. Л.

Информационная реальность и правовая реальность: перспективы деструкции..... 244

Абрамов А. Г., Сигалов А. В.

Электронная библиотека портала «Единое окно доступа к образовательным ресурсам»: вопросы легализации открытого контента..... 248

Зайкова С. Н.

Доступ к информации о деятельности органа регулирования цен (тарифов) обеспечит открытость ценовой политики 253

Соколов Д. В.

Информационная безопасность в системе государственного управления Российской Федерации 257

Булгакова Е. В., Денисов И. С.

Организационно-правовое обеспечение участия граждан Российской Федерации в обсуждении законопроектов 262

Миролюбова С. Ю.

Проблемы создания информационно-аналитических ресурсов инфраструктуры биотехнологий в Российской Федерации 270

Авдеев А. Н., Курцер А. Е., Едрышова Е. В.

Обеспечение гарантий сохранности и неизменности электронного контента в информационно-образовательной среде 274

Юматов В. А.

Электронные учебники в профессиональной подготовке курсантов военных институтов внутренних войск МВД России..... 279

СООБЩЕНИЯ

Борисова Е. И.

Доступ к информации в электронной среде: правовое регулирование на уровне субъектов Российской Федерации 284

Глушаков А. Ю.

Влияние информационной среды на формы передачи юридической информации 286

Дегтярева И. А.

К вопросу о правовых основах доступа к информации в Российской Федерации 288

Глазкова А. О.

Реализация права на доступ к государственным услугам в электронном виде 291

Панасенко Л. И.

Правовые аспекты доступа к архивным информационным ресурсам 294

Список используемых сокращений

- ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
- ВВП – валовой внутренний продукт
- ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации
- ЖКХ – жилищно-коммунальное хозяйство
- ИНН – идентификационный номер налогоплательщика
- МБА – межбиблиотечный абонемент
- НИИ – научно-исследовательский институт
- НИР – научно-исследовательская работа
- НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации
- ООН – Организация Объединенных Наций
- ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
- РАМН – Российская академия медицинских наук
- РАН – Российская академия наук
- РАСХН – Российская академия сельскохозяйственных наук
- РГБ – Российская государственная библиотека
- СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации
- СНИЛС – страховой номер индивидуального лицевого счета
- УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации
- ФЗ – Федеральный закон
- ФНС РФ – Федеральная налоговая служба Российской Федерации
- ФСБ РФ – Федеральная служба безопасности Российской Федерации
- ЭВМ – электронная вычислительная машина
- ЮНЕСКО – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
- IP – Internet Protocol (часто используется в значении «IP-адрес», адрес сетевого узла в соответствии с протоколом сети Интернет)
- WWW – World Wide Web, Всемирная паутина

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших целей Президентской библиотеки является формирование общегосударственного хранилища важнейших документов по истории, теории и практике российской государственности, по вопросам русского языка как государственного языка Российской Федерации в электронном виде. Тематика комплектования фонда служит воспитанию политической и правовой культуры, гражданственности и патриотизма, развитию гражданского общества, укреплению правового государства.

Электронный формат документов является средством интеграции ресурсов, разнообразных по источникам и способу хранения информации. Кроме того, на основе современных технологий обеспечивается возможность самого широкого доступа к документам. Информационный ресурс, включающий различные виды и типы документов, позволяет решать задачи поддержки научной, образовательной и просветительской деятельности. Об этом свидетельствуют официальные и публичные мероприятия, многочисленные издательские и творческие проекты в Президентской библиотеке, а также расширение сети ее региональных и зарубежных центров.

Настоящее издание представляет собой второй выпуск сборника научных трудов Президентской библиотеки в серии «Электронное законодательство». В нем собраны результаты новейших исследований по вопросам правового регулирования в электронной среде: опубликованы многочисленные выступления, статьи и сообщения участников ежегодной конференции, которая состоялась в Президентской библиотеке 13 апреля 2012 года. Название конференции «Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде» связано с теоретической и практической проблемой организации доступа к информации в электронной среде с учетом требований закона. В 2011 году обсуждался доступ к нормативно-правовой информации,

в этом – право на доступ к информации различных видов (государственно-правовой, научно-образовательной, массовой).

В сборнике рассматривается целый комплекс актуальных вопросов в области информационного права:

- понятийный аппарат информационного права;
- реализация законодательства о доступе к информации и услугам органов государственной власти;
- создание государственных информационных систем;
- внедрение новых способов обеспечения открытости информации;
- правовая регламентация использования электронной подписи;
- законопроектные работы и политико-правовые инициативы в области доступа к объектам интеллектуальных прав;
- создание электронных образовательных ресурсов и т. д.

Изучение этих вопросов должно способствовать выявлению проблем и противоречий в обеспечении доступа к информации различных видов, устранению пробелов и уточнению понятийного аппарата в области правового регулирования информации, систематизации законодательства об информационной деятельности в электронной среде. В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации обеспечение гарантированного свободного доступа граждан к информации – одна из важнейших задач государства.

Структура сборника в целом отражает работу конференции. Рассчитываем, что ее результаты будут интересны читателю и станут материалом для обобщения, критики, а также новых идей и исследований.

А. П. Вершинин,
доктор юридических наук, профессор,
генеральный директор
Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина

Выступления

Приветствие

*В. Л. Евтухов**

Спасибо за предоставленную возможность поучаствовать в вашей очень важной на сегодняшний день конференции. Хотелось бы всех поприветствовать в стенах Библиотеки имени Б. Н. Ельцина, библиотеки, которая, безусловно, обладает уникальным информационным ресурсом, библиотеки, которая отвечает современным достижениям в области использования технологий. В этой гостеприимной аудитории и в стенах этой библиотеки Министерство юстиции не раз проводило свои конференции. В ближайшее время у нас будет очередная ежегодная конференция, посвященная мониторингу правоприменения.

Мы все прекрасно осознаем, что современная наука развивается семимильными шагами и ее достижения, и в частности информационные технологии, влияют не только на качество нашей жизни, но и на наш внутренний мир. Наше с вами безусловное право доступа к информации закреплено в Конституции Российской Федерации. В современных реалиях это уже не просто декларация, это одно из необходимых условий существования правового государства и развития современного демократического общества. Но, однако, приходится признавать, что при растущей роли информационных технологий и увеличивающемся объеме социально значимой информации нельзя с уверенностью утверждать, что с такой же скоростью растет уровень правовой грамотности населения и прежде всего его правосознания. Парадокс в том, что при сформированном правовом поле, при наличии доступа к правовой информации мы часто продолжаем по-прежнему искать пути примитивного решения сложных проблем. Сегодня современному гражданину, к сожалению, намного проще кажется обратиться к человеку, нечистому на

* *Евтухов Виктор Леонидович*, заместитель министра юстиции Российской Федерации.

руку, дать взятку, нежели действовать согласно норме закона. Я, конечно, не призываю к тому, чтобы каждый гражданин России стал правоведам, но что мешает на ранней стадии обратиться к юристу в случае возникновения проблемы, воспользоваться юридическими знаниями, а не совершать правонарушение и рисковать при этом, надеяться на всем известный «авось»?

Полагаю, и думаю, что вы со мной согласитесь, причина прежде всего кроется в том самом правовом нигилизме, или правовом отрицании, в неверии в торжество закона, которое выражено в известной народной поговорке: «Закон, что дышло, куда повернешь, так и вышло». Именно об этом социальном пороке неоднократно говорил в своих выступлениях Президент нашей страны Д. А. Медведев. Изменить отношение к законам в нашей стране – задача, безусловно, очень непростая, тем более что значительная часть нашего общества придерживается той правовой морали, которая исторически строилась на традиционных нормах, – отеческом попечении, указе царя, воле вождя. В общем-то, главная оценка массовым сознанием той или иной ситуации выражалась и до сих пор выражается такими понятиями, как «справедливо или несправедливо», и очень редко – «законно или незаконно». Поэтому одним из ведущих направлений деятельности Министерства юстиции является пропаганда права и агитация за его надлежащее применение.

В данной ситуации огромным подспорьем стал подписанный в прошлом году Указ Президента Российской Федерации о правовой грамотности населения, который отразил особенное внимание государства к этой проблеме и, по сути, регламентировал складывающийся тренд на распространение правовой информации для всех тех, кто пожелает эту информацию получить. Это и публикация судебных актов, и разъяснения законов, и распространение мнения юристов, и просветительская работа, и многое-многое другое. По нашему мнению, вера в закон, торжество закона, в эффективность органов власти способна появиться только при условии прозрачности деятельности государственных институтов, и на это как раз направлена стремительно развивающаяся концепция электронного правительства, а также доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц.

В этом вопросе роль Министерства юстиции также достаточно велика. За последние годы принят ряд нормативных правовых актов, которые направлены на обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, судов, предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Важный и, на мой взгляд, пока не до конца проработанный элемент обеспечения возможности получения достоверной и полной информации, которая предоставляется в электронном виде, – это придание ей юридической значимости. Принцип открытости коррелирует с принятыми законами о гарантиях доступа

к информации о деятельности судов, и такая информация стала открытой и доступной каждому.

С 1999 г. Министерство юстиции через Интернет обеспечивает доступ граждан к нормативным правовым актам как федерального, так и регионального и муниципального уровней. Сегодня на официальном сайте Минюста России действует портал «Нормативные правовые акты», и в нем содержится более 3 млн нормативных актов различного уровня включая более 1,5 млн муниципальных актов. Кроме того, помимо вышеуказанных нормативных правовых актов доступны дополнительные сведения к ним. Это информация о юридической экспертизе, заключения органов прокуратуры, опубликование и обнародование решений судов об оспаривании любых актов, предписания Федеральной антимонопольной службы России и многие другие.

На данный момент мы пытаемся расширить перечень доступных нормативных правовых актов за счет публикации ведомственных актов. И мы считаем, что было бы логично наделить интернет-ресурс Министерства юстиции правом стать источником опубликования официальных документов наряду с «Российской газетой» и бюллетенем нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Я напомню, что в прошлом году претерпел изменение порядок официального опубликования нормативных правовых актов практически всех уровней. Их источником стал Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. Но, безусловно, мы все признаем, что одной публикацией юридических документов, какими бы архиважными они ни были, невозможно заставить граждан уважать закон. В первую очередь законодательство должно быть максимально приближено к запросам социальной среды. И понять это в должной степени возможно только через мониторинг правоприменения.

Безусловно, эффективность проведения мониторинга, а Министерство юстиции проведением мониторинга правоприменения занимается уже не первый год, невозможна без активного участия различных корпораций, профессиональных союзов, представителей бизнеса, то есть всех тех, кто наиболее приближен к правоприменительной практике и запросам социальной среды. Но и любое заинтересованное лицо сегодня способно достучаться до нас и сообщить о недостатках законодательства. Мы в настоящее время в Министерстве юстиции пробуем в тестовом режиме правовой интернет-портал о состоянии правоприменения. У пользователей Интернета появился доступ к информации о результатах мониторинга, а также возможность оставить свое мнение об эффективности применения законов.

Мы – реалисты и прекрасно осознаем, что значительная часть сообщений, которые к нам приходят, будет на грани рефлексии, но будут и определенные здравые предложения. Мы уже сейчас, как только запустили портал в тестовом режиме, сталкиваемся с тем, что есть весьма и весьма важная

информация, которую мы отдаем нашим коллегам-экспертам и сами анализируем и готовим предложения для органов власти и управления нашей страны на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

Задача на 2012 г., которая поставлена по внедрению этого портала, – прежде всего обеспечить его продуктивное функционирование и наполнить его необходимой информацией. Мы убеждены, что мониторинг правоприменения возможен в полной мере только в том случае, если он проводится силами не только чиновников, ученых и даже частнопрактикующих юристов. Важно, чтобы он был погружен в социальную среду, которая по личному опыту понимает, как работает или не работает тот или иной закон. Нужно подчеркнуть, что Интернет сегодня становится эффективной формой взаимодействия государства и общества, так как, по сути, является самым доступным механизмом обмена информацией.

Сегодня на этой важной конференции, наверное, вы обсудите и иную сторону медали – то, что сегодня Интернет породил и абсолютную информационную безответственность. Никто сегодня не может отрицать того, что Интернет, став неотъемлемой частью нашей с вами жизни, все-таки породил проблему регулирования оборота информации – защиты не только прав на информацию в Интернете, но и личности от интернет-информации. Эта проблема актуальная, сложная, и к этой проблеме никто еще всерьез не подступался.

Поэтому очевидно, что необходимо соблюдать баланс соотношения свободы и ответственности, и регулирование Интернета должно соответствовать реалиям общественных отношений. Проблему эту, и об этом уже тоже говорилось с высоких трибун не раз, необходимо решать взвешенно и спокойно.

В заключение хотелось бы пожелать, чтобы дискуссии сегодня проходили на высоком уровне, чтобы качество дискуссий было соответствующим тем уважаемым приглашенным лицам, которые принимают участие в конференции.

Право на доступ к государственной информации

В. Р. Фирсов

Как представитель библиотечного сообщества позволю себе остановиться на пяти тезисах. Все они тесно сопрягаются между собой.

1. В качестве отправной точки можно считать, что доступность информации для самой широкой аудитории определяется прежде всего тем, что она переводится в цифровую форму, сохраняется и распространяется. Это необходимое условие для обеспечения пользователей информацией через различные точки доступа, и одними из основных таких пунктов на сегодняшний день являются библиотеки.

2. Анализируя сферу законодательного обеспечения права на информацию последних десяти лет, мы должны признать, что в основе законодательства о доступе к информации до сих пор действовал принцип презумпции закрытости информации. Особенно это касается информации о деятельности государственных и муниципальных органов, т. е. информации наиболее социально значимой. Так, в соответствии с известным постановлением Правительства РФ¹, информация, обязательная для раскрытия, ограничивается определенным перечнем как для федеральных органов власти, так и для других уровней. Подобный подход характерен для первого десятилетия 2000-х гг. Эта ситуация не может быть признана удовлетворительной.

3. Приведу примеры. Так, в рейтинге открытости исполнительных органов федеральной власти Министерство культуры занимает лишь 27-е место, а важное для всех тех, кто хочет следить за жизнью в стране, ведомство

* *Фирсов Владимир Руфинович*, д-р пед. наук, президент Российской библиотечной ассоциации.

¹ Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». // СЗ РФ. № 7. 2003. Ст. 658.

Роскомстат – 72-е. Новый этап в открытости государственной информации и ее доступности определяет Федеральный закон № 8-ФЗ¹.

4. В настоящее время для библиотек как одних из ключевых поставщиков информации о деятельности государственных органов власти и в более узком смысле – правовой информации может наступить принципиально новый этап развития. Он связан с возможным принятием новой редакции Гражданского кодекса. Особенно важны для нас ст. 1273–1275, относящиеся к деятельности библиотек. Особое значение для доступности информации имеет ст. 1275, которая посвящена исключениям и ограничениям авторского права с целью обеспечения большей доступности информации в библиотеках. Эти поправки позволяют библиотекам переводить информацию, имеющую научное и образовательное значение, в цифровую форму без согласования с правообладателем и предоставлять доступ к ней в стенах библиотеки, в том числе в порядке межбиблиотечного взаимодействия.

5. В этой связи еще большее значение для библиотечного сообщества имеет возможность доступа к Интернету в библиотеках. Существует огромное количество агрегаторов цифровой информации, в том числе и правовой, развиваются технологии электронного правительства, увеличивается количество электронных документов в библиотечных фондах. Библиотеки – одни из основных пунктов доступа к информации. Однако на сегодняшний день только 27 процентов из 45 тысяч общедоступных библиотек страны имеют доступ к Интернету. Поэтому Российская библиотечная ассоциация подготовила предложения о необходимости внесения дополнений в Федеральный закон «О библиотечном деле». Так, в действующей редакции статьи 7, которая определяет минимальный перечень услуг, предоставляемых общедоступными библиотеками, финансируемыми за счет муниципального или государственного бюджета, доступ к Интернету не оговорен. Эта ситуация – на грани абсурда, ибо доступ к Интернету в настоящее время есть фактически у каждого обладателя мобильного телефона, т. е. у подавляющего большинства населения страны. И в то же время во всех сельских библиотеках, которые как раз и составляют основу общедоступной сети, Интернет в настоящее время недоступен. По этому поводу нами сделано обращение к главе Правительства Д. А. Медведеву, проведены переговоры в Комитете по культуре Государственной Думы, с Министерством культуры. Организация доступа к Интернету во всех библиотеках – базисное условие, которое позволит библиотекам в полной мере осуществлять одну из своих важнейших функций по обеспечению правовой информацией и информацией о деятельности государственных и муниципальных органов.

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». // СЗ РФ. № 7. 2009. Ст. 776.

Традиционные и электронные библиотеки: перспективы развития

*А. И. Вислый**

Мы провели небольшое исследование: сколько книг из списка ста самых спрашиваемых в РГБ есть в Интернете и может ли получить пользователь Интернета доступ к их электронным копиям. В прошлом году это были две книги. Одна была размещена нелегально, а другую можно было легально скачать с сайта ЛитРес. «Две книги из ста – это ноль, ничего в Интернете нет», – так мы говорили. Буквально две недели назад мы провели еще одно исследование, и теперь из этого списка ста книг в Интернете появилась пятьдесят одна. От 2 до 51% за один год – это, конечно, колоссальный рост. В Интернете размещены: «Авторское право и смежные права» – на сайте deposit files, легальных копий не обнаружено; «Право интеллектуальной собственности» – на сайте narod.ru, легальных копий не обнаружено; «Стоимость компаний и оценка их управления» – на сайте gutracker.org, легальных копий не обнаружено, и т. д. То есть копии книг в Интернете есть, и ясно, что они размещены с нарушением законодательства об авторском праве. Ясно, что за их чтение пользователь Интернета платит деньги (могу рассказать об этом отдельно), и абсолютно ясно, что эти деньги не попадают правообладателям. Это объективная реальность.

Можно много говорить о правовом нигилизме или правовой стороне дела, но это так. Вопрос: можно ли административным путем этот процесс предотвратить? Ответ – нет. Структура нынешнего Интернета такова, что сайты, содержащие эти материалы, перемещаются со скоростью света. То они в Эквадоре, то – в Голландии, то – в России. Нужно создавать альтернативную возможность, когда нелегальными сайтами и копиями будет

* *Вислый Александр Иванович*, генеральный директор Российской государственной библиотеки, президент Библиотечной ассамблеи Евразии.

пользоваться неудобно, а легальными – удобно. В этом плане многое зависит от библиотек. Библиотеки и раньше, и сейчас, и в будущем – это те организации, куда можно прийти и бесплатно почитать. Поправки, которые внесены в 4-ю ч. ГК РФ, направлены на то, чтобы такая же возможность сохранялась и в электронной среде. Если читатель хочет читать книгу бесплатно, у него должна быть возможность прийти в библиотеку, сесть и почитать. Если он хочет уйти из библиотеки с электронной копией, у него должна быть возможность купить электронную копию, но при этом основная часть денег должна уйти правообладателю. Я надеюсь, что те поправки, которые сейчас предлагаются в 4-ю ч. ГК РФ, будут приняты и обеспечат нам такую возможность.

**Международный опыт
осмысления проблем доступа к информации
через призму
межправительственной программы ЮНЕСКО
«Информация для всех»**

*Е. И. Кузьмин**

В условиях формирования глобального информационного общества проблемы доступности информации в каждой стране носят не только специфически национальный, но и универсальный характер. Знания о том, как решаются эти проблемы в других странах – как в тех, что находятся на схожем уровне развития, так и в более продвинутых, – необходимы для верного понимания, описания, формулирования и решения собственных проблем. Даже в эру «бумажной» информации ни одна страна не могла полноценно решать их в одиночку. В том числе и потому, что все страны нуждались в информации друг о друге и должны были обмениваться ею. Поэтому было востребовано международное сотрудничество, которое приводило к выработке общих подходов, норм и стандартов, гармонизации национального законодательства, международному разделению труда. Сегодня в условиях «цифрового» мира, когда объемы информации растут экспоненциально, а информационные потоки усложняются, когда информация легко перешагивает государственные границы и выходит из-под национальных юрисдикций, международное сотрудничество тем более необходимо и востребовано.

Чему учит межправительственная программа ЮНЕСКО «Информация для всех»? Это единственная межправительственная программа в мире, которая комплексно изучает гуманитарные аспекты политики развития информационного общества.

Всеобщий доступ к информации, создание качественных общедоступных информационных ресурсов – на повестке дня во всех странах без исключения.

* *Кузьмин Евгений Иванович*, председатель Межправительственного совета и Российского комитета программы ЮНЕСКО «Информация для всех», президент Межрегионального центра библиотечного сотрудничества.

Вопросы доступа к информации нельзя рассматривать изолированно от других основных компонентов политики построения справедливого информационного общества.

Возникшие 15-20 лет назад надежды на то, что информационные технологии помогут преодолеть информационный разрыв в уровне доступности знаний между разными странами и разными социальными группами в пределах одной страны, не оправдались. Доказано, что этот разрыв обусловлен отнюдь не только неравенством в доступе к новым технологиям, но прежде всего неравенством социальным, имущественным. Информационный разрыв – это социальный разрыв. И он со временем только увеличивается. Повсеместное использование информационных технологий расширяет эту пропасть.

Одно только правовое регулирование не может и не должно решать всех проблем, связанных с обеспечением доступа к информации в электронной среде. Информации становится все больше и все больше такой, от которой не знаешь, как спрятаться. В Интернете происходит огромное количество манипуляций массовым сознанием. При этом во всем мире падает интерес к чтению серьезных текстов, происходит более поверхностное их восприятие.

Эти проблемы должны решать все социальные институты, прежде всего система образования, которая должна формировать медиа- и информационную грамотность населения и его читательскую компетентность – без этого люди просто не смогут находить, критически оценивать, должным образом интерпретировать и эффективно применять информацию.

Научные институты должны разрабатывать, а система образования должна укоренять принципы новой информационной этики, ответственного поведения в киберпространстве. Этика в киберпространстве, в том числе в социальных сетях, приобретает едва ли не ключевое значение – этика создания, использования, сохранения, агрегации информационных ресурсов, предоставления их в общественный доступ, распространения, а при необходимости – блокирования, фильтрации и т. д.

Сегодня в крупных университетах на Западе создаются институты изучения этических проблем информационного общества, и таким образом получает развитие новое серьезное научное направление. Наблюдается также тенденция создания факультетов поведенческих наук, где изучается поведение человека, в частности, в киберпространстве, потому что киберпространство становится самостоятельной реальностью, которая оказывает сегодня едва ли не решающее воздействие на всю жизнь.

То, какая серьезная борьба идет за выработку универсальных этических принципов в информационном обществе и за ценности, которые будут лежать в их основе, иллюстрирует история почти десятилетних попыток принять внутри ЮНЕСКО Кодекса этики для информационного общества. Четвертый вариант кодекса – весьма и весьма сглаженный и вполне безобидный – был

заблокирован недавно североевропейскими и североамериканскими странами.

Киберпространство становится инструментом реализации политических, экономических, пропагандистских и культурных целей не только крупных государств, но и всех влиятельных сил, которые порой очень агрессивно то блокируют нежелательную для них информацию, то раздувают искусственный спрос на ту информацию, которая помогает им в осуществлении их интересов. Впереди сильная борьба за обладание киберпространством и за определение характера и направлений его назревших изменений. Последствия будут довольно тяжелыми для тех, кто проиграет в этой борьбе.

Всеобщий доступ к качественной актуальной информации невозможен также и без сохранения информации. Человечеству потребовалось примерно 2000 лет для того, чтобы научиться сохранять информацию на аналоговых носителях, прежде всего на бумаге, и для этого было создано множество институтов, которые взаимодействовали между собой и по горизонтали, и по вертикали, и на национальном, и на международном уровнях, продуцируя большое количество разнообразных практик и стандартов собирания, сохранения, описания и поиска информации. Сегодня сохранение электронной информации катастрофически отстает от технических и социальных изменений. А несохраненная информация сегодня – это огромные пробелы в доступе к ней в будущем.

Доступ к информации может считаться всеобщим только тогда, когда человек имеет доступ к ней на понятном ему языке. Поэтому очень важно развивать также многоязычие в киберпространстве.

Наконец, невозможно обеспечить ни доступ к информации, ни сохранение информации, если не формировать и не реализовывать эффективную национальную политику, ориентированную на укрепление традиционных информационных институтов – библиотек, архивов, центров научно-технической информации, издательств, СМИ.

Право на доступ к знаниям и монополия интеллектуальной собственности: проблемы конвергенции

*В. Б. Наумов**

В системе интеллектуальной собственности, как мы все прекрасно знаем, есть различные институты, и я не буду говорить о промышленной собственности, конструкциях, связанных с инновационной экономикой, инновационным бизнесом, где доля объектов промышленной собственности и иных объектов, например, ноу-хау, гораздо выше, нежели доля объектов авторских и смежных прав. В первую очередь я сосредоточусь на тематике, связанной с авторскими и смежными правами, которые очень тесно корреспондируют с важной проблемой доступа к знаниям.

В рамках этой проблемы есть многочисленные экономические интересы, политическое взаимодействие и конкуренция стран мира. И мы находимся на очень непростом отрезке развития нашей истории. Нужно определить концепцию и предложить в рамках развития четвертой части Гражданского кодекса, информационного законодательства, других отраслей законодательства взвешенное решение, которое позволило бы существовать, по крайней мере, определенный промежуток времени.

При этом нужно иметь в виду, что реалии современных информационных технологий совершенно по-другому заставляют нас смотреть на те конструкции права интеллектуальной собственности и в принципе даже на государственное управление в целом, нежели это было два десятка лет назад. Если мы говорим о знаниях, можно вспомнить известное высказывание Бенджамина Франклина о том, что «...знания есть двух видов – есть сам предмет, а есть сведения о том, где мы эти знания найдем». У нас сейчас есть распределенная система знаний за счет развития Интернета и информационных технологий.

* *Виктор Борисович Наумов*, канд. юрид. наук, доцент СПбГУ, управляющий партнер, руководитель российской практики по ИС, ИТ и телекоммуникациям юридической фирмы «Salans».

И конечно, действующее законодательство, классическая система межгосударственных отношений, классическая экономика знаний применительно к материальным копиям уже не справляются с этими фактическими реалиями.

В научных исследованиях в сфере интеллектуальной собственности есть несколько течений, которые сейчас можно выделить. Во-первых, есть классические защитники интеллектуальной собственности, которые предлагают по мере развития информационных технологий добавлять дополнительные институты в существующую систему. Есть известные течения, связанные с отрицанием самой идеи. Существует серьезное направление, связанное с необходимостью ревизии интеллектуальной собственности. Здесь можно процитировать выступление Президента Российской Федерации 3 ноября 2011 г., адресованное лидерам стран – участниц «группы двадцати». Д. А. Медведев сказал, что старые принципы охраны интеллектуальной собственности, создававшиеся в совершенно другом технологическом контексте, в складывающихся условиях больше не работают, что требуют определения новые концептуальные механизмы международного регулирования творческой деятельности в сети Интернет.

Помимо этих концептуальных направлений существуют отдельные списки вопросов, которые являются крайне актуальными, – для библиотечного сообщества, науки, пользователей, общества, интернет-компаний и, естественно, правообладателей. Здесь можно выделить развитие института свободного использования произведений и баталии вокруг его развития. В разных странах мира делается акцент на том, что в некоторых случаях возможно расширение института освобождения от ответственности за нарушение прав в тех или иных ситуациях, в частности, применительно к указанному выше выступлению, вводятся дополнительные конструкции, которые устанавливают презумпцию добросовестности пользователя, когда, если иное не указано явно правообладателем, пользователь Интернета, по мнению нашего Президента, должен считать использование соответствующего объекта законным.

В современных реалиях чаще всего копы ломают вокруг интеллектуальной собственности и права на доступ к знаниям. Если вспомнить дискуссию, которая идет в связи с принятием поправок к части четвертой Гражданского кодекса РФ, достаточно выделить всего несколько проблем, и по ним видно, насколько сложно сейчас приходиться к какому-то компромиссу. Например, известная проблематика ответственности информационных провайдеров и посредников (интернет-площадок), которую неоднократно рассматривали суды, в первую очередь Санкт-Петербурга и Москвы. После представления соответствующей предметной позиции Высшего Арбитражного Суда 1 ноября 2011 г. (по делу «Агавы») проявляются определенные

тенденции, которые могут характеризоваться, как некое ограничение ответственности этих «площадок». Причем это совершенно не устраивает правообладателей.

Если рассмотреть реалии, связанные с открытым программным обеспечением, с open source, Creative Commons – то, что сейчас крайне популярно и также активно обсуждается, то редакция проекта ст. 1233, которая сейчас внесена на рассмотрение в Государственную Думу, – своеобразный компромисс, который принят под давлением правообладателей. Изначально отказ от прав и предоставление публичного заявления о свободном использовании были гораздо более либеральными и применимыми на практике. На текущий момент та конструкция, которая предлагается, говорит о заявлении о свободном использовании исключительно на сайте Роспатента, что применительно к иностранным правообладателям работать не будет.

Такие примеры можно продолжать и далее. Хочется в завершение отметить, что нахождение компромисса действительно является крайне важной задачей. Поскольку мы должны понимать, что если мы смотрим на мировую инновационную экономику, Россия во многом проигрывает. Но тем не менее появление Интернета, технологий удаленного доступа позволяет компенсировать те социально негативные последствия, которые имели место несколько десятилетий назад, и право на доступ к знаниям в силу своей неразработанности представляет собой мощный институт и конституционных, и гражданских прав, которые надлежит развивать и поддерживать наряду с развитием интеллектуальной собственности.

Цифровые библиотеки, доступ к информации и право: опыт компании Google

(пер. с англ. Д. Савельев)

*Й. Элькаим**

Применение права в области доступа к информации сейчас стоит на повестке дня в России и во всем мире. Несмотря на то, что компания Google предоставляет поисковый сервис уже более 10 лет, а до нее были и другие поисковые сервисы, некоторые правовые вопросы все еще не нашли своего разрешения ни в США, ни в Европе.

Поскольку мы находимся в библиотеке и вопрос оцифровки книг является существенной частью настоящей дискуссии, в качестве примера и темы моего доклада я хотел бы привести сервис Google Books. Основной мой тезис заключается в том, что некоторые вопросы, возникшие при создании сервиса Google Books, связаны с различными аспектами доступа к информации и работы поисковых сервисов в целом.

Изначально, когда компания Google была только основана, ее создатели не хотели заниматься только лишь индексированием веб-сайтов. Их идея заключалась в том, чтобы сделать проще доступ к информации и знаниям для людей, где бы они ни находились, – в Сети или вне ее. Поэтому, когда компания начала работать и получать достаточный доход, к идее оцифровки книг снова вернулись. Компания стала партнером ряда библиотек сначала в США, а затем в Европе, помогая им оцифровывать библиотечные коллекции. Это привело к возникновению некоторых вопросов в сфере авторского права как в США, так и в Европе.

В качестве небольшого отступления отмечу, что в прошлом месяце мы стали партнерами с музеем Mundaneum в Бельгии, который более 100 лет назад реализовал похожую инициативу: это был своего рода предшественник поисковой системы. Музей каталогизировал информацию, выраженную

* *Йорам Элькаим*, директор, руководитель юридической службы компании Google по регионам Южной и Восточной Европы, Среднего Востока и Азии.

в книгах, статьях, фотографиях, картах. Люди могли направлять свои запросы почтой и получать ответ, в какой библиотеке мира находится нужная информация. В музее 16 млн карточек, и я думаю, что это очень хорошее партнерство для компании Google, чтобы осознать то, что уже было сделано, и то, что еще предстоит сделать в будущем в деле организации знаний.

Это ведет нас к важному отличию. Когда мы говорим о доступе к информации, необходимо различать поиск информации и доступ к ней, то есть установление местонахождения информации и вопрос доступа к ней. И эти два вопроса дополняют друг друга, но затрагивают несколько разные правовые аспекты, которые следует разделять. В Google Books представлены элементы обоих этих аспектов. В ряде случаев это просто поисковая система, которая помогает найти информацию о том, где находится книга, а иногда позволяет получить доступ к самой книге. И очевидно, что возникающие вопросы авторского права различны. Иногда эти два аспекта смешивают, что вызывает дебаты о вопросах права. Так что я хотел бы кратко показать, почему так важно, что вопросы поиска и доступа — разные.

Правоприменение в отношении поисковых инструментов. Причина, по которой судебные споры относительно Books в США и Франции¹ так важны для Google, связана не только с Books, но также и с вопросом применения авторского права к поисковой системе в целом. Если вы посмотрите на то, как работает поисковая система, то вы увидите программы-роботы, которые посещают веб-страницу, копируют ее, индексируют все слова и содержимое на странице и таким образом помогают вам быстрее найти ее. Как правило, поиск выдает заголовок, две-три строки текста и ссылку на оригинальный источник. То, что Google делал с библиотечными ресурсами, примерно похоже на эту работу с одним лишь исключением — Google был первым, кто сделал цифровую копию книги. Но вы можете сказать, что поисковая система также делает цифровую копию всех веб-страниц для индексирования. Если книга защищена авторским правом, мы показываем только ее короткий отрывок в поиске. И если легальность такой книги подвергается сомнению, то данный вопрос возникает и у поисковой системы, так как это подвергает сомнению легальность работы самой поисковой системы. Возникает вопрос, в какой степени работа поисковой системы находится в действующем правовом поле.

Когда книги оцифрованы и проиндексированы, они могут быть добавлены к другим результатам поиска, что делает результаты поиска более насыщенными и релевантными. Это дает новые возможности доступа для всех людей ко всем знаниям. Когда вы оцифровали и проиндексировали книги, вы можете дать людям возможность найти их в будущем с помощью инновационных способов, которые сейчас даже трудно себе представить. В качестве примера можно привести сопоставление (*mash up*) информации из карт

¹ 11 июня 2012 года, после конференции, было объявлено о соглашении, закончившем спор во Франции. (Прим. авт.)

и книг: я, находясь в Санкт-Петербурге, хотел бы получить информацию о книге или даже о главе из этой книги, в которой упоминается данное конкретное место. Для этого, набирая ключевые слова поиска, можно, например, найти книги с помощью карты. Обратное также возможно. Например, вы можете создать автоматически генерируемую карту какой-либо истории, скажем, карту путешествий гомеровского Одиссея в Средиземном море для визуализации различных мест, которые упоминаются в книге. Это только примеры, которые были бы невозможны без оцифровки книг, и это не вопрос доступа к книге как таковой, это новые возможности получения большего количества информации из книг, чтобы помочь людям найти ее наиболее подходящим для них способом.

Мы являемся партнерами с более чем 40 библиотеками во всем мире. Должен подчеркнуть, что партнерство в Европе ограничивалось книгами, находящимися в общественном достоянии. На них распространяются другие правовые режимы, так что мы предоставляем к ним полный доступ, вплоть до возможности скачивания пользователем.

Могу сказать, что программа Google Books также дает издателям возможность представить их книги читателю. У нас представлено около 3 млн книг и более 40 тыс. издателей на 70 языках мира. В этом случае вы можете видеть несколько страниц книги, их количество определяется издателем.

Но судебные процессы в США и Франции были инициированы не в отношении вышеперечисленных категорий книг, а в отношении книг, отсканированных в библиотеках и все еще защищаемых авторским правом, из которых в Google были показаны лишь три строчки текста. Мы считаем, и говорим об этом в судах, что такого рода операции, осуществляемые поисковой системой, подпадают под ограничения и исключения из авторского права. Это связано с тем, что оцифровка и индексирование осуществляются с единственной целью – помочь пользователю найти книги, для чего и предоставляется ограниченная в объеме библиографическая информация, и для этого не должна требоваться лицензия. Мы также ссылаемся в судах на положения авторского права США, так называемую доктрину «свободного использования», и на некоторые исключения согласно французскому праву, например, исключение из авторского права, касающееся краткого цитирования, которое, мы надеемся, относится к поисковым машинам.

Но все согласны – Google, библиотеки, издатели и авторы – с тем, что во многих случаях, если книга не может быть найдена нигде, кроме как, может быть, в одной отдаленной библиотеке, эти три строчки текста не помогут читателю. Более того, ситуация для тех читателей, которые теперь знают, что искомая книга есть, она находится в каком-то отдаленном месте и они не могут ее получить, является разочаровывающей. И поэтому важно, чтобы все, вне привязки к «поиску», работали вместе для обеспечения доступа.

Авторское право как средство обеспечения доступа к знаниям. Должен сказать, что относительно цифрового доступа к книгам, защищенным

авторским правом, не так много юридических споров, поскольку все согласны с тем, что, если книга охраняется, вам необходимо получить согласие правообладателя, прежде чем сделать книгу полностью доступной, если, конечно, вы не являетесь публичной библиотекой.

Это не означает, что совсем нет правовых вопросов, и в общем все согласны, в чем они состоят. Приведу несколько примеров. По нашей оценке, только в 2010 г. было опубликовано более 525 000 книг. В большинстве стран срок охраны авторских прав составляет 70 лет после смерти автора, в то время как средняя продолжительность коммерческой жизни книги составляет от 1 до 3 месяцев. Бестселлеры могут продаваться годами, но для многих книг жизнь на полке магазина очень коротка. Дальнейшее же их использование может стать очень сложным ввиду длительного срока охраны авторских прав, если простой механизм лицензирования для библиотек и пользователей не будет создан. Эта проблема является актуальной для большинства произведений литературы XX в., которые находятся в библиотеках. Понимая, что они охраняются авторским правом, тем не менее нельзя не отметить, что во многих случаях невозможно или чрезвычайно дорого найти правообладателя для получения его согласия на использование произведения. Эта ситуация является сложной не только для Google, но и для библиотек, которые хотели бы оцифровать свои коллекции. Приведу несколько способов разрешения данной проблемы.

Проблема отсутствия баланса между сроком охраны авторского права и коммерческой жизнью книги, что в некоторых случаях может препятствовать доступу к произведению, сама по себе не является новой. С помощью Google Books я нашел в архивах Парламента Великобритании информацию относительно обсуждения в 1838 г. вопроса об увеличении срока охраны авторского права, во время которого один из членов парламента в Лондоне выразил обеспокоенность, связанную с тем, что увеличение срока охраны авторских прав сделает произведения фактически недоступными для большинства людей, вместо того чтобы способствовать доступу к ним и вознаграждению авторов¹.

Итак, каким образом мы можем сделать копирайт инструментом, способствующим доступу к информации и вознаграждению авторов, а не ограничивающим доступ граждан к ней? Для этих целей могут применяться различные подходы — договорные и законодательные.

Договорные решения. Google ведет переговоры с издателями и авторами в США с целью создания механизма, подобного коллективному управлению правами, для книг, которые больше не тиражируются (книги, которые не являются на сегодняшний день коммерчески доступными, но копии которых

¹ Член Палаты общин Варбуртон (Warburton), 9 мая 1838 г.: «...Очень большая опасность в том, что ценные работы, вследствие их недоступности публике на такой долгий период, за исключением доступа по неразумно высокой цене, будут забыты, и весь труд, исследования, знания авторов будут страной потеряны».

хранятся в библиотеках). Их мы могли бы оцифровать, дав им таким образом новую жизнь, и распространять соответствующим образом с выплатой вознаграждения авторам. Вместо поиска каждого конкретного правообладателя каждой книги, что займет годы и будет стоить миллионы долларов, нужно побудить правообладателей самостоятельно заявлять о себе и своих авторских правах. На случай же если правообладатели этого не делают, создать систему, подобную организациям по управлению правами в музыкальной сфере, которая могла бы выдавать лицензии. Библиотеки и даже коммерческие организации смогут переиздавать книги, осуществлять недорогую «печать по запросу». Это один подход, основанный на договорных отношениях, в котором мы близки к достижению соглашения с французскими издателями¹.

Но в большинстве случаев договорное решение предполагает необходимым поиск правообладателя и подписание договора с ним. Это применимо в отношении большого числа книг, которые более не печатаются, то есть книг, которые больше не являются коммерчески доступными, но правообладатели которых установлены. Однако существует огромная масса книг, в отношении которых невозможно установить правообладателей. По этой причине необходимо вмешательство законодательной власти.

Законодательное решение. В США создание системы коллективного управления правами на книги, более не доступные коммерчески, оказалось слишком сложным, но французский парламент пошел по сходному пути и принял закон 6 недель назад², многие положения которого были почерпнуты из проекта Google, переговоры в отношении которого велись в США. Это была часть государственного проекта с большим финансированием, целью которого была оцифровка Национальной библиотеки и создание системы, позволяющей управлять правами на оцифрованные книги. В отношении всех книг, опубликованных до 2001 года и которые более не являются коммерчески доступными, управление правами будет осуществляться автоматически специально созданным обществом по коллективному управлению правами, при этом библиотеки смогут оцифровать данные произведения и распространять их цифровые копии с выплатой вознаграждения авторам. Правообладатели с целью самостоятельного управления правами будут иметь возможность, при соблюдении некоторых условий, идентифицировать себя, указав следующее: «Я являюсь обладателем прав на данную книгу», и изъять ее из системы коллективного управления правами. Вместе с тем, возможно, что в отношении большого числа книг правообладатели не осведомлены о наличии у них авторских прав, в связи с чем большое число книг XX века станет доступными с использованием такой системы.

¹ После конференции компания Google анонсировала соглашение. См. URL: <http://googlepolicyeurope.blogspot.com/2012/06/writing-new-chapter-for-french-books.html> (Прим. авт.)

² Закон Франции № 2012-287 от 1 марта 2012 г. о цифровом использовании недоступных книг XX в. (Прим. авт.)

Обмен информацией в сети Интернет. Практические аспекты совершенствования законодательства

*Е. А. Фадеева**

Предоставляя пользователям интернет-сервисы, мы в качестве информационного посредника участвуем в процессе информационного обмена в Интернете, без которого в свою очередь невозможно развитие ни информационного общества, ни новых технологий. В рамках этой деятельности нам приходится разрешать ситуации, в которых важными аспектами являются вопросы соотношения информации (как объема данных) и объектов интеллектуальной собственности в ее составе, соотношения конституционного права на свободу поиска и распространения информации и необходимости защиты прав лиц, чьи интересы и законные права могут быть при этом нарушены. Осложняет ситуацию и является достаточно серьезной проблемой отсутствие четких законодательных норм и устоявшейся судебной практики в части разграничения ответственности участников информационного обмена, поэтому в каждом конкретном случае информационный посредник (сервис-провайдер), разрешая ситуацию, несет риски привлечения к ответственности даже в тех случаях, когда он действует добросовестно и осмотрительно.

Оценить масштаб обмена информацией, который осуществляется с использованием наших сервисов, можно по следующим цифрам: месячная аудитория портала yandex.ru составляет более 46 млн пользователей (февр. 2012), на нашем сайте бесплатного хостинга более 3 млн сайтов, а размеры современного Интернета, который индексирует поисковая система, исчисляются в экзабайтах (миллиарды миллиардов байтов). Эти объемы информации систематизируются, структурируются, обрабатываются прежде всего

* *Фадеева Екатерина Александровна*, директор по правовым вопросам компании «Яндекс».

программными (математическими) средствами и методами в автоматическом режиме. Но в этом потоке данных могут присутствовать и объекты интеллектуальной собственности третьих лиц, и незаконный или спорный контент, являющиеся предметом большого количества претензий.

Информационный посредник объективно не обладает компетенцией и правовыми основаниями квалифицировать законность распространения информации и действия инициатора ее распространения. Правовые нормы в отношении прав, обязанностей, а также границ и пределов ответственности информационных посредников в законодательстве РФ либо отсутствуют, либо содержатся в минимальном объеме, не позволяющем устранить даже основные конфликты. Претензии, иски, жалобы, обращения и требования в наш адрес поступают как от частных лиц (в т. ч. правообладателей, пользователей, коммерческих организаций), так и от государственных органов (в т. ч. с требованиями контроля за потоками информации). Посредников чаще просят применять следующие меры: удалять/блокировать информацию (спорный контент); удалять ссылки на спорный контент; удалять результаты поиска/фильтровать по каким-либо содержательным критериям; не индексировать определенную информацию/не обрабатывать класс запросов; блокировать ip-адреса/домены; снимать делегирование домена.

Какие меры провайдер вправе предпринять, не нарушив закона и прав третьих лиц, и какие последствия грозят ему в случае непринятия мер, приходится в каждом случае решать самому провайдеру, а в ряде случаев устанавливать истину в судебном порядке. Например, известны случаи (в т. ч. в отношении наших сервисов), когда для предотвращения распространения информации на конкретном сайте (интернет-странице) суд выносит решение о блокировании IP-адреса, на котором он размещен. При этом не учитывается, что многие материалы в Интернете размещены на сервисах виртуального хостинга, блог-платформах и в соцсетях, где множество сайтов/блогов, созданных различными пользователями, расположены на одном или нескольких веб-серверах, идентифицируемых в компьютерной сети по единому IP-адресу. В результате применение такой меры (вместо блокирования по точному адресу размещения информации – URI) приводит зачастую к блокированию добросовестных сайтов и целых сервисов. Осложняется ситуация недостаточной квалификацией судей, особенно в регионах, и тем, что информационные посредники (имеющие экспертные знания и возможность точечного блокирования информации на своих сервисах) к участию в таких судебных делах, как правило, не привлекаются. Если нам удавалось участвовать в процессе, мы практически всегда с использованием технической экспертизы и практических доводов получали положительный результат. При этом стоит отметить, что такого рода борьба со следствиями, а не с причинами распространения незаконной информации неэффективна вследствие

легкости копирования информации в Интернете, простоты смены адресов сайтов, хостингов и провайдеров; бесплатности, простоты и анонимности регистрации на интернет-сервисах; доступности информации на множестве ресурсов (разные юрисдикции).

В текущем российском законодательстве существуют лишь общие нормы. Ст. 17 Закона об информации, хотя и без достаточных подробностей, ограничивает ответственность информационных провайдеров, и проблема до сих пор заключается в том, что эта норма не распространяется на отношения, возникающие при охране интеллектуальной собственности, что прямо установлено законом.

В Государственную Думу внесен проект изменений ГК РФ, в т. ч. в 4-ю часть. В текущей первой редакции ст. 1253.1 также предполагает ограничение ответственности информационных посредников (интернет-провайдеров). Очень важна сбалансированность этой нормы в финальной редакции. Надеемся, что к работе над поправками к 4-й части будут приглашены и представители интернет-отрасли. На практике уже выработаны правила делового оборота, которые успешно применяются сегодня для урегулирования конфликтов практически всеми крупными сервис-провайдерами. Например, на наших сервисах с пользовательским контентом мы успешно применяем процедуру «ограничения прав анонимного контента», в том числе при поступлении жалоб от правообладателей. У нас имеется хороший практический опыт, который позволит решить вопрос ограничения ответственности информационного посредника при условии выполнения им определенных установленных законом процедур и мер по устранению нарушения.

На наш взгляд, необходимо выработать нормы, которые установят единообразные процедуры разрешения споров и будут учитывать в том числе следующие принципы:

1. Соблюдение баланса интересов всех участников, разграничивая их ответственность, потенциал противодействия злоупотреблениям, включая:
 - предусмотренную ответственность жалобщика/заявителя за недобросовестные действия (в том числе для борьбы с ложными уведомлениями, незаконными антиконкурентными действиями и пр.);
 - гарантию законных прав пользователей, владельцев сайтов (в частности, право на контр уведомление, заявление и отстаивание своих прав в случае, когда пользователь уверен в правомерности своих действий и готов защищать свою позицию);
 - четкие критерии добросовестности сервис-провайдера (ограничение ответственности только при выполнении установленных законом мер).

2. Практическая реализуемость норм и правил с учетом реалий Интернета и без ущерба для развития технологий и бизнеса.
3. Конкурентоспособность и соответствие законодательных норм мировым практикам в русле международной гармонизации законодательства и создания равных условий для бизнеса. Из имеющегося богатого зарубежного опыта можно почерпнуть самые эффективные в правоприменении модели и избежать повторения ошибок.
4. Понятные правовые основания для любых требуемых действий сервис-провайдера.

Сбалансированное регулирование и понятные правила игры для разрешения конфликтов (в т. ч. между правообладателями и сервис-провайдерами) необходимы, чтобы не замедлить дальнейшее развитие информационных технологий, увеличив риски информационных посредников (либо оставив их в зоне правовой неопределенности) и понизив мотивацию к вложениям в интернет-бизнес, инвестированию и т. д. Если все перечисленное удастся отразить в гражданском и информационном законодательстве, то мы имеем хорошие шансы не затормозить развитие технологий, снизить остроту ситуации по спорам в отношении спорного цифрового контента и перевести их в понятное правовое поле.

Электронное государство и доступ к информации о деятельности органов государственной власти

*Е. Г. Авакян**

Арбитражные суды Российской Федерации сегодня являются структурами, максимально полно и подробно раскрывающими информацию о своей деятельности. И дело здесь не только в законе 262-ФЗ, обязавшем осуществлять раскрытие информации о деятельности судов в полном объеме, но и в тех тенденциях и представлениях о необходимом объеме раскрываемой информации о деятельности судов, которые существуют у руководства и аппарата Высшего Арбитражного Суда (ВАС).

Арбитражные суды РФ занимают позицию полной максимальной открытости. На современном этапе мы раскрываем информацию абсолютно обо всех судебных актах и тех процедурах, которые осуществляются арбитражными судами. Система «картотека арбитражных дел» — это полный исчерпывающий ресурс, отражающий все движение арбитражного дела с момента первичной регистрации заявлений и до момента передачи дела на архивное хранение. В картотеке арбитражных дел можно получить информацию о назначении дела к слушанию, его рассмотрению, всех принятых промежуточных актах, о финализирующем судебном акте. Кроме того, из картотеки арбитражных дел существует целый ряд производных инструментов, а именно — график рассмотрения арбитражных дел и банк решений арбитражных судов. Часть этих систем является аналитической, т. е. позволяет производить аналитику по всем вопросам, касающимся рассмотрения арбитражного дела, обобщать анализирующие судебные акты, выбирать судебные акты исходя из их категории спора, из суда, рассматривающего дело. Надо сказать, что эта система является уникальной в мире. Она единственная публично доступна

* *Авакян Елена Георгиевна*, начальник Контрольно-аналитического управления Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

неограниченно и бесплатно. При этом включает в себя абсолютно все судебные акты всей системы арбитражных судов.

Например, система *Pacer*, наиболее часто сравниваемая с нашей системой, мало того что является платной, так еще и содержит сведения только о федеральных судах США, т. е. менее 10% от всех принимаемых на территории США судебных актов. То есть сейчас мы можем сказать, что в части раскрытия информации арбитражная судебная система Российской Федерации стоит на передовых позициях в мире, но это не причина успокаиваться, а причина для развития. И одно из направлений развития, которые мы себе видим, это объединение с информационными системами органов государственной власти Российской Федерации, создание единых информационных ресурсов, систем раскрытия информации, систем пополнения информации, т. е. это интеграция с государственными налоговыми службами, с государственными службами регистрации, с государственным нотариатом. И те системы, которые существуют на сегодняшний день, в том числе электронный нотариат, для нас могут быть очень интересны и имеют все шансы стать большим подспорьем в работе. Конечно, в связи с этим возникает огромное количество проблем. Одна из основных – это отсутствие единого удостоверяющего центра органов государственной власти, единой государственной структуры, обеспечивающей идентификацию лиц, обращающихся к суду или – каким-либо образом – к системе электронного правительства за оказанием услуг. Сегодня идет регистрация на портале госуслуг через использование страхового номера индивидуального лицевого счета (СНИЛС), но СНИЛС – не подпись и не является тайной. Приложив небольшое количество усилий, можно получить информацию о СНИЛСе любого гражданина Российской Федерации, а следовательно, эта информация не является конфиденциальной и не служит тем самым уникальным идентифицирующим признаком, который бы мог быть основанием для идентификации лица при его обращении к судебной власти. И эта проблема идентификации обращающихся лиц – одно из основных препятствий на пути решения вопроса о полностью процессуально значимом электронном документообороте.

В марте 2011 г. арбитражная система Российской Федерации перешла на прием заявлений, в том числе исковых, и всевозможных судебных документов в электронном виде, т.е. произошел переход к процессуально значимому электронному документообороту. Но сегодня наш сервис «мой арбитр» является фактически лишь аналогом почтового ящика, через который может подать заявление в суд любое лицо. Мы оперируем понятием «электронная копия судебного документа» и требуем от стороны при рассмотрении дела по существу представить оригиналы соответствующих документов, так как представляемые в арбитражный суд документы – лишь копии, которые не могут служить единственным основанием для принятия решения. И до решения

вопроса об идентификации лиц дальнейшее развитие в некотором смысле тормозится, потому что существует альтернатива: либо мы создаем и уже создали удостоверяющий центр арбитражной системы Российской Федерации и начинаем его использовать для некоей аккредитации лиц при арбитражных судах и выдачи электронных ключей цифровой подписи для целей идентификации этих лиц в системе арбитражного суда, либо мы все-таки встраиваемся в некую государственную программу, которая позволяет нам идентифицировать в принципе граждан Российской Федерации вне зависимости от их аккредитации при арбитражных судах. Безусловно, для нас второй путь был бы предпочтителен. Если же обеспечивать ключами электронной подписи неограниченный круг лиц, а, как вы знаете, в Российской Федерации отсутствует профессиональное представительство при арбитражных судах, то это означает, что представление интересов может осуществлять каждый за себя и круг потенциально обращающихся к суду ничем не ограничен, и мы не можем никаким образом прогнозировать количество тех лиц, которым необходимо выдать ключи электронной цифровой подписи. Это не соответствует ни бюджетному финансированию, выделяемому на арбитражную систему, ни тем задачам, которые на самом деле стоят перед арбитражной системой, потому что учет граждан Российской Федерации и юридических лиц в совокупность задач арбитражной системы не входит. Эта проблема во многом тормозит наше поступательное развитие на пути полноценного создания электронного правосудия.

На сегодняшний день в системе органов государственной власти мы стоим особняком. Основная проблема, которая нами решена, но не решена органами государственной власти, это проблема аутентичности документов в электронном и бумажном видах. Ни для кого не секрет, что большинство документов органами государственной власти производится на бумажных носителях, а лишь затем оцифровывается либо самими органами государственной власти, либо структурами и правовыми системами, которые снабжают нас электронной информацией (т. е. системы «Кодекс», «Гарант» и т. д., безусловно, прилагают максимум усилий для того, чтобы избежать ошибок). Но ошибки тем не менее присутствуют. Цена ошибки в нормативном акте может быть крайне велика. Если она допущена, например, в стандарте, — это жизни людей, изломанные судьбы и т. д. Кто несет ответственность за это? Пока что однозначного ответа на данный вопрос не существует. В арбитражных судах мы исходим из обратного посыла. Оригинальным, первичным документом является документ в электронном виде, который содержит специальный идентификатор, и только этот документ с идентификатором, будучи распечатан, подписывается судом. Таким образом, мы идем от обратного, и только этот путь возможен. Сначала рождается электронный документ, затем он оформляется в виде бумажного оригинала. И в этом

случае при выгрузке документа в систему мы как раз обеспечиваем ту самую стопроцентную аутентичность бумажного и электронного документа. И в общем-то наша пятилетняя практика может служить основанием для изменения общегосударственной практики в решении вопросов аутентичности документов.

Безусловно, интернет-пространство наполнено огромным количеством проблем. К счастью, наши произведения не защищаются авторскими правами, они публичны, доступны для всех, в этом смысле у нас нет проблем. С другой стороны, мы все еще страдаем и от недостатка высококвалифицированных кадров. Однажды на одном из больших совещаний Билл Гейтс сказал тем, кто обеспечивал его кадрами: «Господа, вообще-то для производства нашей продукции нужен песок и мозги, так вот, хочу вам сказать – песка у нас в избытке». И у нас тоже есть проблема со второй составляющей успешного бизнеса. Все больше и больше требований предъявляется сейчас органами государственной власти к уровню владения компьютерной техникой. Все больше и больше требований предъявляется к правильному пониманию существования информационного пространства, суда или любого органа государственной власти в информационном пространстве. И все меньше и меньше квалифицированных кадров в этой области приходит на службу в государственные органы. Поэтому те, кто учат, те, кто развивают этот рынок, задумайтесь о том, что уже нужны универсальные профессионалы – не только юристы, но юристы с хорошим техническим бэкграундом, юристы, хорошо владеющие техникой. Потому что совсем недалек тот день, когда кто-то первый подаст в арбитражный суд все дело полностью в электронном виде и скажет: «Я не обязан ничего печатать, у меня нет бумажного документооборота, вот принимайте в том виде, в каком есть, и рассматривайте в этом виде». Пока мы к этому не готовы, но очень надеемся, что это время наступит, и тогда, мы будем пользоваться плодами наших услуг, в том числе и в электронном виде. Я еще очень надеюсь, что на своем веку увижу и сдам в архив первое дело, существующее абсолютно, исключительно в электронном виде. Вот с этого момента я смогу провозгласить: «Электронная Россия состоялась, и мы достигли своей цели».

Статьи

Современные задачи информационного права

И. Л. Бачило*

1. *О видении современного периода развития общества и о вызовах науке и практике информационного права*

Инфокоммуникационные технологии (ИКТ) все активнее входят в жизнь общества. Интернет-среда бурно развивается и позволяет удовлетворять запросы индивидуального характера, а также решать задачи, стоящие перед обществом и государственным управлением. Завершение федеральной целевой программы «Электронная Россия» и переход к более широкому масштабу восприятия электронного пространства и возможностей инфокоммуникационных технологий в области электронного управления позволяют открывать новые пути в развитии информационного общества. *Инфокоммуникационные технологии должны активно использоваться в соответствии с вызовами общества в области социального, культурного, демократического развития.* Это, естественно, ставит задачи перед российским законодательством в целом и в особенности перед такой его отраслью, как *информационное право.*

Начиная с 1970-х гг. информационное право в своем развитии прошло три этапа:

- 1) 1970-е – 1980-е гг.;
- 2) 1990-е гг.;
- 3) 2000 г. – настоящее время.

Каждый из них отражает не только путь от автоматизации к информатизации общества, но и особенности развития страны: в период СССР,

* Бачило Иллари́я Лавре́нтьевна, д-р юрид. наук, профессор, зав. сектором информационного права Института государства и права Российской Академии наук.

Российской Федерации в годы кризиса и период преодоления кризисных явлений и определения стратегии развития информационного общества.

Информационное право можно определить как *юридическую науку о предметах, принципах и методах правового регулирования деятельности и отношений субъектов в области формирования и использования информационных ресурсов, технологий, коммуникаций и их сетей, организации управления процессами информатизации и обеспечения информационной безопасности граждан, государства и общества в целях удовлетворения их информационных потребностей и обеспечения развития общества*¹. Информационное право как отрасль юридической науки реализуется в четырех формах: как научные исследования (доктрина); как законодательство и его применение; как учебная дисциплина; как область правосознания законодателей и всех субъектов, действующих в условиях информационного общества.

Основной формой реализации информационного права является законодательство и практика его применения. Базовой нормативно-правовой основой для развития информационного законодательства являются Конституция Российской Федерации 1993 г., международные правовые акты, действующие в данной области, судебная практика.

В Конституции РФ насчитывается около 20 норм, закладывающих основы для развития информационного законодательства, обеспечения прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере. В данном случае обратим внимание на п. 4 ст. 29 Конституции. В норме, сформулированной в данной части статьи, зафиксированы основные права граждан в области информации, практически распространяемые и на организации. Указанный пункт гласит: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом». Эти положения корреспондируют с другими пунктами ст. 29, которые касаются таких исходных конституционных основ информационной свободы, как свобода мысли и слова, запрет цензуры. Конституция предусматривает запрет принуждения к выражению своих мнений и убеждений или к отказу от них. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

2. О праве на информацию. Право и закон

В современном информационном праве сделан основной акцент на такую форму реализации права на информацию, как *институт «доступа к информации»*. Законодателями, и не только в России, эта форма реализации права на информацию трактуется широко и предполагает объединение почти

¹ Бачило И. Л. Информационное право. Учебник для вузов. Магистр. М.: Юрайт, 2011.

всех других форм *права на информацию*. Напомним, что это касается создания, обработки, использования, распространения, передачи, защиты информации, реализуемых различными категориями субъектов в соответствии с действующим российским законодательством и международными нормами. Все эти виды деятельности и связанные с ними полномочия субъектов не укладываются в понятие «доступ», которое относится к обеспечению двух взаимосвязанных действий: «поиск» и «получение» искомой информации.

Всеобщая Декларация прав человека 1948 г. предусматривает право *искать, получать*, распространять информацию. Европейская конвенция о защите прав человека 1950 г. говорит о получении и распространении. Под влиянием института обеспечения информационной безопасности термин «доступ» получил широкое распространение и толкование без учета того, что в этих случаях речь идет о доступе *к определенным категориям информации*. Начиная с Окинавской хартии, тезис и лозунг «информация для всех» стали употреблять в значении «всеобщий доступ для всех» применительно к информации в целом. Постепенно формула «доступ к информации о...», т. е. к конкретным массивам информации, получила универсальное значение, оттеснив разнообразие форм общего института права на информацию.

Вместе с тем общество давно перешло к использованию всех других *форм реализации прав на информацию*, назначение которых и их значимость в обеспечении экологии и эффективности информационного пространства и его «контента» имеет огромное значение. Проблема в том, что *далеко не все формы реализации прав на информацию адекватно урегулированы в законах*. Представляется полезным вернуться к общему, более широкому пониманию состава прав на информацию и более решительно отойти от модели, сформулированной еще в конце XX в. на примере западных законов «О свободе информации», акцентированных в основном на получение (доступ) *информации о деятельности органов власти*.

В связи с этим необходимо уделить внимание определению информационного общества и тех его параметров, которые позволяют оценить уровень его развития и значимости в жизни социума. *Информационное общество – это такое общество, в котором реализуются функции информирования и другие формы применения инфокоммуникационных технологий в процессе обеспечения всех потребителей этого социального ресурса в целях создания условий для реализации их прав и интересов в соответствии с базовым принципом – «информация для всех» при учете условий информационной безопасности общества, государства и человека.*

В Институте государства и права РАН разработана концепция, согласно которой *информационное общество может быть таковым только при условии, что оно одновременно является гражданским, социальным, демократическим и правовым.*

В настоящее время наиболее часто возникают проблемы использования информации в социальной сфере, и в связи с этим реализация права на информацию не может быть ограничена только темой «услуг» и доступа к информации. В политическом и организационном плане в связи с реализацией Стратегии развития информационного общества достаточно четко обозначены и другие направления использования потенциала ИКТ: экономика, наука, социальное развитие, культура. Особое внимание уделено теме обеспечения современных потребностей в области реализации программ электронного управления (государства). События последних месяцев показывают, насколько назрел вопрос о больших подвижках в области демократизации жизни страны.

Формирование информационного общества с учетом указанных выше параметров – это сложная проблема, но она продиктована самой жизнью и требует решения. Заметим, что те критерии, которые обозначены для зрелого информационного общества, по сути своей, «закольцованы» в этой модели. Гражданское или социальное общество, а тем более демократическое и правовое, не могут быть самодостаточными без информационной основы их развития. Эта формула может рассматриваться как аксиома для каждого из параметров современного общества на его этапе продвижения к новой цивилизации.

Что касается информационного общества, то оно призвано обеспечить развитие названных векторов развития на пути вызревания коллективного разума, необходимой синергетики и организации социума. Это длительная и сложная задача, решаемая через «креатив» каждого индивида и каждой формы самоорганизации земной популяции человечества.

Поскольку право является не только регулирующей, но и информационной категорией, то этот феномен проявляет себя и как виртуальный, и как материализованный объект. Найти «золотое сечение» между виртуальными и материализованными формами этого инструмента упорядочения отношений и поведения людей – вопрос всей истории философской и эргономической, культурной жизни общества. Поиск соотношения *права* и *закона* идет веками и питает разные школы и концепции. Хотелось бы обратить внимание на эту проблему сегодня с точки зрения соотношения виртуальной и реальной форм информации. Как бы мы ни привыкли к употреблению концепта «право» в понимании мерила справедливости, правды, «свободы», отражаемой в реальности в «законе», настает время увидеть эту проблему с позиций информационной среды и ресурса в части правовой информации. В этом случае право как интеграционная и реальная категория, скорее, выражается в науке и правосознании. Это как нота ля в звуковой гамме, нота настройки. На этой ноте в зависимости от обстоятельств выстраивается правовая теория, правовая политика и законодательство, реализующее представление

о «справедливом» и необходимом (целесообразном) с учетом времени и пространства. В «правовом» законе выстраиваются права конкретных субъектов и реализуются субъективные права граждан и создаваемых ими организаций. Мы говорим об этом в связи с тем, что информационное право как юридическая наука особо выделяет форму своего существования – правосознание. Это виртуальное состояние правовой информации, до его перехода в закон, и после восприятия закона – в деятельность, включая правонарушения.

Сегодня как бы сливается понимание права в двух смыслах – как интегрирующей категории «мыслимое и желаемое, справедливое» и как уже воплощенное в правовых формах «носителей права» – законодательства и нормативно-правовых актов в определенном времени и в реальных границах юрисдикции государства и его властных органов. Но для воспитания культуры правового и информационного общества подход к соотношению «права» и «закона» через призму правосознания, пожалуй, может оказаться понятным и полезным.

Отсюда следует и усиление внимания в правовой культуре к институтам экспертизы, юридической технике и технологии, правовому мониторингу – тем формам контроля и оценки законодательства и правоприменения, которые возможны только на основе информационных технологий.

Политические документы – стратегии, концепции, заявления ответственных лиц государства, программы «2020» и «2030» ориентируют на развитие ИКТ для обеспечения экономики, образования, социальных сфер жизни населения нашей страны. В еще большей мере в этом нуждаются правовая система и система публичного управления. Сегодня мы живем в реалиях формирования «электронного парламента», «электронного законодательства», электронно-оснащенного суда, «электронного управления (правительства)». Это очень серьезные факторы и условия для перехода к подлинно информационному и гражданскому обществу. Проблемы, которые сегодня обсуждаются и на площадке Президентской библиотеки, являются животрепещущими и требуют системного продолжения.

Сказанное о связи закона и реальных прав субъектов в области информационной сферы, комплексности понимания и регулирования информационных прав и отношений, ни в коей мере не умаляет проблемы *доступа* к информации, конкретным информационным ресурсам. Наоборот, только через порог доступа могут быть реализованы другие формы и полномочия субъектов в этой области.

3. Что мешает развитию информационного общества, реализации права на доступ к информации и более широкому использованию информационных ресурсов?

Если говорить о праве на информацию, то следует отметить, что законодательство в России некоторое время оставалось в своем развитии на уровне

70-х гг. XX в. Законодательство «О свободе информации» США, Европы и других государств еще сохраняет кальку модели общества, когда государственные органы (учреждения) обеспечивают *доступ к информации о своей деятельности* и вынуждены сохранять системы ограничений для обеспечения безопасности. Но эти государства все активнее выходят на более широкий спектр правовых гарантий в развитии социального и демократического общества.

Реализация Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации» подтвердила, что этапа информированности уже мало. Гражданам необходимо не только знать, где и как получить информацию, но и применить свои знания для реализации конкретных прав и обязанностей, т. е. использовать полученную информацию реально. Доступ к информации ведет к доступу использования всех ресурсов управления, включая и ресурс «электронного управления (правительства)». И этот шаг «доступа» к информации открывает окно не только контроля за деятельностью властных структур, но и ведет к активному подключению к самой сути деятельности ответственных структур публичного управления и частных систем бизнеса в масштабе уже не только государственных границ, но в сетевом пространстве экономики, культуры, через информационные системы и средства. Известно, насколько активно развиваются информационные контакты в государствах – участниках СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС, решаются проблемы обеспечения единого экономического пространства.

В государственном (национальном) пространстве встают проблемы переустройства всей административно-управленческой системы в соответствии с вызовами общества на основе изменения информационного пространства и времени. *Задержка в переустройстве систем государственного и местного самоуправления является важнейшим барьером в реализации стратегии формирования и развития информационного общества и адаптации человека к новым условиям жизни.* Можно сказать, что меры борьбы с коррупцией являются частным случаем в системе ожидаемых и необходимых изменений в работе публичных структур власти и правоприменительной практики всех общественных институций.

Мир только начинает созревать для снятия барьеров разного калибра и назначения в развитии информационного пространства и находится в поиске адекватных регуляторов в области безопасности.

Право и закон тоже находятся в переходном состоянии.

Законодательство – зеркало и инструмент политики. Нередко можно наблюдать нервическую реакцию нормативно-правовой деятельности на события, факты. И это мешает укреплению организующего влияния на определенные сферы жизни общества. Здесь часто преобладает свой

интерес у разных ведомств, лобби других структур. Это большая проблема переустройства многих институтов правовой организации жизни страны, ответа на вызовы научно-технического прогресса и процессов глобализации.

Если говорить конкретнее о реализации информационных ресурсов в этих процессах, то одновременно с административной реформой необходимо расширение и нормативной основы организации и использования информации в разных формах для различных групп гражданского общества, для разных систем публичного управления. Здесь должна быть раскрыта суть и значение конституционной нормы ст. 29 Конституции. В ней заложены основы законодательной базы для реализации *всех форм права на информацию: создавать, искать, получать, обрабатывать, обменивать, распространять, хранить, обеспечивать защиту*. И это касается не только сфер, потребляющих информацию. Не в меньшей мере это касается тех областей деятельности, которые заняты обработкой информации, – всех видов провайдеров и иных посредников, создателей программного обеспечения для информационных систем и автоматизированных систем управления. Не случайно в Государственной Думе подготавливаются дополнения к Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», уточняются процедуры применения электронной подписи.

Все это не укладывается в понятие *доступ*. История проектов федеральных законов на эту тему уже неоднократно обсуждалась¹. Ясно, что сегодня нужен комплексный федеральный закон «О праве на информацию», учитывающий и множество субъектов, и правовой режим информационных ресурсов в сетевом пространстве интернет-технологий. Такой системно важный закон дополнит законодательство об информации и информационных технологиях, укрепит системную связь всех информационных законов и существенно повлияет на эффективность реализации правоотношений и поведения различных субъектов в соответствии с их правовым статусом, правами и интересами.

В числе факторов, которые сдерживают темпы и результат использования информационных технологий, находится и проблема готовности населения принять резкую смену «ауры» своей жизни. *Общество нуждается в грамотном восприятии действительности и грамотном, безопасном для каждого поведении в сложной информационной действительности*. И здесь многое зависит от образования молодого поколения, от тех, кто уже неплохо владеет средствами информационных технологий, но весьма слабо представляет, какие проблемы на этой основе должны решаться. Цели и смыслы, «контент» потоков информации, циркулирующей по всем каналам информационного

¹ Гласность как предмет правового регулирования. М., 2009. С. 4-150; *Бачило И. Л.* О праве на информацию в Российской Федерации. М., 1997.

взаимодействия, необходимо сделать центром внимания всех пользователей ИКТ.

Не затрагивая вопроса о программном обеспечении информационных систем и контактах программистов с разными группами пользователей их продукта, обратим внимание на проблему готовности наиболее ответственной части населения – *служащих аппарата администраций всех уровней и направлений государственной и муниципальной власти.*

Если говорить коротко, то аппарат структур государственной власти и местного самоуправления *должен быть авангардом, настоящей армией переустройства жизни общества в условиях его формирования как информационного и гражданского.* Законодательная база для этого пока не сложилась. Есть стратегии и концепции на этот счет, но нет закона об обязательном переходе к использованию информационных технологий в работе государственной администрации. *Аналитика, просчет прогнозов (не только бюджета), мониторинг по всем направлениям жизнедеятельности нужны в переходе к цифровой основе интеграции и обработки данных обо всех процессах жизнедеятельности общества.* Это условие более высокой стадии организации, снижения субъективных факторов в выработке и принятии решений. Но организационно-правовая основа для этого пока находится «в пути». Сказывается отсутствие законов об электронном документе, электронном документообороте и более детальной регламентации использования электронной подписи, а также об усилении значимости единых стандартов по разным направлениям использования ИКТ. Это в свою очередь снижает эффективность информационного взаимодействия как структур государственной власти, так и других сегментов общественного развития. Именно эта сторона дела должна быть учтена в области подготовки служащих государственного аппарата на всех уровнях.

Соединение потенциала ИКТ с обновляемыми показателями и критериями, а также методами реализации государственной и всей публичной службы крайне необходимо. Российские законы о государственной службе уделяют основное внимание порядку «прохождения службы», но упускают внимание к проблеме *несения государственной службы.* Порядок приема на службу, продвижения по служебной лестнице, система оплаты, поощрений, контроля и т. д. не затрагивают в сумме своей *содержания, функциональной стороны деятельности этой категории профессиональной деятельности.*

В этой связи отметим и проблему уточнения правового положения органов государственной власти и разных категорий государственных служащих, включая и ту категорию, которая относится к высшему уровню руководства, по крайней мере, отраслевого и регионального управления. Регламентов, которые являются преимущественно актами локального регулирования правил в рамках отдельных органов или их системы управления, а не едиными

для всей системы взаимосвязанных функционально органов управления, недостаточно. Здесь нужен *федеральный закон об организации деятельности всей системы государственного и муниципального управления*, с одной стороны, а с другой, необходим и *закон о служебной и деловой информации*. Это существенно раздвинет рамки понятия «доступ» и свяжет эту часть права на информацию с другими формами динамичного использования этого важнейшего социального ресурса развития современного общества. Общественность настойчиво выдвигает и вопрос о необходимости создания государственного центра (одного органа), комплексно координирующего все направления деятельности электронного развития и согласованного регулирования всех направлений развития информатизации и формирования информационного общества. Это позволит различным группам субъектов действовать более уверенно в том информационном пространстве, в котором сегодня реализуется взаимодействие деятельности разных структур гражданского общества. В этой связи стоит отметить факт создания в июне 2012 г. Управления Администрации Президента Российской Федерации, в состав функций которого входят мониторинг и анализ использования современных сетевых технологий и информационных ресурсов¹.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 918. URL: <http://президент.рф/acts/15840>

**«Баланс интересов»
как цель и критерий оценки
регулирующего доступа к информации
в цифровой среде**

*Е. А. Войниканис**

Представление о праве как о компромиссе между различными интересами не является новым. Мы находим его уже в XIX в. в правовой теории Рудольфа Иеринга, в понимании которого «интересы личные и общественные соразмерны, дополняют друг друга, а не противоположны»¹. Российский правовед второй половины XIX в. Николай Михайлович Коркунов был убежден, что «каждая юридическая норма непременно предполагает соотношение интересов различных лиц и дает их разграничение»² и рассматривал право в целом через призму согласования интересов: «Развитие общественной жизни приносит с собою все большее и большее осложнение тех разнообразных, сталкивающихся между собою человеческих интересов, разграничение которых составляет задачу права»³.

Само словосочетание «баланс интересов» используется в юридической литературе не так часто и в подавляющем большинстве случаев не представляет собой самостоятельного понятия с четко очерченными сферой применения и значением. Скорее, речь идет об определенной ценности, которая имеет как внеправовое, так и правовое измерение, находя свое выражение в целом ряде правовых принципов и норм.

В рамках конституционного права идее баланса интересов в наибольшей степени соответствуют *принципы справедливости и пропорциональности*. Оба принципа не закреплены в Конституции Российской Федерации текстуально, но активно используются Конституционным Судом при обосновании

* *Войниканис Елена Анатольевна*, канд. филос. наук, доцент МГУ имени М. В. Ломоносова, зам. начальника отдела взаимодействия с государственными органами ОАО «Ростелеком».

¹ *Иеринг Р.* Избранные труды. Том I. СПб., 2006. С. 586.

² *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. М., 1914. С. 41.

³ *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 6-7.

его позиции. И Европейский суд, и Конституционный Суд Российской Федерации используют такую формулировку, как «справедливый баланс». Если говорить о практике Конституционного Суда, то речь идет о справедливом балансе «между правами граждан и правомерными интересами общества и государства, основанных на конституционно значимых целях и ценностях, защищаемых Конституцией»; о задаче законодателя «найти справедливый баланс между конституционно защищаемыми ценностями на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации»; о справедливом балансе «индивидуальных и коллективных интересов» в той или иной сфере общественных отношений. Коллизии конституционных прав разрешаются также на основе установления между спорными правами справедливого баланса. Баланс интересов можно считать также существенной чертой метода регулирования в гражданском праве. Как указывает В. Ф. Яковлев: «Равномерное распределение прав и обязанностей между сторонами находит свое выражение во взаимности их прав и обязанностей. Вследствие отмеченного большинство гражданских правоотношений является двусторонними: обе стороны оказываются носителями прав и обязанностей»¹.

Хотя идея поиска и установления баланса интересов для права не является новой, ее значение в последние десятилетия существенно возросло. Это обусловлено несколькими причинами. Во-первых, перемещением баланса интересов на более высокую ступень иерархии в системе общественных ценностей. Во-вторых, очевидно недостаточным вниманием, которое уделяет современная правовая система реализации данной ценности в сфере регулирования информационных технологий в целом и Интернета в особенности.

Когда мы говорим о балансе интересов при регулировании доступа к информации в цифровой среде, речь идет об интересах самых различных субъектов, включая пользователей, производителей информации, информационных посредников, государства, некоммерческие организации (такие, как библиотеки, музеи, образовательные и научные учреждения) и бизнес. Необходимо специально подчеркнуть, что проблема баланса интересов не сводится к конфликту интересов между правообладателями и пользователями, с одной стороны, и правообладателями и информационными посредниками, с другой. Баланс интересов – это проблема не только права интеллектуальной собственности, но и регулирования всей информационной сферы. При этом наиболее общим предметом баланса интересов в информационной сфере можно считать доступ к информации, а наиболее актуальными вопросами – защиту персональных данных пользователей, запрет на распространение определенных видов информации и защиту интеллектуальной собственности.

¹ Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 109.

В настоящее время российские операторы связи обязаны предоставлять персональные данные своих пользователей только по запросу правоохранительных органов и суда в установленном федеральными законами порядке. Учитывая тенденцию развития законодательства в сфере интеллектуальной собственности (законы, принятые во Франции и Великобритании в 2009–2010 гг.), можно ожидать, что обязанность по предоставлению персональных данных реальных и потенциальных нарушителей наравне с государственной властью. Точно так же это касается субъектов иных правонарушений в сфере информации. Стремление предупредить правонарушения приводит к тому, что интересы безопасности общества начинают превалировать над интересами свободы личности. Очевидно, что здесь имеет место нарушение баланса интересов. Причем речь идет не только о балансе интересов пользователей и третьих лиц, чьи интересы нарушены. Не в меньшей степени указанная тенденция развития затрагивает также и интересы операторов связи. Экономические функции информационного посредника определяют изменения в правовом статусе оператора связи, на которого законом возлагаются дополнительные обязанности. Общее направление развития законодательства в глобальном масштабе заключается, таким образом, в ослаблении защиты персональных данных и в целом неприкосновенности частной жизни в цифровой среде с одновременным обременением информационных посредников несвойственными для них функциями, сопоставимыми с задачами, которые стоят перед правоохранительными органами. Обратной стороной данной проблемы является злоупотребление со стороны интернет-провайдеров своим неограниченным доступом к данным пользователей. Уже не в интересах государства, а в интересах собственного бизнеса провайдеры собирают данные и осуществляют мониторинг деятельности пользователей, нередко без их ведома и согласия¹.

Что касается запрета на распространение определенных видов информации, в качестве примера, актуального сегодня для России, приведем Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», который вступает в действие с 1 сентября 2012 г. Проблема баланса интересов в данном законе стоит крайне остро. Только на первый взгляд может показаться, что речь идет об интересах общества по защите детей, с одной стороны, и интересах бизнеса, которому невыгодно нести дополнительные затраты, с другой. В действительности в первую очередь речь идет о поиске баланса между необходимостью

¹ В качестве примера можно привести новую политику приватности компании Google, которая уже заслужила справедливую критику как со стороны Федеральной торговой комиссии США, так и со стороны Европейской комиссии. С кратким обзором ситуации можно ознакомиться по электронному адресу: URL: <http://www.infolawgroup.com/2012/02/articles/eu-1/european-criticism-for-googles-new-privacy-policy/>

защитить интересы детей и конституционными правами на доступ к информации, свободу слова и доступ к культурным ценностям. И именно в этом разрезе необходимо рассматривать требования закона, которые распространяются на операторов связи и операторов интернет-услуг. Другой, притом крайне серьезной, проблемой может стать внесение в Государственную Думу законопроекта, разработанного Лигой безопасного Интернета, «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования отношений при использовании информационно-телекоммуникационной сети Интернет». Законопроект вводит понятие единого реестра интернет-угроз, а также наделяет специально созданную некоммерческую организацию полномочиями требовать в императивном порядке удаления внесенных в реестр интернет-страниц и ограничения пропуска трафика к сетевому адресу в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Проблема состоит в том, что в законопроекте не уделяется должного внимания балансу интересов между правами человека и интересами общественной безопасности. Показательной в этом отношении является история Закона США 1996 г. «О пристойности в сфере коммуникаций» (*Communications Decency Act*). Основные его положения были признаны недействительными Верховным судом США в 1997 г., который посчитал, что они нарушают конституционное право на свободу слова. Сегодня в США действует другой закон на ту же тему – Закон 2000 г. «О защите детей в Интернете» (*Children's Internet Protection Act*). Он также не является совершенным, однако сфера его действия значительно ограничена по сравнению с Законом «О пристойности в сфере коммуникаций».

Обратимся теперь к защите интеллектуальной собственности. Парижская конвенция 1883 г., Бернская конвенция 1886 г., Мадридское соглашение 1891 г. не упоминают о необходимости достижения баланса интересов. Проблема баланса интересов в данной сфере непосредственно связана с развитием технологий. Преобразуя способы, с помощью которых информация записывается, хранится и распространяется, информационные технологии разрушают то понятие о технике, которое было положено в основу правового регулирования, обеспечивающего необходимое равновесие между защитой интеллектуальных прав и потребностью общества в доступе к результатам интеллектуальной деятельности. Неограниченной возможностью копирования и размножения информации, являющейся причиной многочисленных нарушений интеллектуальных прав, соответствуют столь же неограниченные и притом легальные технологические возможности по ограничению доступа к интеллектуальным продуктам в цифровой форме. Доведенная до своего логического конца каждая из приведенных возможностей нарушает установленный средствами права баланс интересов действующих субъектов.

В законодательстве по интеллектуальной собственности баланс интересов впервые упоминается в Соглашении ВТО по торговым аспектам интеллектуальной собственности (ТРИПС): «Охрана и обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности должны содействовать техническому прогрессу и передаче и распространению технологии к взаимной выгоде производителей и пользователей технических знаний, способствуя социально-экономическому благосостоянию и достижению баланса прав и обязательств» (ст. 7). Стоит также отметить, что соглашение стало первым нормативным актом, закрепившим *принцип двойного регулирования интеллектуальной собственности* как специальным, так и конкурентным законодательством. В ч. 2 ст. 8 указывается, что надлежащие меры могут быть необходимы для предотвращения злоупотреблений правами интеллектуальной собственности со стороны владельцев прав или обращения к практике, которая необоснованно ограничивает торговлю или неблагоприятным образом влияет на международную передачу технологии. Соглашение основано на принципе недискриминации и «направлено на установление надлежащего баланса между присвоением и конкуренцией и учитывает необходимость защиты общественных благ и общественного благосостояния». Применение регулятивных мер является не необходимым, а возможным, но все же определенным достижением можно считать само признание отрицательных последствий злоупотребления исключительным правом. Фактически конкурентное право выполняет функцию ограничения права интеллектуальной собственности.

Вслед за ТРИПС баланс интересов упоминают также оба договора Всемирной организации интеллектуальной собственности 1996 г. – по авторскому праву и исполнениям и фонограммам. В обоих случаях речь идет о необходимости поддерживать баланс интересов между правами авторов (исполнителей) и «более широким общественным интересом, в особенности в сфере образования, исследования и доступа к информации».

Таким образом, нельзя сказать, что сама постановка вопроса о балансе интересов в сфере интеллектуальной собственности исходит исключительно от либерально настроенной общественности. Можно утверждать другое: *принцип баланса интересов уже воспринят правом интеллектуальной собственности, но еще не реализован*. Преобразования в образе жизни, экономике и культуре, которые принесли с собой информационные технологии, пока не коснулись или только в минимальной степени коснулись интеллектуальной собственности. Законодательство о защите прав потребителей, о персональных данных, о защите конкуренции как отрасли права значительно моложе права интеллектуальной собственности, но, возможно, именно поэтому гораздо лучше встроилось в информационную эпоху. Эндрю Гауэрс (Andrew Gowers), бывший редактор *Financial Times* и руководитель независимого исследования ИС в Великобритании, проведенного в 2006 г. по заказу

правительства страны, высказал следующую мысль: «Достижение справедливого баланса является жизненно необходимым для поощрения инноваций, сохранения инвестиций и стимулирования конкуренции. Долговременный успех будет принадлежать тем, кто ясно это осознает»¹.

В заключение подведем итоги нашего краткого обзора проблемы баланса интересов в информационной сфере. Принцип баланса интересов мы можем назвать ключевым принципом регулирования цифровой среды, новой правовой парадигмой. Вопрос можно поставить и иначе. Усложнение субъектного состава и правоотношений в цифровой среде привело к конфликтам интересов и их дисбалансу. Но все же речь идет не о простом *восстановлении баланса*, а, скорее, о *формировании баланса* законных интересов с учетом этой новой, одновременно сложной и целостной структуры взаимоотношений, в которой на смену самостоятельным интересам различных категорий субъектов приходит система взаимопересекающихся и взаимозависимых интересов, система компромиссов, а не приоритетов. Отметим также, что в этой системе есть *две ключевые фигуры*. С одной стороны, пользователи, которые из пассивных потребителей информации все больше становятся ее производителями, непосредственными участниками обмена, с другой – информационные посредники, без участия которых немислимо ни одно взаимодействие как в цифровой среде, так и в иных сферах, где используются информационные технологии. Интересам этих двух категорий субъектов в процессе развития законодательства в сфере доступа к информации в цифровой среде еще предстоит найти свое законное место.

¹ Gowers Review of Intellectual Property. The Stationery Office, UK, 2006. P. 1.

Модернизация формы нормативного правового акта в электронной среде¹

*В. Б. Исаков**

Вряд ли кто-нибудь станет спорить с тем, что технико-юридическая форма нормативного правового акта – одно из достижений отечественной юридической культуры. Эта форма складывается не одномоментно, в ней непосредственно отражаются особенности развития общества, государства, права, «юридическая стилистика» соответствующего периода.

Технико-юридическая форма федеральных законов и федеральных конституционных законов приобрела свой современный вид после принятия Федерального закона № ФЗ-5 от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»². Принятие новой Конституции РФ потребовало по-новому определить технико-юридическую форму законодательных актов, а также указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных правовых актов министерств и ведомств и т. д. Оформление федеральных законов и других актов федерального уровня выступило в качестве образца для выработки новой формы правовых актов субъектов РФ.

С точки зрения развития законодательной техники, современная форма нормативных правовых актов является несомненным шагом вперед. Так, например, у федеральных законов и федеральных конституционных законов появился подзаголовок, указывающий на дату принятия (одобрения)

* *Владимир Борисович Исаков*, д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заслуженный юрист Российской Федерации.

¹ Статья развивает и конкретизирует положения, изложенные автором в монографии «Официальное электронное опубликование: История. Подходы. Проблемы». М.: Формула права, 2012.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 20 июня 1994 г. № 8. Ст. 801.

документа соответствующей палатой парламента. Резко сократился круг постановлений нормативного характера, подменявших в какой-то степени законы. Из практики законотворчества полностью исчезла такая форма, как законы, одобряющие ранее принятые указы Президиума Верховного Совета и т. д. Вместе с тем существующая технико-юридическая форма нормативных правовых актов сложилась в эпоху традиционного «бумажного» делопроизводства и не отражает реальностей наступающей «цифровой эпохи». Все более очевидно, что «традиционным» нормативным правовым актам присущи недостатки, мешающие их обработке и хранению в электронных информационных системах, препятствующие эффективному поиску и использованию этих документов пользователями. В числе наиболее существенных недостатков можно отметить следующие:

Многопредметность. Нередко нормативные правовые акты посвящаются не одному, а нескольким разнородным вопросам. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»¹. Данный федеральный закон определяет порядок передачи недвижимого военного имущества в собственность субъектов РФ и муниципальную собственность, однако одновременно вносит изменения в четыре других федеральных закона, причем в одном случае – не в первичный законодательный акт, а в закон об его изменении, что является нарушением законодательной техники (во избежание коллизий все изменения и дополнения должны вноситься не в законы об изменениях и дополнениях, а в первичный, основной законодательный акт).

В Государственной Думе существует практика, когда «горячие», требующие ускоренного принятия поправки, «подгружаются» в ближайший более-менее подходящий по тематике нормативный правовой акт. В результате нормативные правовые акты теряют единство содержания, они с трудом индексируются и, соответственно, плохо ищутся в информационно-правовых системах. Поисквые запросы выдают вместе с нужной информацией огромное количество информационного шума. На ручной разбор полученной в результате поиска «корзины» приходится тратить немалое количество времени и сил.

Неэргономичность. Законодательная практика совершенно не учитывает того обстоятельства, что современные методы работы с правовой информацией предполагают чтение законодательных текстов с экрана компьютера, без распечатки их на бумаге. В практике автора был случай, когда изменение требовалось внести в абзац 92-й весьма объемного финансового документа.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 12 декабря 2011 г. № 50. Ст. 7365.

Найти этот абзац на экране компьютера оказалось достаточно трудоемкой задачей. После нескольких неудачных попыток, которые приводили к разным результатам, пришлось пронумеровать абзацы вручную, чтобы однозначно и безошибочно выделить среди них 92-й.

Законодательные тексты нередко строятся таким образом, что взаимосвязанные смысловые элементы бывают разбросаны по различным частям нормативного правового акта. Это характерно, например, для российского избирательного законодательства, где одна статья может занимать несколько страниц текста. Работать с подобными документами крайне утомительно, так как приходится постоянно прокручивать текст на экране взад и вперед, удерживая в памяти его отдельные элементы.

Разумеется, совсем избежать «крупных» юридических текстов невозможно. Более того, разработка и принятие крупного кодифицированного нормативного правового акта обоснованно считается достижением законодательной техники, поскольку приводит к сокращению количества нормативных правовых актов, совершенствованию системы законодательства, упорядочению юридической терминологии, появлению оригинальных юридических конструкций и т. д. Однако взаимосвязь «крупных» кодифицированных нормативно-правовых актов и «текущего» законотворчества должна быть существенным образом оптимизирована. На нынешней стадии развития российской правовой системы текущее законотворчество должно осуществляться преимущественно в форме законов о поправках в «базовые» кодифицированные нормативно-правовые акты. Недопустимо подменять изменение и дополнение кодифицированного нормативного акта принятием самостоятельного постоянно действующего закона по тому же вопросу: подобная практика ведет к неоправданному раздуванию объема законодательства, запутыванию его системы, подрыву влияния и авторитета крупных кодифицированных нормативных правовых актов. Недопустимо, когда терминология текущего федерального закона «конфликтует» с терминосистемой базового кодифицированного нормативного акта (Федеральный закон «Об акционерных обществах» и ГК РФ). Крайне нежелательно принятие законов «смешанного» характера, которые имеют собственное постоянное содержание и одновременно являются законами о поправках («Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»).

Отсутствие необходимых реквизитов. В традиционной «бумажной» форме нормативного правового акта отсутствует ряд необходимых реквизитов, требуемых для его правильного понимания и применения. Речь идет прежде всего о датах опубликования и вступления в силу нормативного правового акта (а также дате, с которой правовой акт утратил юридическую силу).

В условиях, когда, например, федеральный закон может быть опубликован в четырех независимых официальных источниках («Российской газете», «Парламентской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», а также на Официальном интернет-портале правовой информации), отслеживание источника первого официального опубликования, от которого будет отсчитываться дата вступления закона в силу, представляет собой непростую задачу. Неправильное определение даты вступления закона в силу в свою очередь повлечет принятие необоснованного правоприменительного решения и, соответственно, его последующую отмену.

Неопределенность в отношении дат опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов отчасти устраняется наличием официальных и неофициальных баз данных правовой информации, которые тщательно отслеживают и фиксируют источник первого официального опубликования и таким образом позволяют правильно определить дату вступления нормативного правового акта в силу. Но как быть тем, кто по разным причинам не имеет доступа к справочным базам правовой информации или не умеет ими пользоваться?

При подготовке к принятию упомянутого выше Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» автором этих строк было организовано в Комитете по законодательству Государственной Думы рабочее совещание с редакторами юридических изданий, осуществляющих официальное опубликование нормативных правовых актов. На обсуждение было вынесено предложение о размещении в подзаголовке публикуемого федерального закона еще одного дополнительного реквизита – даты вступления закона в силу. По логике законотворческого процесса данный реквизит должен был бы формироваться первым публикатором федерального закона под контролем Президента и Федерального Собрания. Присутствовавшие на рабочем совещании редакторы официальных изданий единодушно отвергли подобное предложение, указав, что публикатор федерального закона не может и не должен брать на себя решение столь ответственного юридически значимого вопроса. Очевидно, что в рамках печатной формы опубликования законов данная проблема вряд ли разрешима, но она вполне разрешима при переходе к электронной форме опубликования.

Отсутствие стандартной кодификационной обработки. Нормативные правовые акты, рассылаемые по стране в бумажной форме, до сих пор обрабатываются децентрализованно ведомственными справочно-кодификационными службами. Для этих целей используются картотеки, картоматы, ведение служебных «контрольных экземпляров» нормативных правовых актов. Одной из популярных техник кодификационной работы до недавнего времени были «вклейки и вычеркивания», когда дополнения подклеивались в бумажную

версию нормативного правового акта, а места, утратившие силу, – вычеркивались. Разумеется, в современных условиях для ведения «контрольных текстов» широко используется электронная техника.

Сопоставление «контрольных» экземпляров одних и тех же нормативных правовых актов (кодексов), используемых в правовых подразделениях различных федеральных органов, проведенное в свое время по инициативе Правового управления Аппарата Государственной Думы, обнаружило в них десятки разночтений. И это неудивительно. Дело не только в ошибках или неаккуратности кодификаторов, хотя и они имели место. Нередко сам законодатель дает указания столь общего характера («изменить наименование по всему тексту закона», «включить термин по всему закону в соответствующем роде, числе и падеже»), что они понимаются и реализуются кодификаторами по-разному. При сохранении децентрализованной кодификационной обработки нормативных правовых актов исключить подобные ситуации в будущем невозможно.

Приведенные примеры говорят о том, что существующая технико-юридическая форма «бумажных» нормативно-правовых актов не лишена недостатков, которые в современных условиях становятся все более и более заметными. Как, по нашему мнению, мог бы выглядеть нормативный правовой акт, адекватный условиям электронной среды? В его содержании можно выделить три составных части – *вводную, текстовую и паспортную*.

Вводная часть

1. Наименование и электронный паспорт государственного органа, принявшего данный нормативный правовой акт;
2. Вид нормативного правового акта;
3. Заголовок нормативного правового акта;
4. Статус нормативного правового акта (действующий или недействующий)

Рис. 1. *Вводная часть нормативного правового акта*

Вводная часть нормативного правового акта, существующего и действующего в электронной форме, должна включать, на наш взгляд, следующие элементы:

Наименование и электронный паспорт государственного органа, принявшего данный нормативный правовой акт. То, что нормативный правовой акт должен содержать наименование органа, принявшего данный акт, – традиционный момент, который для юриста очевиден. Новшество заключается в том, что теперь к этому наименованию должен подключаться «электронный паспорт» государственного органа.

Применительно к федеральным законам данный реквизит должен содержать «электронные паспорта» всех трех участников законодательного процесса: Государственной Думы, которая принимает федеральные законы, Совета Федерации, который их одобряет, и Президента РФ, который подписывает и публикует. Применительно к ведомственным нормативным правовым актам достаточно «электронного паспорта» ведомства, принявшего данный нормативный акт.

«Электронный паспорт» государственного органа, на наш взгляд, должен включать следующие элементы:

- индекс (цифровое имя) государственного органа (требует разработки; в настоящее время отсутствует);
- официальное наименование государственного органа (с указанием прежних наименований и организаций-предшественников);
- перечень полномочий (компетенцию) государственного органа с указанием официальных источников и дат появления (отпадения) отдельных полномочий в его компетенции;
- почтовый адрес;
- факс для приема документов;
- адрес электронной почты;
- адрес официального сайта;
- адрес на официальном портале правовой информации (требует разработки; в настоящее время отсутствует);
- справочные телефоны;
- адрес и контактную информацию приемной, порядок записи на прием;
- дату и время составления (актуализации) данного паспорта.

Предложение о подключении к каждому нормативному акту «официального паспорта» принявшего его органа основывается на следующих аргументах:

1. Граждане и организации обращаются к нормативным правовым актам (обычно) не ради развлечения или праздного интереса, а для решения своих практических вопросов – уточнения прав и обязанностей, размера ответственности, подготовки обращения или жалобы, за разрешением спорной ситуации и т. д. Наличие паспорта государственного органа позволит им подготовить и осуществить следующий практический шаг – написать обращение, обратиться с заявлением и т. д.
2. Непрерывная «кодификация полномочий» – одно из необходимых условий упорядочения государственного управления. Компетенция государственного органа далеко не всегда очевидна, немало примеров «переброски» вопросов из компетенции одного органа в компетенцию другого, наличия зон «совместного ведения», например, между

Минфином и Минэкономки, таможенной и налоговой службами и т. д. Присутствие официального паспорта государственного органа позволяет определить, какую группу вопросов он ведет в настоящий момент. Это важно не только для граждан и организаций, но и для самих государственных служащих, выполняющих служебные поручения.

3. Наличие официального паспорта органа, прилагаемого к каждому нормативному правовому акту, повысит ответственность государственных органов за принимаемые решения, так как принятие акта без достаточных правовых оснований, с нарушением или превышением компетенции становится очевидным и легко выявляется.
4. Информация о системе государственных органов и их компетенции имеет самостоятельное значение для совершенствования государственного управления и общественно-политической практики, поскольку позволяет следить за количественным составом и динамикой государственных органов, выявлять в их системе элементы дублирования, параллелизма, наличие спорной или неопределенной компетенции и т. п.
5. Наличие «электронных паспортов» резко повышает функциональность системы электронного официального опубликования, которая становится источником официальной информации не только *о нормах*, но и *о структурах* – в данном случае, о структурах действующей власти, компетенции государственных органов.

В перспективе, на наш взгляд, имеет смысл интегрировать в эту систему также информацию *о лицах* – должностных лицах, государственных служащих, судьях, депутатах, осуществляющих от имени государства те или иные его полномочия (в неофициальном и разрозненном виде такие информационные системы существуют, поскольку востребованы практикой). Другими словами, информация о правовых решениях и нормах на определенном этапе ее практического использования неизбежно будет переплетаться с информацией о структурах и лицах – это следует четко осознавать и с самого начала закладывать в технические задания на проектирование соответствующих информационных систем.

Вид нормативного правового акта. Следующим элементом вводной части нормативного правового акта должно быть обозначение его вида в соответствии с принятой в государстве иерархией нормативных правовых актов – федеральный конституционный закон, федеральный закон, указ, постановление и т. д. Данный реквизит присутствует в традиционной «бумажной» форме нормативного правового акта, он должен сохраниться и в электронной форме.

Заголовок (наименование) нормативного правового акта. В данном случае в электронную версию нормативного правового акта также пере-

ходит привычный реквизит – наименование, которое дает представление о его содержании. Вместе с тем практика присвоения наименований нормативным правовым актам должна быть критически проанализирована. Из нее должны быть исключены случаи присвоения нормативным правовым актам «рекламных» наименований, рассчитанных на PR-эффект («Об угле», «О нефти и газе» (проекты), «О развитии сельского хозяйства», «О ветеранах», «О северном оленеводстве»); неопределенные наименования, не отражающие содержания нормативного правового акта («О внесении изменений в отдельные законодательные акты», «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы РФ»); неприемлемые, юридически некорректные наименования, дезориентирующие пользователей («Об электромагнитной совместимости» (проект), «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ»).

Статус нормативного правового акта (действующий или недействующий). В случае с традиционной «бумажной» версией нормативного правового акта пользователь не может определить, является ли данная редакция действующей или недействующей, – такого реквизита в бумажном тексте нормативного акта нет и не может быть, поскольку пользователь имеет дело с «твердой», неизменяемой копией: правовой акт может давно утратить силу, но на его бумажной версии это никак не отражается. Для проверки статуса нормативного правового акта пользователю придется обратиться в справочно-кодификационную службу, к официальной либо неофициальной правовой базе данных, на Официальный портал правовой информации, на официальный сайт соответствующего государственного органа и т. д. Учитывая высокие темпы законотворчества, когда принятый нормативный правовой акт может потерять силу уже в недрах типографской машины (такие случаи действительно были), выявление статуса печатной версии нормативного правового акта превращается в непростую в практическом отношении задачу.

Электронная версия нормативного правового акта должна полностью разрешить указанную проблему. В ее вводной части должен быть четко и однозначно указан юридический статус нормативного правового акта на текущий момент: является ли данный нормативный акт действующим либо недействующим.

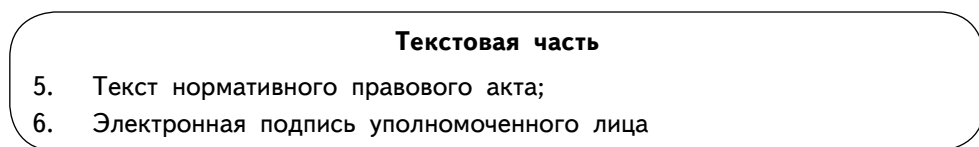


Рис. 2. *Текстовая часть нормативного правового акта*

Текстовая часть нормативного правового акта. Это смысловое «тело» нормативного правового акта, его основная часть, предназначенная для изложения его содержания, — в текстовом виде, постатейно.

Текст действующего нормативного правового акта, как правило, представляет собой сложную «смесь» фрагментов, включенных в него в разное время. Это обстоятельство отражается в бумажной версии нормативного правового акта путем указания на источник, из которого заимствован тот или иной фрагмент («в редакции...»). Естественно, что подобного рода указания должны быть сохранены и в электронной версии нормативного правового акта. Однако подробное описание источника изменений может быть заменено гиперссылкой или цифровым адресом (адресом постоянного хранения) изменяющегося нормативного правового акта в системе официального электронного опубликования.

Аналогичным образом следует поступить, когда к фрагменту нормативного правового акта имеется иная правовая информация, значимая для его применения. Например, положение федерального закона признано недействующим Конституционным Судом РФ (в этом случае должна быть дана ссылка на адрес постоянного хранения постановления Конституционного Суда) или положение закона применяется с ограничениями, предусмотренными международным договором РФ (должна даваться ссылка на адрес постоянного хранения текста международного договора).

Следует ли раскрывать в тексте нормативного акта все ссылки на все упоминаемые в нем иные нормативные правовые акты? Нужно ли указывать в тексте нормативного акта постатейно, что к нему имеется судебная практика? Нужно ли указывать на научные комментарии к тексту нормативного правового акта? Нужно ли привязывать к нему формы документов? Нужно ли информировать пользователя, что по интересующему его вопросу в законодательный орган внесен и рассматривается законопроект? На наш взгляд, указанные виды информационно-аналитической обработки нормативных правовых актов носят дополнительный характер и представляют собой правовой информационный сервис. В настоящее время подобный сервис предоставляют коммерческие правовые базы данных, при этом постоянно развивая и расширяя его содержание. Государству, на наш взгляд, не следует соревноваться с коммерческими правовыми базами данных в области информационного сервиса — оно это соревнование проиграет. Однако государство обязано обеспечить необходимую функциональность официальных правовых баз данных. Именно на этот (минимальный, в сущности) уровень требований и должна быть ориентирована официальная электронная версия нормативного правового акта. Образно говоря, официальная версия нормативного правового акта — это «сырье», но оно должно быть хорошего качества, позволяющего поварам приготовить изысканные «информационные блюда» для самых требовательных пользователей.

Электронная подпись уполномоченного лица. Данный реквизит нормативного правового акта соответствует подписи должностного лица в «бумажном» тексте, заменяет ее. Возможность применения электронной подписи в законотворчестве была продемонстрирована в 2000 г. Президентом США, подписавшим федеральный закон, в соответствии с которым контракты и документы с электронной подписью получили такую же силу, как подписанные от руки. С технологической стороны электронная подпись достаточно сложна и говорить о ее широком применении преждевременно. Однако, на наш взгляд, пока не просматривается какой-либо иной информационной технологии, которая обеспечивала бы необходимый уровень информационной безопасности и доверия к процессу и результатам законотворчества.

Паспортная часть

7. Адрес постоянного хранения в официальной базе данных;
8. Источник первого официального опубликования в печатной форме (для нормативных правовых актов, впервые опубликованных в печатной форме);
9. Дата (или условия) вступления нормативного правового акта в силу (в целом; по частям; автоматически, после наступления некоторого события и т. д.);
10. Дата утраты нормативным правовым актом юридической силы (для утративших силу);
11. Дата принятия нормативного правового акта (закона) в Государственной Думе;
12. Дата одобрения нормативного правового акта (закона) в Совете Федерации;
13. Дата подписания нормативного правового акта (закона) Президентом РФ;
14. Дата опубликования нормативного правового акта в официальной базе данных (в официальном печатном источнике правовой информации);
15. Вносит изменения в... (для актов, вносящих изменения);
16. Существующие редакции нормативного правового акта (каждое изменение образует новую редакцию);
17. Корреспонденты;
18. Респонденты;
19. Список ключевых слов (реквизит для поиска);
20. Индексы по классификатору нормативных актов (реквизит для поиска);
21. Отметка о регистрации в Минюсте (или электронная виза Минюста);
22. Метка времени (для получения официальных копий)

Рис. 3. Паспортная часть нормативного правового акта

Паспортная часть нормативного правового акта содержит информацию о принятии, вступлении в силу, адресах хранения нормативных правовых актов и др. Ее задача – обеспечить поиск, нахождение, а также получение официальной копии нормативного правового акта.

Строго говоря, паспортная часть не относится к правовому содержанию нормативного правового акта – некоторые ее реквизиты (адрес хранения, метка времени) определяются автоматически, другие – формируются вспомогательными органами и службами. Однако наличие и правильное формирование технической по содержанию паспортной части нормативного правового акта – необходимое условие функционирования правового акта как документа, существующего в электронной форме.

К числу необходимых реквизитов паспортной части нормативного правового акта принадлежат, по нашему мнению, следующие:

Адрес постоянного хранения в официальной базе данных. Автор исходит из того, что официальное электронное опубликование федеральных законов и других нормативных правовых актов уже в обозримом будущем станет основной формой их опубликования, а опубликование в печатном виде – вторичной, подчиненной. Соответственно, основным реквизит официального электронного опубликования – адрес постоянного хранения – приобретает принципиальное значение. Адрес постоянного хранения должен возглавлять паспортную часть нормативного правового акта и служить основой для официальных ссылок на данный нормативный правовой акт в правотворческой и правоприменительной практике. Любая официальная ссылка на нормативный правовой акт должна так или иначе содержать информацию об адресе его постоянного хранения.

По сравнению с традиционной (обычной) электронной ссылкой на нормативный правовой акт могла бы иметь следующий вид (адрес постоянного хранения дан условно):

Традиционная официальная ссылка:

Федеральный закон № 5-ФЗ от 14 июня 1994 года «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 20 июня 1994 года. № 8. Ст. 801.

Электронная официальная ссылка:

Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»// [С19940614-19940620801](#).

Рис. 4. Пример традиционной и электронной официальных ссылок на нормативный правовой акт

Источник первого официального опубликования в печатной форме.

Законодательство не может обновиться одномоментно. В течение некоторого достаточно продолжительного периода новое законодательство, возникшее в электронной форме, будет сосуществовать со старым, опубликованным в традиционной «бумажной» форме и привязанным, следовательно, к печатным источникам правовой информации. Для этих случаев в паспортной части нормативного правового акта должен быть предусмотрен реквизит, фиксирующий печатный источник появления на свет нормативного правового акта. Было бы целесообразно, на наш взгляд, провести в определенный момент законодательный «апгрейд» правовой системы (перепринятие нормативных правовых актов, появившихся на свет в печатной форме), для того чтобы устранить необходимость обращения граждан и организаций к печатным источникам правовой информации, полностью вывести эти источники из официального и делового оборота.

Дата (или условия) вступления нормативного правового акта в силу.

Это важнейший признак, определяющий применимость нормативного правового акта к регулированию общественных отношений. Применяться могут лишь действующие нормативные правовые акты: акт, еще не вступивший в юридическую силу или уже утративший ее, не может быть источником регулирования общественных отношений.

Порядок вступления в силу федеральных нормативных правовых актов определяется ст. 6 уже упоминавшегося выше Федерального закона № 5-ФЗ от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», а также в ряде иных нормативных правовых актов¹.

Согласно этим документам нормативные правовые акты могут вступать в силу со дня их принятия, со дня их опубликования, по истечении определенного срока со дня опубликования, а также в ином порядке, указанном в самом нормативном правовом акте (например, с первого числа нового налогового периода). В особом порядке могут вступать также части нормативных правовых актов. Например, гл. 17 Гражданского кодекса РФ вводилась в действие со дня вступления в силу Земельного кодекса РФ².

Как уже отмечалось выше, существенный недостаток печатной формы опубликования нормативных правовых актов заключается в том, что она не

¹ Собрание законодательства РФ. 20 июня 1994 г. № 8. Ст. 801; Собрание законодательства РФ. 27 мая 1996 г. № 22. Ст. 2663.

² Гражданский кодекс РФ (часть первая) в редакции Федерального закона № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 5 декабря 1994 г. № 32. Ст. 3301.

позволяет указать в самом акте дату вступления его в силу. Определение этого момента вменено в обязанность самим гражданам, организациям, должностным лицам, судам – всем, кто применяет соответствующий нормативный правовой акт. Поэтому неудивительно, что неправильное определение момента вступления в силу нормативного правового акта – одна из распространенных ошибок правоприменительной практики.

Электронная форма нормативного правового акта должна полностью исключить указанный недостаток. В паспортной части нормативного правового акта должна быть прямо указана дата вступления его в силу, что предполагает, в частности, его первоначальную публикацию в электронной форме – в официальной базе данных, на Официальном интернет-портале правовой информации и т. д.

Дата утраты юридической силы нормативным правовым актом. Нормативные правовые акты, как известно, со временем утрачивают юридическую силу. Отмененные или иным способом утратившие юридическую силу нормативные правовые акты должны сохраняться в официальной базе данных с указанием рамок их действия во времени: даты вступления в силу – даты утраты юридической силы. Это необходимо, в частности, для случаев «переживания» закона, когда к правоотношениям или отдельным правам и обязанностям должен применяться нормативный правовой акт, действовавший на момент возникновения соответствующих правоотношений.

Следующие три реквизита отражают порядок прохождения федеральных законов по стадиям законодательного процесса. Они могут потребоваться для восстановления полной истории федерального закона – для случаев историко-политического толкования, политико-правовой аналитики, пропаганды правовых знаний, в избирательном процессе, исторических исследованиях и т. п. Разумеется, что в сокращенном виде данные реквизиты должны присутствовать в «паспортах» и иных нормативных правовых актах – указах, постановлениях, ведомственных нормативных правовых актах. К числу указанных реквизитов относятся:

Дата принятия федерального закона в Государственной Думе. Данный реквизит отражает рассмотрение законопроекта в Государственной Думе и может быть использован для поиска стенограмм заседаний, протоколов, стенограмм и иных документов парламентских слушаний – то есть для восстановления всей цепочки событий, связанных с рассмотрением данного законопроекта.

В настоящее время законопроектам, вносимым в Государственную Думу, присваивается временный номер – цифровое имя, под которым данный законопроект идет по стадиям законодательного процесса. Естественно, что данный номер также должен отражаться в сведениях о законопроекте.

Вместе с тем, отмечая полезность присвоения цифрового имени законопроектам, полагаем, что в электронной системе официального опубликования следует стремиться к сокращению любых промежуточных (в том числе и цифровых) наименований. В этой связи целесообразно, чтобы адрес постоянного хранения присваивался законопроекту на стадии законодательного процесса. В том случае, когда законопроект «не доходит до финала» (а такие случаи, конечно же, будут), адрес его постоянного хранения останется в официальном электронном архиве законотворческой деятельности (такой архив тоже должен быть организован и в неофициальном виде уже существует).

Дата принятия (одобрения) федерального закона в Совете Федерации. В Совете Федерации в настоящее время законопроекту не присваивается его «временный номер». Однако имеется дата, когда законопроект был в окончательном виде одобрен Советом Федерации или, в соответствии с Конституцией РФ, передан Президенту РФ без рассмотрения. Эта дата, на наш взгляд, также должна быть зафиксирована в паспорте закона. Наличие такого реквизита, кстати, будет дисциплинировать Совет Федерации, в практике которого имелись случаи несоблюдения конституционных сроков рассмотрения федеральных законов.

Дата подписания федерального закона Президентом Российской Федерации. Данный реквизит имеет не только техническое, но и существенное общественно-политическое значение. Он позволяет исчислить дату вступления в силу нормативного правового акта в случаях, когда акт вступает в силу с момента подписания или по истечении определенного срока с момента подписания. Одновременно он позволяет проследить соблюдение Президентом РФ конституционных сроков рассмотрения и опубликования федеральных законов, что особенно важно в случаях, когда общественность с нетерпением ждет появления нового закона.

Следующие семь реквизитов отражают результаты технико-юридической, кодификационной обработки нормативных правовых актов, связанные с их включением в официальную базу данных. К числу указанных реквизитов можно отнести следующие:

Дата опубликования нормативного правового акта в официальной базе данных (в официальном печатном источнике правовой информации). Указанный признак фиксирует важнейший в юридическом отношении реквизит, а именно дату первого официального опубликования нормативного правового акта. По логике законодательного процесса данную дату определяет первый официальный публикатор и именно от этой даты, как правило, отсчитывается срок вступления нормативного правового акта в силу. Естественно, что принятие столь ответственных политико-правовых решений не может находиться в компетенции второстепенных должностных лиц. Определение

даты публикации нормативного правового акта (и связанной с ней даты вступления акта в силу) должно получить более детальное законодательное регулирование и находится под контролем Президента РФ и Федерального Собрания РФ. Разрешение споров по вопросам опубликования федеральных нормативных правовых актов (гипотетически они возможны) должно быть прямо прописано в компетенции высших судов РФ.

Для нормативных правовых актов, впервые опубликованных в печатном виде, должна указываться дата их первого опубликования в официальном печатном источнике, поскольку именно к ней может быть привязано вступление акта в силу. По мере развития системы официального электронного опубликования количество таких актов должно неуклонно сокращаться.

Наличие в паспортной части нормативного правового акта указания на дату его опубликования и дату вступления его в силу предполагает, что все иные официальные и неофициальные публикации акта, как печатные, так и электронные, должны полностью и аутентично воспроизводить данные реквизиты.

Вносит изменения в... Указанный реквизит касается нормативных правовых актов, вносящих изменения и дополнения в действующее законодательство. В развитой правовой системе таких нормативных актов большинство – и по количеству, и по объему. Естественно, что каждый такой акт должен содержать ссылку на нормативный правовой акт, который он изменяет или дополняет. При этом, как уже отмечалось, из практики законотворчества должны быть полностью исключены случаи, когда изменения или дополнения вносятся не в первичный правовой акт, а в правовой акт о его изменениях. Подобного рода «пристройка флигелей к флигелям» запутывает законодательство и крайне затрудняет определение конечной актуальной редакции, в которой должен применяться нормативный правовой акт.

Современный законодатель должен стремиться к соблюдению принципа «Одно изменение – один нормативный правовой акт». В этом случае в интеграции нормативного правового акта в правовую систему не возникнет каких-либо трудностей. В тех же случаях, когда изменения принимаются «пакетно» сразу в несколько нормативных правовых актов (совсем исключить подобную практику нереально), следует стремиться к тому, чтобы эти изменения касались одного и того же вопроса (а не нескольких). В ходе последующих кодификационных работ «пакетные» акты об изменениях и дополнениях должны по мере утраты их значения переводиться в статус недействующих путем поглощения их крупными кодифицированными актами, утверждаемыми в новой редакции.

Существующие редакции нормативного правового акта. В паспортной части нормативного правового акта должны быть перечислены все

существовавшие и применявшиеся на практике редакции нормативного правового акта с тем, чтобы пользователь мог воспользоваться не только действующей, но и любой из предшествующих недействующих редакций.

Проблема создания и поддержания в актуальном состоянии «текущих редакций» нормативных правовых актов — одна из самых сложных в юридической технике законодательства. В ходе традиционного «бумажного» законодательства законодатель принимает базовый нормативно-правовой акт, затем в разное время и по разным поводам вносит в него изменения и дополнения, оформляя их самостоятельными нормативными правовыми актами. Каждая новая поправка образует новую «текущую редакцию» базового нормативного правового акта. Кто и как оформляет эту новую «текущую редакцию»?

В практике традиционного «бумажного» законодательства для этих целей использовалась, в частности, техника «вклеек и вычеркивания», которая за короткий срок превращала нормативный правовой акт в пухлый том, набитый неопрятной бумажной «лапшой». В более состоятельных организациях велись кодификационные картотеки, где к каждой статье нормативного правового акта подкладывались карточки с изменениями и дополнениями. С появлением компьютерной техники, естественно, бумажные карточки были заменены цифровой обработкой законодательных текстов. Однако произошедшие технические изменения не затронули главного: ведение «текущих редакций» до последнего времени рассматривалось как сугубо юридико-техническая работа, не затрагивающая сути законодательства.

Ситуацию вокруг ведения «текущих редакций» можно проиллюстрировать с помощью наглядного образа — создания мультипликационного фильма. Допустим, художник нарисовал кадр — домик, облачко и летящую по небу птичку. Для того чтобы отразить произошедшее изменение, он должен передвинуть на несколько миллиметров облачко и изменить положение птички. Но для того чтобы это движение могло быть воспринято глазом человека, надо восстановить на рисунке все остальные детали — домик, небо, травку и т. д., другими словами, сделать «текущую редакцию» кадра в полном объеме с внесенными изменениями. В законодательстве происходит по-другому: законодатель «двигает облачко и птичку», а всю остальную работу по интеграции изменения в систему законодательства рассматривает как техническую, возлагая ее на внешних кодификаторов и самих пользователей.

Масштаб и значение проблемы были поняты вскоре после создания первых правовых электронных баз данных. Выяснилось, что эти базы не могут нормально работать без полного пакета текущих редакций нормативных правовых актов (не пользователям же, в самом деле, восстанавливать текущие редакции, «вклеивая» поправки в измененные законодателем нормативные правовые акты?). В результате фирмы, ведущие правовые базы данных,

в короткий срок за свой счет выполнили колоссальную работу – восстановили все недостающие «текущие редакции» по всем включенным в базы данных нормативным правовым актам. В этом можно убедиться, открыв практически любой помещенный в базу данных нормативно-правовой акт. В большинстве случаев вы увидите запись: «Редакция неофициальная. В настоящем виде текст не был опубликован».

В сложном положении оказались официальные правовые базы данных. Законодатель уполномочил их публиковать в электронном виде принятые нормативные правовые акты и признал опубликованные версии официальными. Однако он не уполномочил их создавать официальные текущие редакции нормативных правовых актов, то есть не предоставил им права вести *официальную текущую кодификацию*, которая поддерживала бы нормативные правовые акты в актуальном и контрольном состоянии. Конечно, это упростило ведение официальных баз данных, но одновременно сделало их неполнофункциональными и неконкурентоспособными на рынке правовой информации.

Проблема может быть решена, на наш взгляд, следующим образом: создание и ведение «текущих редакций» нормативных правовых актов должно быть вменено в обязанность *органам, принимающим данные акты*. В этом случае отпадет сама основа для появления устаревших, неактуальных или конфликтующих между собой «текущих редакций». Данное предложение означает, что при принятии любой поправки в нормативный правовой акт должно происходить не одно, а два голосования: первым голосованием должна приниматься сама поправка, вторым голосованием – утверждаться нормативный правовой акт в новой редакции с включенной в него поправкой. Именно эта редакция и будет считаться официальной «текущей редакцией» нормативного правового акта. Оба документа должны направляться в Совет Федерации и Президенту РФ и публиковаться в базах данных правовой информации (надо ли публиковать в каждом случае «текущую редакцию» на бумаге – отдельный вопрос). В случае непрохождения закона о поправке в Совете Федерации или отклонения его Президентом РФ нормативный правовой акт остается действовать в прежней редакции, без данной поправки. Только таким способом, повторим, можно избежать существования «детей лейтенанта Шмидта» – устаревших, неактуальных, противоречащих одна другой «текущих редакций» нормативного правового акта.

Корреспонденты. В паспортной части нормативного правового акта должны быть указаны корреспонденты – все нормативные правовые акты, с которыми взаимодействует данный правовой акт, к которым он отсылает в своих статьях, причем не только Конституция и федеральные законы, но и подзаконные правовые акты (что потребует постоянного обновления этой

части паспорта). Наличие ссылок на подзаконные акты позволит пользователям быстро сориентироваться – перейти к документам, осуществляющим детальное регулирование интересующего их вопроса.

Респонденты. Это нормативные правовые акты, откликающиеся на данный нормативный правовой акт, содержащие ссылку на него. Фиксация подобного рода «обратных связей» – настоятельная потребность законодательства и кодификационной практики. Изменение в базовом, «узловом» нормативном правовом акте, как правило, требует системных изменений во всех сопряженных с ним нормативных правовых актах, для того чтобы избежать юридических коллизий, поддерживать системность в действующем законодательстве. Наличие списка респондентов позволяет оперативно выполнить данную работу.

Вполне возможна (и иногда встречается на практике) ситуация, когда подзаконный правовой акт по каким-то причинам (опережение по дате принятия, небрежность, неинформированность, желание скрыть имеющиеся противоречия) не содержит прямой ссылки на базовый нормативный правовой акт, содержание которого он фактически развивает. Такого рода «фактические респонденты» должны выявляться аналитическими службами и отражаться в паспортной части базового нормативного правового акта независимо от наличия или отсутствия прямых ссылок.

Надо ли в этой части паспорта отражать правовые акты субъектов РФ, которые издаются в развитие федеральных законов, содержат ссылки на них и в определенном смысле тоже являются «респондентами» федерального законодательства? На наш взгляд, фиксация подобного рода связей выходит за рамки задач паспорта нормативного правового акта, поскольку чрезвычайно расширяет и усложняет его содержание. В конце концов, субъекты РФ должны быть не только потребителями, но и активными участниками процесса кодификации законодательства. С этой точки зрения поддержание в актуальном состоянии своих нормативно-правовых систем – задача самих субъектов РФ.

Список ключевых слов. Сегодня никого не удивить тем, что крупный значимый документ, статья, доклад или аналитическая записка индексируются – к ним прикладывается список ключевых слов, раскрывающих основное содержание данного документа, облегчающих его поиск в информационных системах. К законодательным актам, однако, это требование до сих пор не предъявлялось. Конечно, в базах данных они, как и все прочие документы, подвергаются текущей индексации – к ним «пришивается» некий список ключевых слов. Однако делается это децентрализованно, с использованием различных поисковых словарей-тезаурусов и не всегда квалифицированно. В результате поиск нормативных правовых актов по ключевым словам работает неэффективно и непопулярен у пользователей (за исклю-

чением поиска по навигаторам – более сложным комплексным поисковым инструментам).

Индексы по классификатору нормативных правовых актов. Это еще один поисковый реквизит, который позволяет найти нужный нормативный правовой акт в огромном массиве действующего законодательства. На практике используется Классификатор правовых актов, утвержденный указом Президента РФ № 511 от 15 марта 2000 г.¹, а также значительное количество иных правовых классификаторов, разработанных для своих целей участниками информационно-поисковой деятельности². Работа с правовым классификатором, как и работа со списком ключевых слов, также требует юридических знаний и определенной квалификации. Наша мысль заключается в том, что присвоение нормативному правовому акту кодов официального Классификатора правовых актов должно производиться централизованно и быть одной из обязанностей органа, принявшего данный нормативный правовой акт.

Отметка о регистрации в Министерстве юстиции России (Электронная виза Министерства юстиции России). В соответствии с пп. 10 и 11 Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти³. Государственная регистрация нормативных правовых актов министерств и ведомств – одна из форм государственного контроля за процессом законотворчества, гарантирующая соблюдение принципа законности, прав и свобод гражданина и человека, правовую полноценность принимаемых нормативных правовых актов.

Процедура ведения «государственного реестра» нормативных правовых актов возникла в условиях безраздельного господства «бумажной» формы нормативных правовых актов и генетически связана с «бумажной» организацией законодательного процесса. В условиях перехода к электронному законотворчеству данная форма государственного контроля должна быть модернизирована. Для того чтобы следить за соблюдением законотворческой компетенции, правил законодательной техники, прав и свобод человека и гражданина

¹ Собрание законодательства РФ. 20 марта 2000 г. № 12. Ст. 1260.

² См.: Правовой классификатор и правовой тезаурус в законотворчестве и юридической практике. М.—Екатеринбург, 1998.

³ Собрание законодательства РФ. 18 августа 1997 г. № 33. Ст. 3895.

сегодня совсем не обязательно вести какой то (даже условный) реестр. Как представляется, в современных условиях государственный реестр нормативных правовых актов должен быть заменен «электронной визой» Министерства юстиции России, которая бы направлялась по каналам электронной коммуникации субъекту законотворческого процесса и включалась в качестве элемента в паспорт ведомственного нормативного правового акта.

По сравнению с реестром электронная виза имеет ряд существенных преимуществ:

- она ориентирована уже не на бумажное, а на электронное делопроизводство, предполагает обмен документами в электронно-цифровой форме;
- более надежна с технической точки зрения, поскольку представляет собой специализированную цифровую подпись, которую пользователь может самостоятельно проверить;
- может сопровождаться пакетом документов правового и экспертно-аналитического характера, связанных с принятым решением;
- носит не закрытый, а открытый, публичный характер, что существенно сокращает возможности для коррупционных связей.

Вместе с визой в этой же рубрике паспорта нормативного правового акта могли бы быть отражены и некоторые факультативные (необязательные) элементы. Например, дана информация о прохождении документом антикоррупционной, экологической или бюджетно-финансовой экспертизы вместе с актами указанных экспертиз.

Два заключительных элемента паспорта нормативного правового акта существенны при получении гражданами и организациями из базы данных (с интернет-портала правовой информации) официальной копии нормативного правового акта.

Метка времени – фиксирует дату и время получения из системы официальной копии нормативного правового акта. Метка времени должна исключить возможность подмены официальной копии нормативного акта другой официальной копией, более ранней или более поздней по времени, отличающейся от нее по содержанию.

Электронная подпись официальной базы данных (Официального интернет-портала правовой информации) должна зафиксировать неизменность и юридическую полноценность официальной электронной копии нормативного правового акта, которая позволяет использовать данную информацию в законотворчестве и правоприменительной практике, при предоставлении прав и возложении обязанностей, в деловых отношениях между гражданами и организациями без какого-либо дополнительного (в том числе нотариального) удостоверения.

В заключение вернемся к главной мысли. Происходящий в наше время переход к электронной форме официальной и деловой коммуникации неизбежно отразится на технико-юридической форме нормативных правовых актов. Традиционная, устоявшаяся форма нормативных правовых актов, равно как и процедуры законотворческой деятельности, требуют модернизации. Должна быть создана современная «юридическая инфраструктура», которая позволила бы нормативно-правовым актам успешно функционировать в электронной среде, оказывая позитивное регулирующее воздействие на развитие общественных отношений.

Авторское право как фактор становления библиотечного дела 2.0. Есть ли шанс для гармонии?

В. Н. Монахов*

В XXI в. все более влиятельным фактором, формирующим как отечественную, так и мировую культурную, правовую и политическую повестку дня, становится требование обеспечения максимально открытого доступа к разнообразным видам и формам общественно и лично значимой информации и к знаниям, зримо превращающимся в самое ценное общественное достояние современности и будущего¹. Эра углеводов как важнейший этап мирового и национального развития эволюционно, но неотвратно трансформируется в эру информации и знаний.

Тезис о том, что социальная ценность информации и знаний во многом определяется масштабом их использования, особых доказательств не требует. В свою очередь масштаб использования информации и знаний зависит от степени их общедоступности. Общедоступность этих ресурсов в наши дни – зависимая производная величина от двух основных факторов: объема их дигитализации, т. е. превращения в электронную форму, а также наличия надлежащей организационно-правовой базы эффективного доступа к такого рода ресурсам и их использования.

Кратко эти *новые качества доступа к информации и знаниям* зачастую формулируются в виде эффектного лозунга: *«Любой контент в любом месте и в любое время!»*. Естественно, что в настоящее время в массовом масштабе

* Монахов Виктор Николаевич, канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, член Совета директоров российской Ассоциации электронных библиотек.

¹ См. об этом: Монахов В. Информация как общественное достояние: политико-правовые грани проблемы. Доклад на международной конференции «Информация как общественное достояние: обеспечение доступа в библиотеках». СПб., Таврический дворец, 27 октября 2004 г. URL: <http://www.nlr.ru:8101/tus/271004/monahov.htm>

такое удачное для потребителя качество триединства контента (библиотечные фонды), места и времени его получения может существовать только в идеале, как некий образ конечной цели, горизонт, к которому мы в наших «приземленных» условиях можем только стремиться. Но одновременно этот образ имеет и прагматичный аспект. В процессе освоения новых для библиотек форм хранения, размещения, опубликования, воспроизведения авторских произведений в электронном формате и доступа к ним он помогает увидеть и задуматься над действительно важными вопросами такого освоения и по результатам этих раздумий принимать соответствующие меры по переосмыслению и – при необходимости – исправлению ситуации.

Образ этого триединства в необходимом и возможном объеме определяет как *modus vivendi*, так и *modus operandi* той, во многом еще будущей, стадии развития традиционной категории «библиотечное дело», которую можно представить, по аналогии со сформировавшимся в интернет-среде выражением «Web 2.0», как «*библиотечное дело 2.0*». С позиций сегодняшнего дня базовыми составляющими уже формирующегося на наших глазах формата *библиотечного дела 2.0* представляются следующие.

С одной стороны, это наличие необходимого и достаточного *объема библиотечных фондов в электронном формате*, с другой – это наличие корпуса различного формата непротиворечивых регуляций (как правового, так и этического характера), в своей совокупности составляющих организационно-нормативную базу:

- эффективного доступа к такого рода фондам;
- их использования;
- функционирования высокотехнологичного механизма получения авторами и иными правообладателями определенного финансового вознаграждения или иных форм учета их имущественных или моральных интересов за это использование.

С нашей точки зрения, в условиях современного глобального информационного общества только динамичное развитие библиотечного дела в направлении его формата *2.0* способно обеспечить надлежащий уровень библиотечно-информационного обслуживания пользователей в режиме «*быстро, удобно, доступно*» и тем самым обеспечить библиотечному делу надежное место под солнцем информации и знаний.

В этом смысле мы не должны забывать, что сегодня библиотеки отнюдь не монополисты в выполнении своей высокой информационной миссии. По мере внедрения интернета в социум – в дома, офисы, кафе, студенческие клубы и т. д. – у пользователей появился выбор: пойти за знаниями или информацией в библиотеку или воспользоваться услугами дистанционного доступа с помощью мировой Сети, «без отрыва» от дома, отдыха, учебы или

работы. И пока что, чем дальше, тем в большей степени соответствующие решения принимаются не в пользу библиотек.

Действующие в том же, что и библиотеки, интеллектуальном и духовном пространстве сетевые книжные магазины (Amazon, его российский «коллега» – Ozon.ru), файлообменные сети, поисковые гиганты (*Google, Yandex*), сетевая энциклопедия «Википедия», социальные сети (*LiveJournal, MySpace, «ВКонтакте»*), «Одноклассники», «Мой Мир@Mail.Ru», *Facebook*) явно не хотят уступать поприще доступа к информации и знаниям традиционным библиотечным системам.

И, как справедливо отмечается самими представителями библиотечного дела (заметим, весьма именитыми в своей профессии!), «помимо общей привлекательности, характерной для всех новинок, эти системы демонстрируют принципиально новый подход – они изначально дружелюбны к пользователю, они не кичатся тем, что “сохраняют культурное или научное наследие”, а просто помогают людям более комфортно жить. И народ хлынул к ним. За два-три года посещаемость хорошо задуманного и четко работающего сайта взлетает до десятков миллионов человек в год, что совершенно недостижимо даже для крупнейшей библиотеки, история которой насчитывает столетия, а бережно накапливаемые фонды – десятки миллионов книг»¹.

Открывая Тунисский этап Всемирного саммита по информационному обществу (2005), тогдашний Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, назвав ресурсы *информации и знаний* «мостами в лучшую жизнь», призвал *все заинтересованные стороны* проявить волю к тому, чтобы они стали «доступными для всех». «Без открытости, без права на поиск, получение и обмен информацией и идеями с помощью любых средств их распространения и независимо от границ информационная революция не состоится, а информационное общество, которое мы надеемся создать, окажется мертворожденным», – попытожил он в своем вступительном слове².

Представляется, что в этом контексте современную целевую установку *миссии* библиотек необходимо представлять и позиционировать следующей метафорической максимой: ***библиотека чем дальше, тем в большей степени должна превращаться из склада прошлого в лабораторию и/или фабрику по производству будущего.*** Только тогда и именно в этом качестве – что принципиально важно уже для библиотечного

¹ См. об этом: *Земсков А. И.* Предисловие к публикации перевода доклада руководителя Британской библиотеки Линн Бриндли (Lynne Brindley) на Международной библиотечной конференции в Билефельде (2006) «Опыт и рекомендации Британской библиотеки: семь подходов к успеху» // НТБ, 2009. № 2. URL: <http://ellib.gpntb.ru/subscribe/index.php?journal=ntb&year=2009&num=2&art=8>

² Подробнее см.: *Формирование информационного общества в XXI в. Информационное издание Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и РНБ.* СПб., 2006.

сообщества – у библиотеки появляется твердый шанс обрести будущее в окружающем нас цифровом мире и для себя!

Ведь по законам естественного отбора прежние формы информационных ресурсов постепенно, но неотвратно усложняются и эволюционируют в сторону наиболее совершенных, почти как у Дарвина. Так что библиотекам, а в особенности публичным, нельзя не меняться, нельзя не ловить волну перемен. Необходимо уже сегодня и далее – всегда размышлять над адаптацией имеющихся библиотечных ресурсов к возможностям современных технологических средств доступа к ним, в том числе и мобильных.

В этом контексте весьма характерна позиция, высказанная на одном из библиотечных форумов директором Государственной публичной исторической библиотеки М. Д. Афанасьевым в ходе представления им нового для библиотечного дела понятия «мобилизация библиотек» (в данном случае речь идет о переводе информации и знаний, предоставляемых библиотекой, на язык мобильных телефонов, iPhone, iPad и иных мобильных гаджетов): «Уже сейчас, создавая страничку для сайта библиотеки, мы должны думать о том, как она будет выглядеть на устройствах типа смартфон»¹. М. Д. Афанасьев справедливо полагает, что модернизация предоставляемых пользователям библиотечно-информационных услуг не должна отставать от совершенствования соответствующей технической и технологической базы, имеющейся вне стен библиотеки. «В частности, – считает он, – библиотеки должны позволять читателям полноценно работать с электронными книгами, поддерживая такие сервисы, предоставляемые сегодня электронно-библиотечными системами в сфере образования, как цитирование, конспектирование, создание меток на полях. Библиотечная система должна позволять каждому читателю иметь личные папки, объем памяти для хранения интересующего материала и многое другое»².

Для тех же, кто не осознает необходимость переориентации на технологии *библиотечного дела 2.0*, велик шанс повторить судьбу динозавров, которые не смогли адаптироваться к новым условиям жизни на планете.

При этом стоит еще раз подчеркнуть, что реализация вышеописанного шанса – процесс отнюдь не автоматический, за него библиотечному сообществу еще предстоит побороться. В том числе в сфере реализации и защиты интеллектуальных прав вообще и авторских прав в частности. Главным содержанием этой борьбы является трудный процесс формирования ответа на

¹ См. об этом: *Осипова В.* Судьба библиотек в мире цифровой информации. URL: http://www.aselibrary.ru/digital_resources/digital_resources69/digital_resources6970/digital_resources69702868/

² См. об этом: *Осипова В.* Судьба библиотек в мире цифровой информации. URL: http://www.aselibrary.ru/digital_resources/digital_resources69/digital_resources6970/digital_resources69702868/

почти гамлетовский вопрос: как гармонично соединить и надлежаще закрепить в правовых регуляциях *общественный интерес* в общедоступности библиотечных услуг, носителями и защитниками которого являются библиотеки и библиотекари, и *частный интерес* авторов и правообладателей в получении надлежащих дивидендов от имеющихся у них интеллектуальных прав?!

Как пройти между Сциллой и Харибдой вызовов времени?

На сегодняшний день первую скрипку в оркестре разнообразных правовых вызовов цифровой эпохи развития библиотечного дела, безусловно, играет *авторское право*. Девяностые и нулевые годы, принесшие с собой бурное развитие информационно-коммуникационных технологий, породившее новую электронную, цифровую среду обитания библиотечных фондов и осуществления библиотечного дела, — то, что ныне предлагается именовать *библиотечным делом 2.0*, внесло существенные коррективы в нашу жизнь и в этой ее ипостаси.

В 1995 г. на всю страну (в интервью «ЛГ») прозвучала точка зрения писателя Владимира Войновича о том, что в наши дни качества *врага писателя* зримо приобретает не что иное, как *Интернет*. И хотя сегодня он уже так не считает, но на смену ему в писательской среде пришли новые, не менее именитые представители близкой точки зрения.

В частности, осенью 2008 г. в ходе обсуждения в парламенте поправки депутатов С. Журовой, Г. Ивлиева, О. Морозова, З. Степановой, А. Тягунова в ст. 18 ФЗ «О библиотечном деле», предусматривающей возможность для трех национальных библиотек России оцифровку книг по истечении двух лет с момента получения ими обязательного экземпляра *без получения на это согласия авторов и без выплаты авторского вознаграждения*, стало известно о коллективном письме¹ ряда известных российских писателей (Аркадий Арканов, Борис Васильев, Полина Дашкова, Евгений Евтушенко, Сергей Лукьяненко, Борис Стругацкий, Людмила Улицкая) Президенту России, выразивших в нем свои опасения по поводу того, что результатом такого рода законодательной новации станет расширение возможностей несанкционированного распространения электронных копий книг в Интернете².

Среди прочего писатели опасались, что государство в лице трех национальных библиотек не сможет обеспечить сохранность их произведений в цифровом формате. Они полагали, что практически неизбежно произойдет утечка этих произведений в Сеть, где они станут добычей интернет-пиратов.

¹ См.: URL: <http://www.specletter.com/osoboepismo/2008-09-09/pismo-rossiiskih-pisatelei-dmitriju-medvedevu.html>

² См. об этом: Писателям обчистят карманы // Московский комсомолец. URL: <https://www.mk.ru/blogs/MK/2008/09/10/society/370110/>; Российским библиотекам разрешат пиратствовать? URL: <http://webplanet.ru/news/law/2008/07/02/popravki.html>

Нельзя не признать, что фактические основания для такого рода опасений окружающая нас действительность достаточно щедро предоставляет. До сих пор процветает практика широкого распространения посредством отечественного черного и серого рынков цифрового контента (баз данных, содержащих разнообразную, в том числе и личную, информацию ограниченного доступа) без требуемого федеральным законом (ст. 16, 17 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», 2006) соблюдения конфиденциальности.

Адресат писательского обращения, по всей видимости, мнение именитых авторов письма без внимания не оставил. Во всяком случае последний абзац принятой парламентом и ставшей нормой действующего ФЗ «О библиотечном деле» поправки вернул ситуацию в зону действия IV части Гражданского кодекса РФ и определил, что оцифровка может и даже должна осуществляться, но *только по договоренности с автором*¹.

Вышеописанные опасения авторов-творцов, подвигшие их на прямое обращение к высшему должностному лицу страны, при всем к ним уважении переломить набирающий силу тренд на перезагрузку отечественного библиотечного дела на электронный, цифровой формат своего развития (*библиотечное дело 2.0*) не могут.

Современные общество и государство практически всеми своими институтами и структурами, пусть и с разной степенью вовлеченности и продвинутости в этом процессе, осваивают новый для себя формат жизнедеятельности – электронный, цифровой. Сегодня уже в сугубо практическом ключе говорят не только об электронном правительстве, электронном парламенте, электронном правосудии, электронном государстве в целом, но и об электронном гражданине и о цифровом праве.

Однако дальнейшее развитие тренда на перезагрузку отечественного библиотечного дела на формат *библиотечного дела 2.0* серьезно зависит от надлежащего уровня его регуляционного обеспечения. Иными словами – от уровня осмысления и разрешения проблем правового и этического обустройства электронного библиотечного пространства.

При этом принципиально важно подчеркнуть, что эти проблемы практически повсеместны. Вот как, к примеру, описывает соответствующую ситуацию с электронным форматом библиотечной деятельности применительно к Африке советник генерального директора ЮНЕСКО Г. Юшкявичюс: «В Найроби есть медицинская библиотека, известная во всей Африке. Прежде она обязательно получала до 700 журналов. Теперь же получает не более двух десятков специальных изданий. Почему? Причина в том, что специализированная периодика перестала высылаться в библиотеку, поскольку теперь

¹ См.: Федеральный закон РФ от 27 октября 2008 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О библиотечном деле» // Российская газета. 2009. 29 октября.

существует Интернет и можно пользоваться электронной версией журнальных текстов. Вроде бы удобно... Но если прежде публичная библиотека имела право делать копии ограниченного количества материалов для образовательных целей, то сейчас она не может этого делать. Мировое агентство авторских прав утверждает: если в публичной библиотеке есть компьютер и делается распечатка текстов, то эта распечатанная информация расценивается как *издание*. Следовательно, надо платить за авторские права»¹.

Свою оценку сложившегося положения дел Г. Юшкявичюс завершает следующим разумным, позитивно ориентированным предложением: «Авторские права должны быть сформулированы таким образом, чтобы люди могли получать знания, пользоваться необходимой литературой в университетах, в публичных библиотеках. *Общественная библиотека всегда была местом, куда люди приезжали за знаниями. Так было и в XIX в., когда приходилось преодолевать сотни и сотни километров, чтобы побывать в библиотеках Петербурга, Москвы, Лондона, Берлина.* В мемуарах известных писателей это прекрасно отражено. И сегодня публичные библиотеки должны вновь стать некими окнами в информационные магистрали, оставаться источником знаний».

В целом на настоящий момент как в России, так и за ее пределами правовое регулирование общественных отношений, связанных с перезагрузкой классического библиотечного дела на формат *библиотечного дела 2.0*, делает еще только первые шаги и, естественно, далеко от совершенства. Вместе с тем это активно развивающийся сегмент мирового и отечественного правоустановления и правоприменения, пока еще только определяющий вектор своего развития в целях формирования оптимальной системы правового регулирования, которая бы в равной степени справедливо и эффективно защищала как частные интересы субъектов формирования и функционирования электронного библиотечного пространства, так и пользователей соответствующих услуг, а также более широкие интересы постиндустриального развития личности, общества, бизнеса и государства.

Существует древняя мудрая мысль о том, что *словами закона мы пытаемся разговаривать с будущим*. В соответствии с ней наши законодатели должны уметь увидеть в сегодняшнем состоянии общественных отношений зачатки, ростки тех явлений, которые формируют экономические и политические условия и тенденции развития в данной сфере на многие годы вперед.

В этом смысле качества некоего *глобального полигона, в виртуальном пространстве* которого мы можем моделировать и апробировать на социальную и личностную полезность, действенность и живучесть условия и тен-

¹ См. об этом: *Уразова С. Л.* Потенциал нации сквозь увеличительное стекло: Интервью с советником ЮНЕСКО Г. З. Юшкявичюсом // Техника кино и телевидения. 2004. № 4.

денции мирового и национального развития правового, этического и иного регулирования общественных отношений, связанных с деятельностью библиотек, демонстрирует именно *Интернет* и ему подобные телекоммуникационные сети.

В 2005 г. значимую политико-правовую позицию по использованию мировой Сети в библиотечном деле сформулировала ИФЛА¹. В рамках этой позиции было отмечено, что во многих государствах публичные и образовательные библиотеки — главный, а зачастую и единственный источник бесплатного или приемлемого по цене доступа к сетевым ресурсам. В этой связи ИФЛА недвусмысленно высказалась: «...*против принятия любых мер, направленных на контролирование свободного доступа к информации и свободы высказываний в пользу коммерческих, правительственных или частных интересов... Действия, необходимые для надлежащего функционирования Интернета... защиты прав интеллектуальной собственности и частной жизни, не должны использоваться для ограничения прав, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, особенно в ее 19-й статье*».

Значительную активность в указанной сфере проявляет и Европейский союз. О чем среди прочего свидетельствует принятие в 2001 г. специальной Директивы об авторском праве (*European Union copyright directive*, далее — Директива). В аспекте нашей темы представляет особый интерес та ее правовая позиция, согласно которой предусмотренные Директивой «исключения, принятые во благо определенных некоммерческих учреждений, таких как публичные библиотеки и аналогичные учреждения, не должны распространяться на такие формы использования, как *доставка охраняемых произведений в режиме онлайн*» (у нас такая форма использования известна как *электронная доставка документов* (ЭДД) по МБА, а также как активно лоббируемое в последнее время для включения в п. 1 ст. 1275 ГК РФ рядом библиотечных специалистов (чью позицию я также разделяю) *право на обслуживание пользователей электронным контентом вне стен библиотеки*).

В Объяснительном меморандуме к Директиве Европейская комиссия по этому поводу отметила, что *любое иное решение проблемы* привело бы к конфликту с нормальной эксплуатацией охраняемого произведения в режиме онлайн и необоснованным образом ущемляло бы законные интересы правообладателей. Однако не стоит забывать, что такого рода общее запретительное по отношению к *доставке пользователям охраняемых произведений в режиме онлайн* правило Директивы имеет исключение. Оно закреплено нормой ст. 5(3)(n) Директивы. В ней речь идет о том, что в данном случае *воспроизведение* осуществляется для особых целей, таких как научные исследования или частное изучение. При этом важнейшим условием является то, что

¹ Новости Российского комитета ИФЛА. 2006. № 3 (60). С. 6.

использование осуществляется только через определенные терминалы в помещении соответствующих учреждений.

Если в интересующем нас сейчас аспекте обратиться к опыту *зарубежного национального законодательства*, то наиболее яркие примеры соответствующих электронному веку культуры правовых новаций демонстрирует *Норвегия*. В частности, в законах этой страны «Об обязательном экземпляре», «Об авторском праве» и «О персональных данных» предусмотрено, что вся общедоступная информация в цифровом формате должна сохраняться и предоставляться свободно в целях научных исследований и документоведения именно Национальной библиотекой Норвегии. Установлены следующие условия предоставления пользователям доступа к архиву сайтов норвежского сегмента мировой Сети:

- документы должны использоваться только в целях исследований и документоведения;
- для работы с персональными данными своих читателей-пользователей Национальная библиотека должна получить генеральную лицензию Норвежской инспекции по данным в соответствии с законом «О персональных данных»;
- пользователи должны осуществлять поиск в электронных ресурсах только с компьютеров Национальной библиотеки.

В дальнейшем планируется внести изменения в закон «Об авторском праве», закрепив *возможность удаленного доступа к электронным документам*. Национальная библиотека Норвегии в этом случае получит право посылать копии электронных документов по запросам удаленных пользователей, обслуживаемых в других библиотеках, но с условием последующего (после использования) уничтожения этих копий.

Изучается вопрос о доступе пользователей к электронным ресурсам с компьютеров не только Национальной библиотеки, но и университетов, иных публичных библиотек и с персональных компьютеров отдельных пользователей¹.

Сходные положения предусматривает закон Дании «Об обязательном экземпляре» 2004 г.: электронный доступ к собираемым по этому закону материалам возможен только из помещений двух библиотек, получающих обязательные экземпляры, – Королевской библиотеки Дании и Государственной университетской библиотеки. Удаленный доступ через Сеть предоставляется только для научных исследований и в случае, если материал недоступен на коммерческих условиях².

¹ *Rustad K.* Наше цифровое наследие как источник информации для пользователей: сбор сетевых публикаций и организация доступа к ним в Национальной библиотеке Норвегии // Новости Российского комитета ИФЛА. 2006. № 1(58). С. 34–38.

² *Larsen S.* Preserving the digital heritage: new legal deposit act in Denmark // Alexandria, 2005, vol. 17, № 2, p. 81–87.

В ходе дискуссий, которые ведутся в мировом библиотечном сообществе, выдвигаются различные предложения, в числе которых – идея о том, что *назрели условия для разделения проблем авторского права в отношении научных и «развлекательных» работ*. Первые, скорее, связаны с моральными, а не экономическими аспектами. Научные исследования обычно поддерживаются публичным сектором, являются частью интеллектуального наследия и должны содействовать общественному благу, а не частным интересам, и потому их использование следует освободить от ограничений, связанных с авторским правом¹.

Главная задача, которую еще только предстоит решить законодателям (как национальным, так и на международном уровне), состоит в том, чтобы найти разумный компромисс между интересами правообладателей и активно формирующегося информационного общества в целом.

В ходе такого рода поисков все большее количество специалистов, как теоретиков, так и практиков, склоняется к мысли о том, что массовое использование новых информационных и коммуникационных технологий, принципиально меняющих существовавшие доселе способы создания, распространения и использования результатов интеллектуальной деятельности, объективно подталкивает мировое сообщество к все более глубокой ревизии устоев классической авторско-правовой доктрины, новому определению содержания и правовой природы таких определяющих концептов, как *«авторство»* и *«собственность»*.

В частности, возникает резонный и даже провидческий вопрос: *«А может ли в этих принципиально новых условиях авторское право и дальше сохранять свою индивидуальность (identity) или ему на смену должна будет прийти принципиально иная модель правового регулирования, может быть, уже зарождающаяся ныне в недрах информационного права?»*². Впервые этот вопрос был публично поставлен уже в 1998 г.³ Примерно с того же времени слишком односторонне ориентированная на частные интересы концепция интеллектуальной *собственности* постепенно стала терять свои позиции, трансформируясь во что-то более невесомое, виртуальное и, соответственно, более сложное⁴.

Как представляется, взаимодействие двух мощнейших социальных систем – права и мировой Сети – не может исчерпываться чисто

¹ Urs S. Copyright, academic research and libraries: balancing the rights of stakeholders in the digital age // Program: electronic library and information systems. 2004, vol. 38, № 3, p. 201–207.

² Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник / под общей ред. акад. Б. Н. Топорнина. СПб., Юридический центр Пресс, 2001.

³ См.: Федотов М. А. Киберпространство как сфера обитания права. Бюллетень по авторскому праву. 1999. Т. XXXII. № 1. С. 21–30. Первичный вариант этой статьи был размещен в Интернете в 1998 г.

⁴ См.: Войничанис Е. А., Якушев М. В. Информация. Собственность. Интернет – традиции и новеллы в современном мире. М., WoltersKluwer, 2004.

механическим пересечением их свойств. По многим признакам мировая Сеть зримо обретает черты уникального социально-технологического явления. *На новом витке исторической спирали оно имеет по отношению к существующей на данный момент системе права то же значение, что и почти пять веков назад для тогдашней системы права печатный станок Иоганна Гуттенберга.*

В процессах осмысления и поиска механизмов разрешения проблем правового обустройства электронного библиотечного пространства, иных институций электронного века культуры, как и в поиске ответов на иные вызовы цифровой эпохи, весьма неплохую эвристическую услугу может оказать *учет определенной исторической ретроспективы разрешения аналогичных проблем, возникавших ранее по мере очередной кардинальной смены технической и технологической базы поиска, хранения и распространения массовой информации и знаний.*

В этом контексте, как представляется, последние 30 лет человечество входит в свой *четвертый информационный цикл*. Символом первого цикла было появление у человека *речи*; второго – *письменности*; третьего – *книгопечатания*. Четвертый, видимо, следует именовать – *интернет-циклом*¹. Ведь, как уже отмечалось, именно интернет играет сейчас ту роль, которую в XV в. играли печатные станки И. Гуттенберга и И. Федорова. А именно – продуцирует появление новой системы правовых регуляций. Тогда (sic) – авторского права! В рамках третьего мирового информационного цикла процесс этого продуцирования (имеется в виду до мирового уровня воплощения!) длился целых *три века*. Поскольку лишь «девятнадцатый век стал свидетелем становления “универсального законодательства об авторском праве... [в] едином кодексе связавшего весь мир”»².

Какое право по ходу развития *четвертого информационного цикла* придет на смену авторскому, пока сказать с достаточной долей уверенности сложно! Во всяком случае не исключено, что это будет информационное право, интернет право или цифровое право?! А вот то, что до появления внятных правовых ответов на вызовы цифровой эпохи, являющих собой мировую систему оптимального правового опосредования развития современных информационно-коммуникационных инноваций, у человечества на сей раз нет трех веков, это бесспорно.

Уверен, что разрешение правовых проблем, привнесенных в теорию и практику права интеллектуальной собственности Интернетом, становление

¹ Подробнее об историко-технологическом контексте мирового информационного развития см.: *Монахов В.* Свобода массовой информации в Российской Федерации: опыт регулирования и реализации. // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение, № 2(47). 2004. С. 1–13.

² *William Briggs.* The Law of International Copyright. London, Stevens & Haynes, 1906, p. 162.

адекватной принципиально новым информационно-коммуникационным реалиям первой четверти XXI в. *модели правового регулирования* соответствующего круга общественных отношений произойдет много раньше *трехвекового срока*, потраченного нашими предками на решение близких по содержанию проблем в рамках предыдущего этапа общественного развития.

Однако следует совершенно отчетливо понимать, что для этого необходимо приложить достаточно много усилий (интеллектуальных, организационных) и ресурсов (и не в последнюю очередь – финансовых). Причем усилиями и ресурсами отдельных государств и обществ эту проблему не разрешить. Эта задача планетарного масштаба, и ее решение потребует соответствующей институциональной инфраструктуры.

Необходимо искать и объединять реальные интеллектуальные силы в России, странах СНГ, США, Европе, способные обеспечить становление и развитие целой системы сбалансированности интересов авторов, правообладателей, общества и государства на разных, даже самых ранних, стадиях разработки нормативных правовых и политических решений в наших странах. Информационно-коммуникационную платформу такому объединению усилий и ресурсов нам обеспечивает мировая Сеть, именно в формате которой страны уже постепенно обретают черты той единой «мировой деревни», о которой писал известный гуру информационного общества М. Маклюэн.

В России уже в определенной степени сформировалась небольшая группа специалистов-правоведов, озабоченных как общей частью проблемы правового опосредования цифровизации результатов интеллектуальной деятельности, так и ее прикладными аспектами, в том числе применительно к библиотечной деятельности. В настоящее время происходит начальный этап выработки предложений по *«перезагрузке»* наших институциональных и нормативных условий и требований к авторским и иным правам интеллектуальной собственности применительно к гуманитарной сфере (библиотеки, архивы, музеи, университеты). Предпринимаются усилия по формированию дорожной карты сотрудничества с нашими зарубежными коллегами. Задача состоит в достижении высокого экуменизма, международного объединения исследовательских усилий во имя решения общих задач.

В этом контексте было бы правильным от имени библиотечного сообщества России, от российских национальных библиотек внести предложение о формировании *международного комитета по поддержке такого рода инициатив*. Позиция России по этому вопросу имеет под собой серьезные европейские основания, поскольку у нас, как и в большинстве европейских стран, особо чтимы так называемые «моральные права» авторов в отличие от

США – сторонников авторского права в формате копирайта, ориентирующихся прежде всего на материальную сторону авторско-правового дела.

Поиск и обсуждение соответствующих доктринальных и законодательных решений, нахождение баланса противоречивых интересов идут во всем мире, а позитивные результаты этого поиска должны получать гармоничное правовое закрепление в адекватных и совместимых между собой международных (поскольку для цифрового контента государственных границ *de facto* не существует) и национальных нормативных правовых актах. Правовые позиции и тех, и других актов должны состоять из норм *золотой середины* и *баланса интересов их адресатов*. Только тогда эти нормы будут выступать в роли гармоничных инструментов обогащения культурного, социального и экономического развития наций и человечества в целом и личного признания и разумного экономического стимулирования творцов-авторов.

**Вопросы опубликования правовых актов
на Официальном интернет-портале
правовой информации
www.pravo.gov.ru**

А. А. Волков,
В. Э. Ковальчук*

В соответствии с Положением о Федеральной службе охраны (далее – ФСО) Российской Федерации одной из основных задач ФСО России является осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере.

Основным инструментом проведения государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации в настоящее время является государственная система правовой информации (далее – ГСПИ), которая выполняет базовую часть функций, определенных Концепцией правовой информатизации России.

ГСПИ – это совокупность информационных, организационных и технологических компонент, предназначенная для информационно-правового обеспечения управления государством, состоящая из набора функциональных подсистем, каждая из которых представляет собой сложную самостоятельную систему, функционирующую по единым нормативно-организационным и технологическим принципам, а именно, подсистем:

- информационно-правового обеспечения правотворческого процесса органов государственной власти различных уровней;
- официального опубликования правовых актов в электронном виде;
- ведения банков правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления на технологической основе информационной правовой системы «Законодательство России»;

* *Волков Анатолий Анатольевич, ФСО России.
Ковальчук Вадим Эдуардович, ФСО России.*

- долговременного хранения правовой информации в электронном виде;
- доступа к официальной правовой информации.

Основной принцип ГСПИ – использование современных информационных технологий, электронного вида документа на всех этапах: от подготовки проекта правового акта до его официального опубликования и применения как государственными органами, так и гражданами России. Данный подход полностью соответствует таким крупным современным проектам, как «электронное государство», «электронное правительство».

В соответствии с Федеральным законом (далее – ФЗ) от 21.10.2011 г. № 289-ФЗ в ГСПИ, функционирование которой обеспечивает ФСО России, входит Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru, далее – портал). Портал является сетевым изданием, был введен в постоянную эксплуатацию 28.03.2011 г. Он призван обеспечивать:

- оперативный, широкий и, безусловно, свободный доступ к государственным и иным информационно-правовым ресурсам;
- реализацию основного способа доступа к системе официального опубликования в электронном виде правовых актов Российской Федерации;
- оперативное оповещение о событиях в сфере права и в области правовой информатизации России;
- возможность обратной связи с пользовательской аудиторией посредством использования интерактивных сервисов;
- возможности создания, хранения и управления сайтами заинтересованных структур в области правовой информатизации;
- необходимый уровень информационной безопасности.

Официальный интернет-портал правовой информации 22.07.2011 г. зарегистрирован в качестве федеральной государственной информационной системы¹.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. До ноября 2011 г. в Российской Федерации источниками официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания были только печатные издания – «Парламентская газета», «Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации».

¹ Электронный паспорт ФГИС – № ФС-77110096, а также 10.11.2011 г. – в качестве сетевого издания (свидетельство о регистрации – Эл. № ФС77-47467).

В соответствии с ФЗ от 21.10.2011 г. № 289-ФЗ перечень источников официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания дополнен официальным интернет-порталом правовой информации www.pravo.gov.ru.

В соответствии с п. 21 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», с учетом изменений, внесенных Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 1505, официальным опубликованием акта Президента Российской Федерации считается первое размещение (опубликование) его полного текста на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru, функционирование которого обеспечивает ФСО Российской Федерации.

С 10.11.2011 г. на портале начато официальное опубликование в электронном виде федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, принятых по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

Для организации процесса официального опубликования правовых актов на портале разработаны и утверждены:

- «Регламент взаимодействия между Администрацией Президента Российской Федерации и ФСО Российской Федерации по предоставлению на постоянной основе электронных образов контрольных экземпляров правовых актов и опубликованию их на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)» (касается федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации);
- «Регламент взаимодействия между Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и ФСО Российской Федерации по предоставлению на постоянной основе электронных образов контрольных экземпляров правовых актов и опубликованию их на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)» (касается постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации);
- «Регламент взаимодействия между Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и ФСО Российской Федерации по предоставлению на постоянной основе электронных образов контрольных экземпляров правовых актов и опубликованию их на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)» (касается постановлений Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

В соответствии с этими регламентами указанные органы государственной власти обеспечивают изготовление электронных образов контрольных экземпляров принятых правовых актов и их направление в ФСО России по системе межведомственного электронного документооборота (МЭДО) в формате pdf. При этом подтверждаются:

- полнота рассылки электронных образов контрольных экземпляров правовых актов – путем использования квитанций-подтверждений МЭДО и проведением выверки рассылок;
- достоверность электронных образов контрольных экземпляров правовых актов – путем использования встроенного в МЭДО механизма ЭЦП.

После получения электронных образов контрольных экземпляров правовых актов производится их ввод в информационную систему официального опубликования. При этом производится:

- визуальный контроль электронного образа правового акта на предмет наличия необходимых реквизитов документа, полноты самого документа, порядка следования страниц документа;
- присвоение правовому акту реквизитов официального опубликования – даты опубликования и уникального 16-разрядного номера опубликования.

Все эти действия производятся во внутреннем сегменте портала, который недоступен извне, т. е. из сети Интернет.

После перекрестных проверок полноты и качества электронных образов правовых актов производится перенос документов во внешний, открытый сегмент портала. В процессе переноса также осуществляется контроль полноты и качества копирования документов. Все опубликованные документы становятся одновременно свободно доступны пользователям сети Интернет.

Реквизиты опубликования правовых актов по системе МЭДО направляются в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и научно-технический центр правовой информации «Система» для занесения в карточки правовых актов, размещаемых в интегрированном полнотекстовом банке правовой информации (эталонном банке данных правовой информации).

Согласно упоминаемым выше регламентам на обработку и опубликование правовых актов на портале отводится не более 12 часов с момента получения электронных образов правовых актов в ФСО России. Но, как показывает практический опыт, в реальности на это уходит до 3 часов (в зависимости от количества правовых актов и их содержания).

Для проведения работ в ФСО России создана рабочая группа, которая позволяет оперативно и качественно решать поставленные задачи не только в рабочие дни, но и в выходные и праздники.

Контроль за правильностью и своевременностью официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации осуществляет Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. Контроль за правильностью и своевременностью официального опубликования актов палат Федерального Собрания – Аппараты Совета Федерации и Государственной Думы.

К настоящему времени на портале опубликовано более 800 правовых актов, что составляет 100% документов, принятых с 10.11.2011 г. и подлежащих опубликованию в соответствии с ФЗ «О порядке опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов и правовых актов Федерального Собрания». Используемые ФСО России организационные и технологические решения зарекомендовали себя как надежный, эффективный и оперативный способ официального опубликования правовых актов.

Несмотря на то, что мы не ставили перед собой задачу построения полноценной информационно-поисковой системы опубликования, на портале реализован поиск опубликованных правовых актов с использованием ряда параметров при помощи понятного поискового интерфейса.

Вместе с тем, помимо перечисленных выше правовых актов, на портале могут быть размещены (опубликованы) иные акты палат Федерального Собрания, правовые акты Правительства Российской Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Такое размещение (опубликование) осуществляется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Иными словами, речь идет о нормативном закреплении задачи построения в стране единой системы официального опубликования правовых актов в электронном виде. Она объединит более 23 тыс. органов-правотворцев на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и позволит опубликовывать ежемесячно десятки тысяч правовых актов на единой площадке – официальном интернет-портале правовой информации.

Отдавая себе отчет в масштабности задачи, многообразии подлежащих решению вопросов организационно-правового и технологического характера, ФСО России с ноября 2011 г. организовала реализацию опытно-конструкторских работ (ОКР) по созданию комплекса программно-технических средств, обеспечивающих процесс официального опубликования правовых актов в электронном виде.

К настоящему моменту времени завершен первый этап ОКР – разработка технического проекта.

Проработаны и обоснованы принципы построения системы официального опубликования правовых актов в электронном виде и, следовательно,

создания программно-технических средств, которые будут обеспечивать ее эффективное функционирование.

Рассматривалось несколько вариантов ее построения — от жестко централизованной до децентрализованной. Первый вариант был отклонен по причине очевидной перегруженности единого гипотетического центра опубликования (около 60 тыс. документов ежемесячно).

Децентрализованный вариант предусматривал изготовление тиражируемого аппаратно-программного комплекса, оснащение которым потребовало бы дополнительной финансовой нагрузки на органы-правотворцы.

Исходя из изложенного, были приняты следующие решения.

Архитектура разрабатываемых программно-технических средств должна обеспечивать условно-централизованную схему построения системы официального опубликования правовых актов в электронном виде, когда к единственному экземпляру изделия будет обеспечиваться удаленный доступ органов-правотворцев через систему удаленных личных кабинетов.

Само изделие подразумевает наличие основной и резервной компонент, устанавливаемых и эксплуатируемых на разных территориально разнесенных объектах.

Максимальная степень достоверности правовых актов в электронном виде в течение всего времени их нахождения в системе официального опубликования должна обеспечиваться путем использования аппаратно-программных средств защиты информации, включая инструментарий ЭЦП.

Учитывая авторитет и опыт исполнителей ОКР, можно надеяться на то, что необходимые программно-технические средства будут разработаны с адекватным качеством.

А заинтересованность в официальном опубликовании на портале со стороны органов государственной власти высокая.

В том числе к настоящему времени Правительством Ленинградской области совместно с ФСО России разработана и поэтапно вводится в эксплуатацию Система правовой информации Ленинградской области, которая в будущем, как предполагается, станет региональным сегментом ГСПИ и будет обеспечивать в числе прочего официальное опубликование правовых актов Ленинградской области на официальном интернет-портале правовой информации.

Следует также помнить, что в ближайшем будущем, для того чтобы система официального опубликования правовых актов в электронном виде начала полноценно работать, понадобится развитие организационно-правовых механизмов ее легитимного функционирования. В этой связи целесообразно отметить следующее.

ФСО России проводит значительный объем работ по изучению мнения гражданского общества по актуальным проблемам развития страны в социально-экономической и общественно-политической сферах.

При этом осуществляется совместный анализ сообщений средств массовой информации, результатов социологических исследований мнения групп населения и экспертов, регулярно проводимых ФСО России во всех субъектах Российской Федерации с опросом большого числа респондентов.

Обработка сообщений средств массовой информации, мониторинг российского Интернета, в том числе социальных сетей и блогосферы, позволяют выявлять социальные ожидания, проблемные вопросы в экономической, социальной и политической сферах жизнедеятельности страны, а социологические исследования – оценить их важность с учетом мнения различных социальных групп и слоев населения. В совокупности с результатами аналитической обработки обращений граждан к Президенту Российской Федерации эта информация является важнейшей при подготовке новых законопроектов.

Проводимый ФСО России комплекс работ, реализуя механизм «обратной связи», также позволяет органам государственной власти Российской Федерации учитывать спектр мнений институтов гражданского общества, высказываемых при обсуждении уже выдвинутых законодательных инициатив, и вносить в них соответствующие коррективы.

В этом процессе диалога институтов государства и гражданского общества ФСО России может предоставить технологии для осуществления информационного взаимодействия в электронной среде на основе создания новых и модернизации существующих специализированных информационных систем.

В качестве выводов мы можем отметить следующее.

1. Практический опыт ФСО России по официальному опубликованию на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, принятых по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации подтверждает актуальность, жизнеспособность и перспективность официального опубликования правовых актов в электронном виде.
2. Учитывая высокую заинтересованность со стороны органов государственной власти и местного самоуправления в официальном опубликовании на портале своих правовых актов, ФСО России продолжит целенаправленную работу по созданию и развитию организационно-правовых и технологических механизмов и средств, обеспечивающих процесс официального опубликования правовых актов в электронном виде.

Практика ведения и перспективы развития федеральных регистров и государственных реестров

*Н. Ю. Благовещенский**

Правовая информатизация России содействует повышению уровня правовой информированности общества путем всестороннего обеспечения органов, должностных лиц и граждан полной и достоверной информацией о действующих в России законодательных актах.

Информатизация правовой сферы должна обеспечить упорядочение и систематизацию информационно-правовых ресурсов в правотворческой и правореализационной деятельности, что возможно только в результате активного участия государственных структур в процессах формирования и актуализации банков правовой информации.

Данный процесс включает в себя правовые, организационные и технологические компоненты, взаимосвязанные между собой и влияющие друг на друга. Правовые нормы определяют состав и структуру банков данных, состав, полномочия и обязанности структур, участвующих в формировании банков данных, влияют на требования к технологическим процессам, вычислительной технике и программному обеспечению. Особенно важным и определяющим для состояния банка правовой информации становится сочетание этих компонентов в случае, когда правовая база данных формируется государственными структурами и требует взаимодействия органов власти различного уровня и подчиненности.

Процесс ведения государственных регистров нормативных правовых актов понимается как совокупность правовых, организационных и технических мероприятий по сбору, хранению и предоставлению правовой информации и требует взаимодействия участвующих в нем органов власти различных уровней в интересах формирования единого правового пространства

* *Благовещенский Николай Юрьевич*, начальник отдела РПО ИС ФБУ НЦПИ при Министерстве юстиции Российской Федерации.

Российской Федерации. Основными направлениями развития федеральных регистров и государственных реестров должны стать переход на ведение регистров только в электронном виде, интеграция с существующими информационно-правовыми ресурсами и широкое применение системы ведения регистров для исполнения государственных функций органов государственной власти всех уровней.

Система «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации (далее – ПС НПА ЕСИТО) обеспечивает формирование и ведение единого информационного пространства нормативных правовых актов (далее – НПА) в Российской Федерации. Информационное пространство ПС НПА ЕСИТО создается на основе интеграции информационных подпространств подсистемы федерального законодательства, федерального регистра НПА субъектов РФ, реестра уставов муниципальных образований, реестра муниципальных образований, при этом взаимодействие процессов и пользователей осуществляется за счет использования общих информационных объектов, единой нормативно-справочной и нормативно-методической информации, системы классификаторов.

Система позволяет хранить нормативную правовую информацию федерального, регионального и муниципального уровней в рамках единого хранилища данных и формировать единую точку доступа к этой информации. Централизованная передача данных по уровням и средства контроля сбора данных позволяют обеспечивать достоверность и целостность информации.

В рамках автоматизации процесса государственной регистрации НПА в ПС НПА ЕСИТО разработаны правила формирования номеров государственной регистрации по единому принципу для различных типов НПА. Система поддерживает все стадии, которые проходит регистрируемый документ с момента его поступления из документооборота, фиксирующего входящую документацию, до присвоения ему номера государственной регистрации.

Сведения об истории создания ПС НПА ЕСИТО, организации информационных потоков в рамках системы были отражены в докладе «Практика ведения регистров в системе “Нормативные правовые акты Российской Федерации” Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации»¹. В докладе приведена краткая характеристика текущего состояния системы, рассматриваются ключевые проблемы, их решения и перспективы развития.

¹ *Королев С. М., Благовещенский Н. Ю.* Практика ведения регистров в системе «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации // Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде. Сборник статей международной научно-практической конференции. СПб., 2011. С. 184–195.

Общая характеристика состояния ПС НПА ЕСИТО

ПС НПА ЕСИТО сформирована с учетом общесистемных принципов построения информационных систем. ПС НПА ЕСИТО поддерживает масштабируемость и расширяемость функциональных блоков, допускает последующую модернизацию и развитие. Модульная архитектура позволяет быстро решать задачи расширения функциональных возможностей ПС НПА ЕСИТО. Масштабируемость обеспечивает возможность наращивания вычислительной мощности и ресурсоемкости за счет тиражирования унифицированных решений и использования типовых модулей.

ПС НПА ЕСИТО поддерживает сопряжение с системами, которые уже функционируют на объектах Минюста России.

ПС НПА ЕСИТО представляет собой территориально распределенную систему в составе комплексов программно-технических средств регионального уровня, расположенных в территориальных управлениях Минюста России в субъектах Российской Федерации, комплексов программно-технических средств федерального уровня, развернутых в ФБУ НЦПИ при Минюсте России.

По состоянию на 20 февраля 2012 г. в центральную базу данных загружено 2 634 978 нормативных правовых актов. В таблице 1 представлены сведения по отдельным разделам из центральной базы данных.

Таблица 1

Количество нормативных правовых актов в центральной базе данных ПС НПА ЕСИТО по состоянию на 20.02.2012

№ п/п	Регистр	Количество документов, ед.
1	Федеральное законодательство	203 593
2	Акты министерств и ведомств	102 960
3	Международные документы	736
4	Федеральный регистр – акты субъектов РФ	630 298
5	Реестр уставов муниципальных образований	178 162
6	Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов	1 519 229
7	Итого:	2 634 978

В качестве дополнительных сведений к нормативным правовым актам в ПС НПА ЕСИТО хранятся заключения правовой и антикоррупционной экспертиз, акты органов прокуратуры и судебных органов, являющиеся необходимой составляющей информации, используемой при осуществлении мониторинга правоприменения.

С учетом актуальных редакций нормативных правовых актов, заключений антикоррупционной и правовой экспертиз, актов органов прокуратуры и судебных органов в системе содержится более 4,5 млн полнотекстовых документов.

Общий объем ежемесячных поступлений составляет порядка 60 тысяч нормативных правовых актов.

Основным результатом 2011 г. стало решение проблемы учета уставов муниципальных образований в составе регистров нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и формирования актуального по времени и региональной структуре справочника муниципальных образований.

Для решения данных проблем и соблюдения требования включения уставов муниципальных образований в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации как правовых актов, входящих в систему нормативных правовых актов муниципального образования, в ПС НПА ЕСИТО в 2010 г. Минюстом России были предприняты следующие действия:

- доработано программное обеспечение сервисов отправки/загрузки обновлений для осуществления передачи сведений из раздела реестра уставов муниципальных образований территориальных органов Минюста России в базы данных регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- программное обеспечение ПС НПА ЕСИТО для ведения муниципального регистра было доработано таким образом, чтобы правовые акты раздела реестра уставов муниципальных образований были доступны в АРМ аналитики в режиме поиска и просмотра;
- территориальным органам Минюста России поручено организовать на регулярной основе не реже одного раза в месяц передачу сведений по государственному реестру уставов муниципальных образований от территориальных органов Минюста России в уполномоченные органы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В первом квартале 2011 г. в территориальных органах Минюста России проведены работы по формированию ведомственного классификатора муниципальных образований и передаче данных государственного реестра уставов муниципальных образований в ПС НПА ЕСИТО во всех субъектах Российской Федерации от территориальных органов Минюста России

в уполномоченные органы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Созданная система взаимодействия органов государственной власти по ведению регистров позволила комплексно решить проблему и показала свою эффективность.

Перспективы развития федеральных регистров и государственных реестров Минюста России

Основным направлением развития информационных систем Минюста России является переход на ведение федеральных регистров и государственных реестров только в электронном виде на основе безбумажных технологий с использованием электронной подписи. В этом направлении необходима разработка нормативных документов, программного обеспечения.

Другим направлением развития должна стать интеграция с информационными ресурсами и системами, на основе интеграции обеспечено взаимодействие с органами государственной власти на всех уровнях, общественными организациями, коммерческими организациями и отдельными гражданами. В частности, государственный реестр муниципальных образований должен стать одним из источников информации для единой адресной информационной системы и основой для общероссийского классификатора муниципальных образований.

Информационные системы ведения федеральных регистров и государственных реестров ПС НПА ЕСИТО должны стать источниками официальной информации о нормативных правовых актах в электронном виде.

С учетом актуальности задачи обеспечения целостности единого правового пространства Российской Федерации и задач по мониторингу правоприменения единая база данных может быть расширена за счет судебных решений и практики правоприменения.

Представляется, что для системы ведения федеральных регистров и государственных реестров Минюста России в перспективе на ближайшие 5–7 лет должны быть обозначены следующие ориентиры:

- наличие юридически значимого банка данных правовой информации и взаимосвязанного правового контента. Оценка (нижняя) по объему НПА (объем – не менее 10 млн НПА) дана исходя из сформировавшегося объема поступлений в 2009–2010 гг., правовой контент – информация о судебных решениях и другая правовая информация – является дополнительной, но необходимой частью регистра;
- максимально полная автоматизация процессов формирования и раскрытия информации на всех уровнях. Предполагается, что процесс поступления нормативного правового акта в федеральный регистр

максимально автоматизирован, ручная работа по правке, форматированию текста, расстановке ссылок, заполнению реквизитов сведена к минимуму, обеспечено минимальное время обработки НПА – от поступления документа в федеральный регистр до его публикации в системе раскрытия;

- обеспечение непрерывного мониторинга баз данных (технологического и правового, автоматического и экспертного) в интересах актуальности и достоверности хранящейся в регистре правовой информации и эффективного функционирования на базе регистра системы контроля правоприменения в едином правовом пространстве Российской Федерации;
- обеспечение полной интеграции с информационными ресурсами и системами, на основе которой осуществляется взаимодействие с органами государственной власти на всех уровнях, общественными и коммерческими организациями, отдельными гражданами.

Еще одним направлением, определяющим перспективы развития ПС НПА ЕСИТО как основы единого правового пространства Российской Федерации, является создание и совершенствование интернет-ресурсов.

Важным шагом в 2012 г. должно стать создание единого информационного портала о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения с целью:

- предоставления пользователям достоверной и актуальной информации о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения, создания условий для удобного получения данной информации различными категориями лиц и организаций;
- организации сбора и обработки информации от субъектов мониторинга правоприменения, поименованных в Указе Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», а также граждан, структур гражданского общества, иных пользователей сети Интернет о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации и предложений по их совершенствованию;
- информирования федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных органов при планировании ими законопроектной деятельности;
- информационной поддержки принятия решений при выполнении задач мониторинга правоприменения, совершенствования деятельности органов государственной власти.

Поставленные цели должны быть достигнуты за счет создания системы раскрытия информации о состоянии законодательства Российской Федерации

и правоприменения, которая позволит пользователям оперативно получать доступ к нормативным правовым актам, международным договорам, судебным решениям и информации о практике применения нормативных правовых актов.

Создание и функционирование портала обеспечит пользователям сети Интернет при его посещении свободный доступ к законодательству Российской Федерации и практике его применения, а также позволит сохранить имеющуюся у пользователей информацию, сведения или комментарии о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, предложения по их совершенствованию.

Доступ пользователей к portalу предусматривается на бесплатной основе, что будет способствовать повышению юридической грамотности населения и правовому просвещению.

Развитая система навигации (между сайтами государственных и судебных органов) и перекрестных ссылок (например, с нормативного правового акта Российской Федерации на информацию о практике его применения, соответствующие судебные решения, разъяснения по вопросам судебной практики) на портале обеспечит удобный и последовательный поиск необходимой информации о практике правоприменения как для юристов, институтов гражданского общества, так и для граждан.

Органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления будет предоставлена возможность получения информации, сведений о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации, имеющихся у различных институтов гражданского общества, организаций, граждан.

Появится возможность публичного обсуждения проблем правоприменения и предложений по их устранению в режиме реального времени, переписки между пользователями, а также с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и другими субъектами мониторинга правоприменения.

Информацию, собранную на портале, планируется использовать при подготовке проектов докладов Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения, формировании ежегодных планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и мониторинга правоприменения, предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти. Кроме того, данная информация будет направляться высшим судебным органам для ее использования при издании ими разъяснений по вопросам судебной практики.

Создание портала также позволит:

- обеспечить информационное взаимодействие портала с существующими информационными ресурсами федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- расширить возможности ведения федеральных регистров и государственных реестров в подсистеме «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России, позволяя ссылаться на документы по мониторингу правоприменения и конкретные судебные решения;
- собирать и анализировать сведения об информационных потребностях пользователей, а также их мнения о работе портала и качестве предоставляемых информационных услуг.

Учитывая, что технология ведения федеральной базы данных нормативных правовых актов и документов Российской Федерации ПС НПА ЕСИТО предполагает одновременное ведение двух баз данных (закрытой, или эталонной, находящейся в закрытом сегменте сети Минюста России, и открытой, находящейся в открытом сегменте сети, через которую осуществляется публикация нормативных правовых актов и документов в сети Интернет), необходимо предусмотреть, чтобы данный программный комплекс обеспечивал синхронизацию обеих баз данных.

Аппарат сквозной системы гиперссылок, принятый в подсистеме НПА ЕСИТО и действующих разделах федеральной базы данных, необходимо распространить и на новые разделы федеральной базы данных.

За счет расширения реквизитного состава базы данных судебными решениями и материалами по правоприменению, связывания этих документов и нормативных правовых актов единой системой гиперссылок на портале должно быть обеспечено получение в автоматическом режиме:

- результатов мониторинга правоприменения выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- аналитической и статистической информации по законодательству Российской Федерации и практике ее применения.

Развитие информатизации в России неизбежно должно привести к тому, что информационные системы станут неотъемлемой частью жизни, причем основным этапом лет через 5–7 будет взаимопроникновение систем. Можно будет говорить об информационном государстве. Целью такой

информатизации является эффективное государство, в котором процессы отличаются прозрачностью, а также актуальностью, доступностью, достоверностью и ссылочной целостностью общественно и юридически значимой информации. Необходимо отметить, что прозрачность процессов формирования правовой информации в государстве может быть одним из условий и эффективного противодействия коррупции.

Тот факт, что в ПС НПА ЕСИТО содержатся нормативные правовые акты всех уровней – от федерального до муниципального, а также то, что в ПС НПА ЕСИТО однозначно определены источники поступления информации для каждого нормативного правового акта, является объективной предпосылкой развития ПС НПА ЕСИТО как официального государственного банка данных нормативных правовых актов, интегрированного с другими информационными ресурсами и используемого для решения широкого круга общественных и государственных задач.

Вопросы и предложения по обеспечению доступа к информации в рамках формирования «электронного государства»

*М. А. Сеницына**

Историческая справка

В России право человека и гражданина на информацию впервые было закреплено в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. в виде права на охрану личной, персональной информации и права на получение общедоступной информации (ст. 9 и 13). В последующем данное право было реализовано в Конституции РФ 1993 г.

С момента принятия демократической по существу Конституции РФ 1993 г. прошло почти двадцать лет. Практика свидетельствует, что регулирование права граждан на информацию и сегодня по-прежнему представляет собой одну из самых трудных для российского законодательства проблем. И это несмотря на то, что только на конституционном уровне это право рассматривается более чем в двадцати конституционно-правовых установлениях, а на более широком законодательном уровне в этот институт входят нормы свыше трех десятков законодательных актов.

Из 50 конституционных прав и свобод около 25% можно отнести к собственно информационным, в том числе: а) свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29); б) право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29); в) право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33); г) право каждого знакомиться с документами и материалами,

* *Сеницына Марина Анатольевна*, зам. генерального директора ЗАО «Информационная компания «Кодекс».

непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24); в данной норме установлено право на доступ к информации путем закрепления обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по подготовке и предоставлению запрашиваемой информации.

Что касается иных актов, регламентирующих право граждан на получение достоверной информации, то в 1993 г. Указом Президента РФ была сформулирована «Концепция правовой информатизации России». Затем в 1995 г. была принята Федеральная программа «Правовая информатизация органов государственной власти РФ», которая также утверждена Указом Президента РФ, и план ее реализации был рассчитан до 1996–1997 гг. Своеобразным возрождением этой темы стала долгосрочная федеральная целевая программа «Электронная Россия», рассчитанная на 2002–2010 гг.

Документами, нормативно закрепившими права и обязанности сторон отношений в сфере обеспечения доступа к информации, стали Федеральный закон (ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», принятый в 2006 г., и ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», принятый в 2009 г.

В 2008 г. без ссылок на предыдущие требования и показатели была принята к реализации «Стратегия развития информационного общества» в РФ, устанавливающая новые цели, которые должны быть достигнуты к 2015 г.

В 2010 г. впервые преемником федеральной целевой программы «Электронная Россия» была названа новая Федеральная программа РФ «Информационное общество (2011–2020)». Будем надеяться, что такое бурное нормотворчество было вызвано именно стремлением максимально эффективно урегулировать все вопросы взаимоотношения субъектов в сфере обеспечения доступа к информации, найти и применить самые современные механизмы и инструменты.

Принципы и гарантии доступа к информации

В основу всех перечисленных выше программ и стратегий были положены схожие основные задачи:

- обеспечение гарантированного уровня информационной открытости органов государственной власти, повышение уровня доверия и взаимодействия;
- развитие инфраструктуры доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- обеспечение равного доступа к информационным ресурсам государства.

ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» законодательно закрепил принципы и гарантии, декларированные в этих программах и стратегиях, осуществил регламентацию основных процедур в области предоставления информации, определил основные способы и формы реализации права на информацию.

ЗАО «Информационная компания «Кодекс», как и другие разработчики электронных информационно-справочных правовых систем, в своей деятельности использует те же ресурсы, к которым может обратиться любое юридическое лицо или гражданин. Для наполнения систем «Кодекс» и «Техэксперт» мы используем информацию о нормотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которая находится в свободном доступе (как правило, размещена на официальных порталах государственных органов в сети Интернет, опубликована в официальных СМИ) или может быть запрошена посредством известных процедур. Фактически мы на деле видим реализацию ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а также принципов, декларированных в перечисленных нами ранее программах и стратегиях.

Несмотря на положительные тенденции функционирования федерального законодательства, представляется целесообразным остановиться на проблемах, с которыми мы сталкиваемся при применении данного Закона. Убеждены, что с теми же проблемами сталкиваются и граждане нашей страны.

Согласно положениям ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», изложенным в ч. 3 ст. 20, государственный орган, орган местного самоуправления вправе не предоставлять информацию о своей деятельности по запросу, *если эта информация опубликована в средстве массовой информации или размещена в сети Интернет*. Следует обратить внимание, что в законе нет уточнения вида СМИ (коммерческие, государственные или общественные), какого рода порталы в сети Интернет (официальные или любые) могут размещать документы государственных органов. Доступ к информации – это гарантированное законом беспрепятственное предоставление гражданину необходимой общественно-значимой информации. Несмотря на попытки должностных лиц обеспечить информационную открытость своей деятельности, несовершенство законодательных норм позволяет собственникам сайтов – фактическим владельцам информации – манипулировать мнением общества, не предоставлять информацию вовремя или предоставлять ее в искаженном виде. Также возникает вопрос: возможно ли рассчитывать на «достоверность информации», полученной из такого источника? К сожалению, ресурс Интернета – не совсем контролируемая среда, и доверие к неофициальным сайтам

не может быть гарантировано. Учитывая то, что права граждан на свободу доступа к информации являются основой реализации других прав и свобод, полагаем, что подобное несовершенство закона представляет определенную опасность для всего общества.

Рассматривая ч. 3 ст. 19 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», необходимо отметить, что при запросе информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, опубликованной в средствах массовой информации либо размещенной в сети Интернет, в ответе на поданный запрос государственный орган, орган местного самоуправления могут ограничиться *указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации*, в котором опубликована запрашиваемая информация, *и (или) указать электронный адрес официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация*. Другими словами, ФЗ использует трактовку: государственные органы «могут», вместо закрепления обязательной нормы – «должны» или «обязаны». Наша практика свидетельствует, что данное положение практически не работает и соответственно закон опять же требует корректировки.

В ч. 4 ст. 19 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» говорится, что, в случае если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа, *в ответе на запрос указываются* вид, наименование, номер и дата принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен. Нарушение этого положения осуществляется повсеместно. Мы как профильная организация оспариваем такие ответы на запросы. Но что делать обычным гражданам? В соответствии с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ «...каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом». Полнота и всесторонность информирования общества о деятельности органов власти и местного самоуправления влияет на уровень доверия и уважения общества к органам власти и их должностным лицам. Создание препятствий для доступа общества и граждан к информации о деятельности органов власти дискредитирует органы власти, в ряде случаев имеет коррупционный мотив.

Предложения по усовершенствованию

С целью усовершенствования правового регулирования вопросов доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предлагаем:

- внести необходимые для единообразного понимания норм правки в ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- разработать и внедрить учебную программу подготовки (переподготовки) кадров для органов власти в области открытости; дополнить ст. 6 ФЗ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предоставлением по требованию гражданина или представителя организации сведений о профессиональной подготовке государственного служащего, рассматривающего обращение (дело), включая информацию о том, какое учебное заведение он окончил, где и на каких должностях работал; поступали ли жалобы на него, и если поступали, то каким образом они были разрешены;
- предусмотреть, что информация о деятельности органов власти должна публиковаться в СМИ, доступных для граждан. Под доступными следует понимать издания (в том числе электронные), которые в первую очередь преследуют информационную цель, а не цель коммерческой выгоды;
- обязать органы власти размещать на своих официальных сайтах информацию, если ее письменно запросили более трех разных пользователей;
- увеличить санкции административных взысканий за нарушение органами власти положений ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (сейчас от 3000 до 5000 руб.);
- в ст. 15 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусмотреть, каким образом мнение присутствующих на заседании коллегиальных органов власти и местного самоуправления, граждан и представителей организаций должно учитываться органом власти (местного самоуправления) и отражаться в информационных ресурсах органов власти и местного самоуправления.

Видится, что с реализацией этих предложений наше общество еще больше продвинется в вопросах обеспечения гарантированного уровня информационной открытости государственных органов, повышения уровня доверия к ним и мы сможем достичь сокращения затрат времени граждан на реализацию своих конституционных прав.

Открытое государство. История и новый смысл

*И. В. Бегтин**

Что такое «открытость»? Что должно быть «открытым»? В чем разница между правительством и государством? И что же такое «открытое государство»? Этот термин до сих пор не столь однозначен в мире и весьма неоднозначен в России. *Open Government* можно перевести, как «открытое государство», «открытое правительство» или «открытая власть». Каждый из терминов неточен по-своему.

Так, под термином «открытое правительство» в России понимается «правительство с большой буквы», т. е. орган власти, а не совокупность всех властных структур.

В термине «открытая власть» заведомо содержится разделение на «мы и они». Власть и все остальные. С той лишь разницей, что власть «открытая». При всей его симптоматической точности он не соответствует тому, что происходит в мире.

Именно поэтому, по нашему мнению, предпочтительнее использовать термин «открытое государство», под которым подразумеваются все органы государственного управления и все ветви власти.

В России сейчас активно используется смешанная терминология. Кто-то говорит «открытое правительство», кто-то — «большое правительство», и реже употребляется термин «расширенное правительство». В лучшем случае речь идет об открытости исполнительной власти, в худшем — о создании новой структуры экспертного типа при Правительстве РФ.

Для правильного понимания значения термина «открытые данные», который стал активно использоваться и о котором будет идти речь ниже,

* *Бегтин Иван Викторович*, директор некоммерческого партнерства «Информационная культура».

необходимо установить, что такое «открытое государство» в международном понимании и какие критерии применимы к нему, а какие – нет. Для этого приведем наиболее интересные из известных его определений.

Великобритания, 1993 г. Первый официальный документ

Одно из самых первых серьезных и детализированных определений открытости государства содержится в докладе канцлера герцогства Ланкастерского от 1993 г.¹: *«Открытое государство – это часть эффективной демократии. Граждане должны иметь адекватный доступ к информации и анализу, на основе которого государство работает. Министры и публичные служащие обязаны разъяснять свои законы, решения и действия обществу. Государство, тем не менее, нуждается в том, чтобы хранить некоторые секреты, и обязано защищать личную жизнь тех, кем оно управляет»* (гл. 1, п. 1.1).

В этом же документе говорится:

«Ключевыми условиями для того, чтобы положения данного документа были установлены, являются:

- четкая формулировка принципов, на которых информация может быть доступна;
- четкая формулировка условий, на которых информация может быть оправданно сокрыта;
- *обособленный, авторитетный и независимый контроль»* (гл. 4, п. 4.3).

Две эти короткие выдержки вполне четко определяют, что такое открытое государство. Открытость – это в первую очередь доступ к информации, пусть и с некоторыми оговорками, которые здесь упомянуты.

Уэльс, 2002 г. Выступление министра открытого государства Уэльса Карвина Джонса

«...Создание открытого государства – это большое испытание, но намерение в том, чтобы администрация достигла целей и превзошла требования законодательства о свободе информации. Наши цели амбициозны и испытывающие, но наш выбор искренен...»².

В этом определении мы можем увидеть еще более точную формулировку, которая раскрывается через так называемые законы свободы доступа к информации – FOI (Freedom of Information).

¹ “Open Government” Presented to Parliament by the Chancellor of The Duchy of Lancaster By Command of Her Majesty, July, 1993. URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm22/2290/2290.pdf>

² См. URL: <http://new.wales.gov.uk/newsroom/businessandeconomy/2002/4027277/?lang=en>

**Organisation for Economic Cooperation and Development
(Организация экономического сотрудничества и развития – ОЭСР),
2005 г.**

«С точки зрения общественности, открытое государство – то, где бизнес, общественные организации и граждане могут:

- «знать» – получать релевантную и понимаемую информацию;
- «приобретать» – получать сервисы и взаимодействовать с государством;
- «создавать» – принимать участие в процессе принятия решений.

Принципы хорошего управления – прозрачность и подотчетность; честность и равенство; действенность и результативность; уважение к закону и высокие стандарты этического поведения – представляют основу того, на чем построено открытое государство»¹.

На сей раз определение становится шире, и в нем упоминаются те, на кого открытое государство ориентировано, – бизнес, общественные организации и граждане, и обозначено то, что является его неотъемлемой частью, – доступ к информации («знать»), эффективность («приобретать») и вовлечение («создавать»). Даже с оглядкой на то, что ОЭСР – международная организация, занимающаяся экономической деятельностью, безусловно, это определение достаточно хорошо, чтобы его можно было использовать и сейчас.

**Великобритания, 2007 г. Выступление информационного комиссара
Ричарда Томаса**

В одном из своих выступлений в 2007 г. к теме открытости государства обратился информационный комиссар Великобритании Ричард Томас: *«Если общество сейчас в большинстве видит пользу от большей открытости, позвольте мне обратиться к отражению глубоких конституционных, законодательных, политических и административных размышлений, приводящих к тому, что открытое государство это, безусловно, хорошее государство. Возможно, есть презумпция раскрытия информации, но свобода информации в значительной степени – это возможность применения конкретных исключений и взвешивание конкурирующих общественных интересов. Это неизбежно, что линии границы все еще прочерчиваются»².*

Это определение можно назвать наиболее осторожным. При том что в Великобритании довольно давно считается, что свобода доступа к информации – это благо, однако, всегда существуют оговорки по открытию той информации, которая составляет государственную тайну. А также существуют

¹ См. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf>

² См. URL: http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/research_and_reports/northumbria_text.pdf

ограничения на публикацию личной информации – персональных данных. Соблюдение баланса интересов различных групп общества – это, пожалуй, один из наиболее важных аргументов в дискуссиях об открытости в зарубежных странах.

И вот здесь я сделаю небольшое отступление и обращусь к другому упомянутому термину. *Good Government* – «хорошее государство» – можно также перевести, как «хорошее» или «надлежащее управление».

Европейский союз, 2001 г. Good Governance

Термин *Good Governance*, или «надлежащее управление», был упомянут и подробно раскрыт в официальном документе Европейского союза *European Governance*¹. Он определяет следующие принципы:

«Открытость». *Институты должны работать в более открытой манере. Вместе со странами – участниками Европейского союза они должны активно взаимодействовать по вопросам деятельности и принятия решений ЕС. Они должны использовать язык, который доступен и понятен широкой общественности. Это особенно значимо в целях улучшения доверия к сложным институтам.*

Участие. *Качество, соответствие и эффективность стратегий ЕС зависят от того, насколько мы широко участвуем во всей цепочке принятия решений – от концепции до реализации. Улучшение участия ведет к большему доверию к конечным результатам, полученным институтами, проводящими политику. Участие зависит от центральных правительств, включающих подобный подход при разработке и реализации политики ЕС.*

Подотчетность. *Роли законодательного и исполнительного процессов требуют большей ясности. Каждый из институтов ЕС должен разъяснить и взять на себя ответственность за то, что он делает в Европе. Требуются также большая ясность и ответственность от входящих стран и всех, кто вовлечен в разработку и внедрение политик ЕС на любом уровне.*

Эффективность. *Политики должны быть эффективными и своевременными, представляя то, что необходимо, основываясь на ясных целях, оценке последующего эффекта и, где возможно, прошлом опыте. Эффективность также зависит от реализации политик ЕС в пропорциональной манере и принятия решений на наиболее подходящем уровне.*

Слаженность. *Политики и действия должны быть согласованными и легко понимаемыми. Необходимость согласованности в союзе возрастает, число задач растет, что влечет за собой увеличение климатических и демографических изменений по границам и изменение секторальной*

¹ См. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

политики, на чем союз основан; региональные и местные власти все более вовлекаются в политики ЕС. Согласованность требует политического лидерства и сильной ответственности институтов для уверенного адекватного подхода к комплексным системам».

Декларация Партнерства открытых правительств.

Наши дни

Рассмотрев все вышеперечисленные определения, мы наконец-то подходим к современной ситуации в мире. Все те принципы, которые звучали ранее, в разных формах и подробностях нашли свое отражение в документе Партнерства открытых правительств (*Open Government Partnership*)¹. Эта международная организация была создана в сентябре 2011 г. как раз с целью развития открытости стран.

Обратимся к ее декларации. *«Мы признаем, что люди по всему миру требуют большей открытости от государства. Они призывают к большему участию граждан в публичных отношениях, ищут пути к тому, чтобы сделать их государства более открытыми, ответственными, подотчетными и эффективными.*

Мы осознаем, что страны находятся на разных стадиях в их усилиях по распространению открытости в государстве, и каждый из нас выбирает подход, соответствующий нашим национальным приоритетам, условиям и пожеланиям сограждан.

Мы принимаем ответственность в участии в усилении нашего вклада для распространения прозрачности, борьбы с коррупцией, вовлечения граждан и использования мощи новых технологий с тем, чтобы сделать государство более эффективным и подотчетным.

Мы поддерживаем ценности открытости в нашем взаимодействии с гражданами для улучшения услуг, управления общественными ресурсами, распространения инноваций и создания безопасных сообществ. Мы видим принципы прозрачности и открытости государства с целью достижения большего процветания, качества жизни и человеческого достоинства в наших собственных странах и все более объединенном мире».

У этого безусловно важного документа есть лишь один недостаток – многие определения открытости в нем установлены как данность, не раскрыты, и предполагается, что под открытостью мы все понимаем что-то одно и этот термин самозначен.

Основа определений – в соответствии государства, государственной политики определенным принципам. Эти критерии очень четко сформулированы

¹ См. URL: http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf

в перечне критериев, по которым определяются страны, пригодные для вступления в Партнерство открытых государств.

Они подробно изложены на специальной странице Партнерства¹, где также приводятся материалы, на основании которых рассчитывалась готовность/пригодность вступления стран в Партнерство. Вкратце они таковы:

Финансовая прозрачность. Своевременная публикация важных бюджетных документов формирует основные блоки бюджетной подотчетности и открытой бюджетной системы.

Доступ к информации. Закон о доступе к информации, который гарантирует обществу право на доступ к информации и доступ к государственным данным, является ключевым для духа и практики открытого государства.

Раскрытие информации о ключевых выборных и государственных персонах. Правила, требующие публичного раскрытия доходов и имущества избранных и ключевых государственных персон, являются ключевыми для антикоррупционного и открытого подотчетного правительства.

Вовлечение граждан. Открытое государство требует открытости для участия и вовлечения граждан в разработку нормативных документов и управление, включая базовую защиту гражданских прав.

Для каждого из критериев организаторы Партнерства использовали данные международных рейтингов и исследований, чтобы понять, какие из стран подходят, а какие – нет. Являются ли эти критерии водоразделом того, что такое открытое государство? Безусловно. По крайней мере, по критерию «вовлечение граждан» мы можем увидеть четкую связь между *Open Government* и тем, что называют демократическими ценностями и гражданскими свободами, поскольку критерий определяется по уровню развития демократии в стране на основе рейтинга *Democracy Index 2010* от *Economist Business Unit*.

Поэтому открытое государство – это доктрина открытости органов власти, реализация которой обеспечивает свободу доступа к информации для граждан, бизнеса и гражданского общества, высокий уровень прозрачности ключевых государственных инициатив, персон и процессов для широкой общественности и участие граждан в принятии ключевых государственных решений. Открытое государство – это государственная политика и никак не что-то иное.

Ситуация с «открытостью» в России всегда имела свои «родовые травмы», унаследованные еще от закрытого принципа работы органов власти в Советском Союзе, сильной завесы секретности и лобби спецслужб.

То, что Дмитрий Медведев заявил о формировании «большого правительства» и продекларировал интерес к вступлению в Партнерство открытых

¹ См. URL: <http://www.opengovpartnership.org/eligibility>

правительств, многие встретили с энтузиазмом. Тем не менее реализация этой инициативы встретила на своем пути следующие сложности.

Во-первых, возникла терминологическая ловушка. Правительство называли то «большим», то «расширенным», то «открытым», и каждый раз по-новому, а иногда использовали одновременно все три термина в одной речи. Причем, если «открытое правительство» – термин, известный в мировой практике, то термины «большое правительство» и «расширенное правительство» используются только в России и с не всегда ясным смыслом.

Во-вторых, с самого начала упоминалось «правительство с большой буквы», т. е. конкретный государственный орган, а не совокупность всех органов власти. Это как раз иллюстрирует терминологическую разницу с иностранными концепциями. Сейчас открытым/большим/расширенным правительством называют некую форму экспертного совета при российском правительстве, формируемого некой рабочей группой. Но экспертные группы – это не группы правозащитников и не широкие публичные консультации. Это модель коммуникаций, построенная в лучшем случае на цивилизованном лоббизме, в худшем – на узаконивании ранее принятых решений через экспертные советы. Сами по себе они при этом не принимают обязательных решений.

Публичные документы этой рабочей группы вместо четкого фокусирования на вопросах открытости представляют собой попытки сформировать некую новую экономическую и социальную политику. Это видно даже из самого начального разделения группы на «подгруппы», каждая из которых не имела отношения к открытости как таковой. Необходима ли стране экономическая политика? Безусловно. Но это не решение вопросов открытости государства.

Тем не менее следует признать положительным тот факт, что Россия оставила заявку на вступление в Партнерство и выполнение международных обязательств перед ним будет способствовать большему пониманию современного развития в данной области.

При этом де факто современное общество является информационным. Если ранее каналы коммуникации состояли из бумажных писем и телефонов, то сейчас они стали всеобъемлющими и чрезвычайно быстрыми. Мы «прямо сейчас» живем в информационном обществе, и современные технологии создают многочисленные возможности самостоятельно и быстро делать то, что ранее требовало работы больших коллективов в течение многих месяцев.

Механизмы «краудсорсинга» для решения проблем, таких как волонтерство при лесных пожарах, сбор мусора, посадка деревьев, обустройство окружающей среды, – все это самоорганизация граждан, которая становится все проще, быстрее, коммуникативнее и независимее от государства. Аналогичные примеры можно привести и в отношении государства и его открытости.

В странах, где общество уже успело оценить важность доступности государственной информации, еще до инициатив открытости правительств появлялось множество гражданских проектов, в которых имеющаяся государственная и общественная информация собиралась и представлялась удобным образом. Так, государственные проекты по открытости бюджета США появились значительно позже общественного проекта *Fedspending.org*, созданного организацией *OMB Watch*¹ в октябре 2006 г. Проекты открытости государственных данных в Европе создавались организацией *Open Knowledge Foundation* без участия государственных структур Евросоюза, проект *Rewired State* («переделанное государство»), в котором программисты самостоятельно переделывают государственные сервисы и создают новые проекты на основе государственных данных, также существует независимо.

Это многочисленные иные проекты открытости, в которых граждане по крупицам собирают государственную информацию, опубликованную в сканах, PDF-документах и иных форматах, и преобразуют ее в открытые базы данных, доступные для всех.

Среди подобных проектов в России я могу назвать созданные мной проекты *OpenGovData.ru* и конкурс для разработчиков *Apps4Russia*. Их смысл и цели не в том, чтобы привлечь внимание государства к этой теме, а в том, чтобы обеспечивать открытость государства без его участия. Другими такими проектами являются *ГусЛаб* – проект/сообщество по геоданным, многочисленные гражданские «Вики»-проекты и отдельные инициативы в виде мобильных приложений и сайтов гражданского контроля. Таких проектов очень много, и именно они и создают среду, в которой может существовать открытое государство.

Эти проекты возможны благодаря другому явлению, которое называется «открытые данные» и смысл которого в том, что свобода доступа к информации может быть реализована по-разному и информация может иметь множество форм. Так, текст документа, начитанный на аудио, скан документа и тот же документ как текст для копирования – это разные уровни его качества. Так же как и государственные базы данных, доступные только для просмотра, – это неудобно для всех, кто понимает, что эти данные могут быть проанализированы иначе и сопоставлены. Для того чтобы от этих баз была польза и их можно было использовать повторно, поднимается вопрос об их раскрытии в форматах, пригодных для компьютерной обработки. Как минимум в файлах Excel, а как максимум – в специальных форматах.

¹ См. URL: <http://www.ombwatch.org/>

Принципы и технологии «открытых данных» при организации официального опубликования правовой информации

Д. А. Савельев*

Опубликование правовой информации с использованием принципов и технологий «открытых данных» (*open government data*), складывающихся в настоящий момент в мировой практике, предполагает предоставление доступа к данным через «интерфейс программирования приложений» (*application programming interface*, далее – API) для автоматизированной обработки программами, созданными гражданами и организациями – фактически гражданским обществом.

В последнее время стали активно использоваться термины, связанные с понятием «открытый»: «открытое государство», «открытое правительство», «открытые данные». Заимствованные из английского языка, они требуют качественного объяснения их значения, в том числе применительно к действующему законодательству России и с учетом современной мировой практики.

В широком смысле термин «открытые данные» стал использоваться в России в значении законодательного определения любой общедоступной информации¹. В п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ (СЗ РФ № 31 (1 ч.), ст. 3448, № 31, ст. 4196, № 15, ст. 2038, (далее – закон об информации) информация определена как «сведения (сообщения, данные)», а также

* Савельев Денис Александрович, канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина.

¹ См., например, статистику арбитражной системы, опубликованную компанией «Парк-сис», которую они называют «открытыми данными арбитражной системы», – stat.pravo.ru Утверждается, что статистика создана на основе картотеки арбитражных дел, однако, не имея доступа к базе данных, только на основе официального сайта arbitr.ru практически невозможно построить такую статистику или провести собственное статистическое исследование.

(п. 2 ст. 6): «информация... подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен...».

Тем не менее важно отметить, что в мировой практике сложилось особое понимание этого термина. Особенность заключается в том, что важную роль играют оба слова – и «открытость», и «данные». Таким образом, «открытые данные» это прежде всего «данные». Понятие «данные» в российской правовой доктрине фактически приравнено к понятию «информация» (см., например, определение в законе, показанное выше), что, на наш взгляд, приводит к некоторой терминологической путанице. Термин «данные» на практике стал использоваться в значении, обособленном от более общего понятия «информация»¹. Под «данными» обычно понимают нечто, лишь потенциально способное превратиться в информацию после получения, расшифровки и анализа. Иными словами, огромная таблица с данными будет информативна только тогда, когда будет снабжена подробным описанием того, какую информацию она представляет, что в ней означают колонки, строки и т. д. В целом же информацию (новое знание) можно получить из нее, например, обработав данные статистическими методами или осуществляя выборки при помощи поиска. В настоящее время данные, как правило, обрабатываются компьютерными программами.

В связи с этим сформировалось более узкое понятие «открытых данных» как предоставляемых по особенной новой технологии, которая отличается от простого официального опубликования и создания сайтов². Например, И. Бегтин определяет термин «открытые данные» как «способ предоставления государственной информации в форматах, пригодных для повторного использования»³.

Таким образом, понятие «открытые данные» в сложившейся практике обозначает не любую общедоступную информацию, а скорее, способ предоставления данных (и результат использования этого способа – технологию), при котором данные:

- предназначены не для конечного пользователя, а для компьютерной программы, которая их обрабатывает («повторно использует»);

¹ «Термины «данные», «информация» и «знания» часто используются в пересекающихся смыслах. Основное различие в уровне абстракции, который используется. Данные – низший уровень, информация – следующий, знания – высший уровень» – Википедия, пер. с англ. URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/Data> со ссылкой на <http://www.dwbiconcepts.com/data-warehousing/12-data-modelling/101-classifying-data-for-successful-modeling.html>

² См. ведущие ресурсы data.gov, data.gov.uk и др. В мае 2012 г. в США объявлена «дорожная карта», целью которой является реализация технологии открытых данных в каждом ведомстве исполнительной власти. – <http://techcrunch.com/2012/05/23/us-launches-digital-roadmap-to-open-up-government-data-ad-court-developers/>

³ Бегтин И. Открытые данные: возможности для общества, бизнеса и государства (презентация на семинаре). URL: <http://tbd2.ru/opendata>

- предоставляются в «машиночитаемом»¹ формате;
- имеют описание их содержания;
- предоставляются посредством реализованного на практике и публично описанного и доступного интерфейса для написания компьютерных программ (приложений) – API;
- предоставляются без правовых ограничений на их дальнейшее распространение и использование (например, ограничений в соответствии с авторским правом) в том числе (желательно) в коммерческих целях.

«Повторное использование» данных можно проиллюстрировать многими примерами, но остановимся на одном из них. Это исследование статистики арбитражных дел, проведенное Институтом проблем правоприменения (рис. 1)².

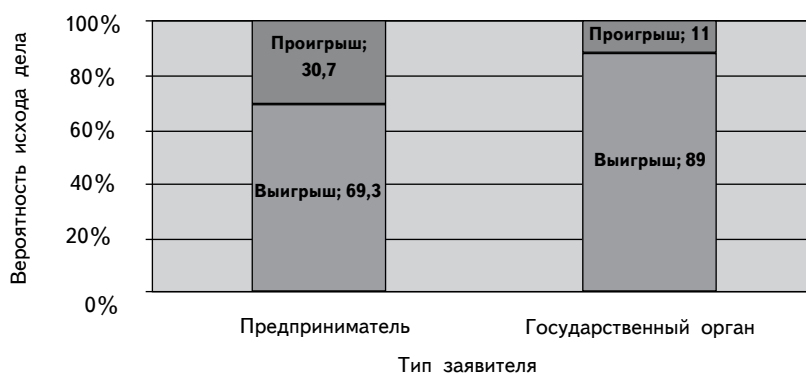


Рис. 1. Шансы выиграть дело для разных типов заявителей

«Арбитражные суды в среднем равно непредвзято относятся и к заявителям-предпринимателям, и к заявителям – органам государственной власти. Однако за счет огромного потока «копеечных» дел ... возникает иллюзия неравенства» – такой вывод был сделан путем сопоставления различной статистической информации: положительный или отрицательный исход рассмотрения иска для государственного органа и для предпринимателя был поставлен в сравнение с ценой иска по этим делам и явкой сторон в процесс. Так мы можем проиллюстрировать, что новая информация появляется

¹ Если на заре компьютеризации под «машиночитаемым» имелся в виду любой электронный текст, противопоставленный бумажному, то сегодня этот термин стали использовать для обозначения данных, предназначенных для получения не человеком непосредственно (для чтения-просмотра), а компьютерной программой – для последующей обработки. Например, в ФРГ федеральное законодательство теперь стало доступно в «машиночитаемом» формате. См. URL: <https://github.com/bundestag/gesetze>

² Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в Арбитражном суде (серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», февраль, 2010 г.). Авторский коллектив: Волков В. В., Панеях Э. Л., Титаев К. Д. СПб: ИПП ЕУ. СПб, 2010.

из анализа данных. Число возможных способов анализа подобного рода данных, их повторного использования огромно, и заранее их не предугадать. Именно поэтому гражданскому обществу нужен доступ к исходной информации. Между тем приведенный выше анализ делался путем ручной обработки текстов решений, занесения результатов в таблицы с последующей машинной обработкой. Наличие возможности получить данные для последующего анализа в «машиночитаемой» форме позволило бы сделать выводы по большему количеству дел или организовать мониторинг в режиме, близком к режиму реального времени.

Изначально основной правовой информацией были тексты нормативных правовых актов. Можно было бы сказать, что примером повторного использования таких данных являются справочные правовые системы (далее – СПС), создаваемые независимыми производителями. Вместе с тем эти системы формировались тогда, когда в электронной форме доступ для всех к нормативным правовым актам не был организован так, как сейчас, – через Интернет. Производители СПС либо сканировали документы с бумажных оригиналов, опубликованных официально, либо получали их при помощи, так скажем, «информационного бартера», когда между ними и органами власти заключались прямые договоры о сотрудничестве, по которым органы власти предоставляли тексты принимаемых ими правовых актов в бумажной и электронной формах, а правовые системы передавали органам власти свою продукцию для использования.

После возникновения официальных сайтов органов власти появилась возможность автоматизированной загрузки текстов и данных с этих сайтов при помощи программ-«роботов». Но этот способ – «обходной», не технологичный, не гарантирует качество информации.

На современном этапе параллельно существуют и старожилы информационного рынка – коммерческие СПС, и созданные позже официальные сайты (порталы) органов власти, публикующие правовую информацию. При этом официальные сайты (порталы), в том числе pravo.gov.ru, zakon.scli.ru, arbitr.ru, рассчитаны только на индивидуальные обращения граждан и не позволяют получать информацию в автоматизированном режиме для последующей обработки, как это было показано выше. Распространенная на данный момент схема, по которой строятся сайты (порталы) органов государственной власти, имеет следующие недостатки:

- безальтернативность единственного варианта интерфейса пользователя и невозможность использовать данные иными способами, кроме как по индивидуальному запросу;
- невозможность оперативно реализовать новые тенденции в развитии информационных технологий в соответствии с требованиями общества (например, появление приложений для планшетов и смартфонов);

- невозможность предварительно подготовить и обработать большое количество данных в рамках аппарата государственных органов.

Существующие коммерческие СПС, несмотря на преимущество в удобстве использования по сравнению с сайтами органов власти, также имеют недостатки. Официальные тексты не включаются в них напрямую из первоисточника, следовательно, они не претендуют на официальный статус. Технология их формирования фактически остается закрытой для общества, а обработка и анализ данных с их помощью доступны только для узкого круга их создателей.

В связи с этим возникает необходимость наряду с сохранением профессиональных СПС и обработкой индивидуальных запросов граждан на порталах органов власти реализовать публикацию правовой информации с использованием открытых данных.

Технология открытых данных позволяет получать правовую информацию от государства различным разработчикам на основании единых правил. Трансформация официального опубликования в технологию открытых данных (в их минимальном варианте) приведена на следующей схеме (рис. 2).

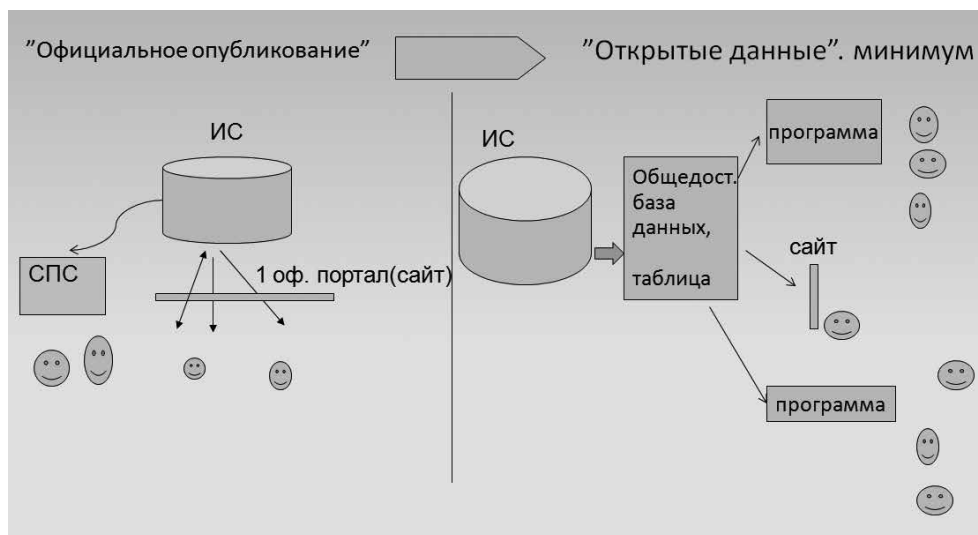


Рис. 2

«Открытые данные в их минимальном варианте» означает, что орган власти публикует базу данных, таблицу, любой организованный набор данных таким образом, что их возможно получить в автоматизированном режиме и обработать программой, которую может написать любой заинтересованный разработчик.

В идеальном же варианте, представленном на следующей схеме, должен быть реализован API для программ любых разработчиков (рис. 3).

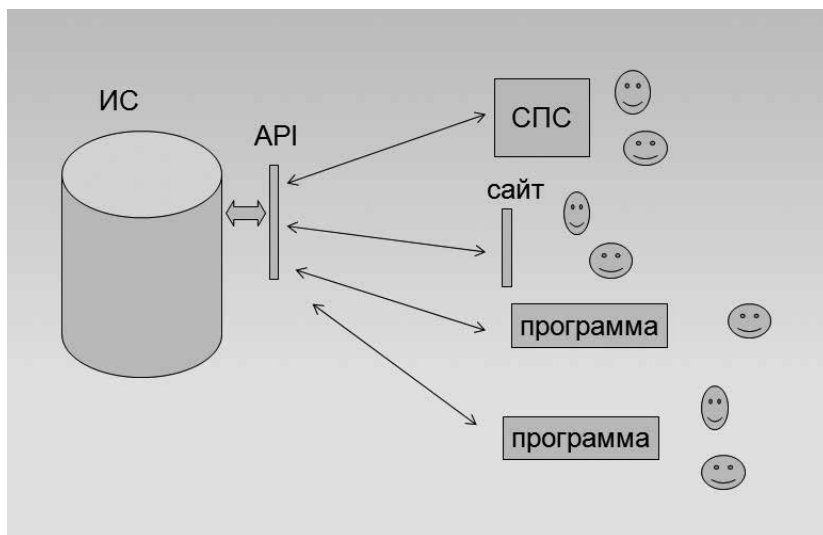


Рис. 3

Примером реализованного на практике API может служить API системы «законопроект» – api.duma.gov.ru Государственной Думы ФС РФ. К настоящему времени нет данных об использовании его разработчиками «традиционных» СПС. Надеемся, что он будет использоваться и другие органы власти, а также разработчики портала официального опубликования правовых актов pravo.gov.ru воспримут эту технологию, которая позволит всем разработчикам программ получать официальную информацию в автоматизированном виде. Среди таких получателей могут быть и СПС, и электронные библиотеки, такие как Президентская библиотека, осуществляющая долговременное хранение электронных документов, и различные сайты, порталы. В Президентской библиотеке автоматизированное получение электронных документов через API могло бы значительно сократить их обработку.

В целях обеспечения целостности данных в этом случае рекомендуется использовать технологии электронной подписи. Автоматизированное получение разработчиками приложений, подписанных электронной подписью государственных данных, позволило бы включать официальные тексты правовых актов и другую официальную информацию в правовые системы без потери официального статуса таких данных и с существенно большей гарантией их достоверности, не говоря уже о значительном снижении затрат на их подготовку.

За технологией открытых государственных данных, по нашему мнению, стоит новый взгляд на общество и государственное управление в целом. Реализация технологии открытых данных в области государственной информации (не только правовых актов) приведет к развитию конкуренции, более

быстрой реализации новых идей в области поиска данных и их обработки и развитию национальной индустрии программирования.

Кроме того, важно отметить, что один из основателей Всемирной паутины WWW Тим Бернерс-Ли в последнее время активно разрабатывает новые стандарты, которые должны сделать ее семантической сетью¹. Это относится еще к одному новому термину – «связанные данные», который касается публикации структурированных данных в Интернете таким образом, что разные наборы данных (dataset) могут быть связаны между собой. Благодаря этому улучшается их поиск и появляется возможность получать новые знания путем автоматизированной обработки данных, полученных из различных источников. При создании государственных информационных систем и порталов органов власти рекомендуется обратить внимание на технологию связанных данных, реализовать ее на практике и таким образом встроить открытые государственные данные в сеть нового поколения. Тем более что соответствующие мировые стандарты уже разработаны².

¹ Tim Berners-Lee, Linked Data. URL: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData>; Также см. сайт, посвященный связанным данным. URL: <http://linkeddata.org>

² Официальный сайт Консорциума W3. Раздел Semantic Web. URL: <http://www.w3.org/standards/semanticweb/>

«Официальный портал Республики Татарстан» как инструмент взаимодействия органов власти с населением

А. Н. Юртаев,
И. Р. Насыров*

Государственная информационная система (ГИС) «Официальный портал Республики Татарстан» запущена в эксплуатацию в мае 2011 г. во исполнение Указа Президента Республики Татарстан №УП-295 от 27 мая 2011 г. К целям его создания отнесены:

- обеспечение доступа к информации о деятельности органов власти;
- повышение качества и доступности электронных услуг;
- совершенствование взаимодействия органов власти с гражданами и организациями на базе единой программно-аппаратной платформы;
- повышение эффективности существующих механизмов общественного контроля над деятельностью органов власти.

Официальный портал Республики Татарстан (РТ) объединяет около 250 сайтов и субпорталов органов власти и подведомственных им организаций, действующих на территории РТ. Все сайты размещаются на единой серверной платформе, имеют общую систему администрирования с разделенным доступом и общее адресное пространство в доменной зоне tatarstan.ru. Портал содержит свыше 170 тыс. html-страниц, базы данных справочной и оперативной информации. На нем ежемесячно публикуется свыше 4 тыс. новостных материалов и 1 тыс. фото- и видеорепортажей. В работах по поддержке сайтов в составе портала заняты 850 администраторов из организаций – участников проекта.

* *Юртаев Александр Николаевич*, д-р эконом. наук, начальник Информационно-аналитического управления Президента Республики Татарстан.

Насыров Ильдар Рустамбекович, д-р пед. наук, зав. отделом координации деятельности официального портала Информационно-аналитического управления Президента Республики Татарстан.

Заметим, что отдельные сайты, вошедшие в состав портала, развиваются с 1997 г. Среди них – сайт Президента Республики Татарстан. Технологии интеграции официальных сайтов органов власти в единый проект отработывались на портале Правительства Республики Татарстан, запущенном в 2003 г.

Главная страница портала является «точкой входа» в его информационное пространство. Здесь размещаются элементы навигации по всем сайтам портала, инструменты поиска по интегрированным базам, новостной блок с материалами пресс-служб, а также баннерная лента со ссылками на проекты республиканского значения.

Дизайн портала с графическими элементами меню ориентирован на оптимизацию навигации за счет сокращения «прокрутки» страницы вниз. При разработке пользовательского интерфейса были изучены международный опыт и практика российских регионов.

Важной особенностью официального портала РТ является наличие языковых версий – на татарском и английском языках, что делает его во многом уникальным ресурсом. Татарский является одним из двух государственных языков в РТ, и поддержка его функционирования гарантируется Законом РТ «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» № 1560-ХІІ от 8 июля 1992 г. Английская версия создана для решения задачи оперативного и объективного информирования мирового сообщества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в РТ, сформулированной в Положении о портале.

Благодаря стратегической линии на поддержку языковых версий, изначально реализованной в ключевых информационных ресурсах, вошедших в портал, здесь содержится хроника основных событий в РТ более чем за десятилетний период, переведенная на татарский и английский языки. Стоит отметить, что в русскоязычной версии сайта первого Президента Татарстана М. Ш. Шаймиева размещена хроника его деятельности с 1991 г.

По состоянию на март 2012 г. 37 сайтов в составе портала имели версии на татарском языке, к июню планируется запустить еще 44 татароязычные версии сайтов органов местного самоуправления с поддержкой новостной ленты на двух языках. Англоязычные версии имеют 31 сайт органов власти в составе портала, на которых ежемесячно размещаются более 200 новостных материалов.

Помимо решения основной задачи по интеграции ресурсов органов власти официальный портал также является «визитной карточкой» РТ, предоставляя основную информацию о государственном устройстве, социально-экономической жизни Татарстана на трех языках.

Объединение на единой программно-технической платформе совокупности сайтов органов власти и подведомственных им организаций предоставляет возможность создания интегрированных баз данных, которые

распределенно поддерживаются организациями – участниками портала. Наиболее востребованными у посетителей портала стали база данных «Справочник персоналий», содержащая сведения на 13 тыс. сотрудников организаций, и база данных «Документы», включающая республиканские законы, указы Президента Республики Татарстан, постановления и решения правительства, другие региональные нормативно-правовые акты. Это уникальные интегрированные ресурсы, имеющие мало аналогов по принципам создания и актуализации. Для обеспечения их функционирования потребовалось принятие соответствующих регламентов с последующей координацией деятельности всех участников проекта.

Объединение сайтов на одной платформе предоставляет пользователям еще одно важно преимущество – унифицированную систему навигации. Так, сайты органов исполнительной власти или местного самоуправления, объединенные в соответствующие субпорталы, имеют общий дизайн и единые принципы навигации, что значительно облегчает поиск необходимой информации. В планах на 2012 г. – разработка и внедрение сквозной унификации дизайна и навигации на всех сайтах портала.

Общая система администрирования разработана таким образом, чтобы минимизировать затраты на создание и поддержку новых сайтов в составе портала. Сейчас для создания нового сайта необходимо определиться с его адресом в доменной зоне tatarstan.ru, выбрать стандартный шаблон для сайта, при необходимости прорисовать несколько уникальных графических элементов для идентификации сайта (например, фасад здания и название организации на «шапке» сайта), пройти инструктаж в центре технической поддержки портала, получить пароль и – можно начинать наполнение сайта. При этом организация – участник портала не несет никаких затрат на разработку программного инструментария и обеспечение функционирования сайта. Программно-техническая поддержка сайтов портала осуществляется централизованно под эгидой Министерства информатизации и связи РТ, определенного заказчиком ГИС РТ «Официальный портал РТ». Выгода для каждой организации – участника портала очевидна.

Конечно, в процессе эволюции проекта возникает необходимость создания новых инструментов и сервисов, что осуществляется в рамках согласованной стратегии развития портала на основе заявок участников. Общая координация деятельности разработчиков и организаций – участников проекта возложена на Информационно-аналитическое управление Президента Республики Татарстан. Для принятия ключевых управленческих решений, определяющих работу портала, создана рабочая группа по поддержке и развитию официального портала РТ, возглавляемая руководителем Аппарата Президента Республики Татарстан.

Важным элементом в работе официального портала является развитие форм обратной связи, а также предоставление услуг населению в электронном виде. Среди действующих форм обратной связи наиболее востребована интернет-приемная органов власти, работа которой подпадает под действие Федерального закона (ФЗ) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» №59-ФЗ от 2 мая 2006 г. Интернет-приемные имеются у всех официальных сайтов органов власти в составе портала. Ежемесячно через систему интернет-приемных портала поступает более 3,5 тыс. обращений граждан.

Среди наиболее востребованных у посетителей разделов – субпортал государственных и муниципальных услуг. В настоящее время через него можно получить около 100 различных услуг – от предоставления официальных справок органов власти или подачи заявлений до решения отдельных вопросов и записи на прием. Через портал также принимаются электронные платежи, например, осуществляется оплата услуг ЖКХ или штрафов. В дополнение к Интернету электронные услуги также доступны через сеть из 145 инфоматов электронного правительства, установленных в крупных торговых центрах и общественных местах на территории Татарстана. По состоянию на сегодняшний день ежемесячно осуществляется 1,1 млн электронных транзакций по предоставлению услуг населению.

Общая посещаемость всех сайтов портала достигает почти 2 млн сеансов в месяц. Около 60% аудитории портала – из Татарстана.

Для поощрения и дополнительной мотивации организаций – участников портала проводится ежегодный конкурс сайтов в составе портала. Основным критерием при оценке сайтов, наряду с обязательной актуализацией информации на сайте, является соответствие официальных сайтов требованиям ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» № 8-ФЗ от 9 февраля 2009 г., а также требованиям республиканских нормативно-правовых актов.

Официальный портал РТ постоянно развивается и модифицируется с целью совершенствования инструментов взаимодействия с населением и повышения эффективности деятельности органов власти. На 2012 г. запланировано внедрение на портале элементов краудсорсинга, общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов и возможности размещения открытых электронных обращений граждан по актуальным вопросам жизни городов и районов республики. Публичность рассмотрения и решения поставленных проблем обеспечит ответственность органов власти перед населением и высокое качество предоставляемых услуг.

Признание электронных информационных материалов экстремистскими как ограничение права на доступ к информации в электронной среде

В. В. Ярков,
А. В. Незнамов*

1. В настоящий момент, в эпоху развития информационных технологий, открывающих все больший доступ к информации любого характера и содержания, создающих условия для глобального межкультурного обмена и открытого общественного диалога, особую важность приобретают те ограничения, которые на государственном уровне устанавливаются в этой сфере.

Одно из таких ограничений направлено на то, чтобы исключить распространение в обществе экстремистских материалов и не допустить осуществления противоправной деятельности, посягающей на основы конституционного строя, разрушающей нормы морали и нравственности и провоцирующей на совершение преступлений.

В России соответствующие ограничения на оборот информации определенного вида содержатся в Федеральном законе (ФЗ) «О противодействии экстремистской деятельности»¹. Данный закон направлен в том числе на ограничение распространения так называемых «экстремистских информационных материалов», к которым согласно п. 3 ст. 1 названного ФЗ относятся «предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности, либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности... публикации, обосновывающие или оправдывающие

* *Ярков Владимир Владимирович*, д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса Уральской государственной юридической академии (УрГЮА).

Незнамов Андрей Владимирович, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры гражданского процесса УрГЮА.

¹ ФЗ от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. 30.07.2002. № 138-139.

национальное и (или) расовое превосходство, либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы».

Представляется вполне обоснованным, что распространение, производство или хранение в целях распространения экстремистских материалов на территории Российской Федерации запрещено (ст. 13 ФЗ).

2. Законодателем предусмотрен судебный порядок признания любого спорного экстремистского информационного материала, однако действующая процедура такого признания не является, по нашему мнению, совершенной. Учитывая особую важность тех общественных отношений, которые регулируются нормами рассматриваемого ФЗ, необходимо отметить, что фактически любые неточность и несовершенство законодательного регулирования способны привести к нарушениям прав и свобод человека. К сожалению, таких неточностей в действующей редакции закона хватает.

Напомним, что в настоящий момент согласно ст. 13 ФЗ информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу.

Затем копия вступившего в законную силу судебного решения о признании информационных материалов экстремистскими направляется в федеральный орган государственной регистрации (в настоящий момент это Министерство юстиции РФ), после чего федеральный список экстремистских материалов подлежит размещению в сети Интернет на сайте федерального органа государственной регистрации. Указанный список также подлежит опубликованию в средствах массовой информации.

3. Некоторые исследователи к критическим недостаткам данной процедуры относят, например, закрытость принимаемых по данным делам судебных актов. В частности, отмечается, что широкой общественности, как правило, недоступны тексты решений о признании информационных материалов экстремистскими. Практика по таким делам показывает, что многие судебные акты действительно не раскрывают причин, почему те или иные материалы отнесены к экстремистским¹.

Другие исследователи отмечают, что данную категорию дел логично рассматривать с участием всех заинтересованных лиц, однако их привлечение к разрешению спора об отнесении материалов к экстремистским затрудняет судебный процесс. Более того, теоретически по любому делу о признании

¹ Султанов А. Р. Применение европейских стандартов в гражданском судопроизводстве на примере проблемы «экстремистских дел» // Адвокат. 2010. № 8.

материалов экстремистскими к заинтересованным лицам можно отнести всех физических лиц, разделяющих убеждения, отраженные в материале, или, напротив, не разделяющих их. Следовательно, необходимо, по меньшей мере, уточнить процессуальный порядок рассмотрения дел таких категорий¹.

Наконец, высказывается и принципиальное мнение о том, что «целесообразно на законодательном уровне упростить процедуру ограничения доступа к интернет-сайтам противоправного толка, например, путем направления в адрес провайдеров актов прокурорского реагирования (представлений) с приложением заключений соответствующих специалистов и информации органов внутренних дел либо ФСБ, в которых бы обосновывалась необходимость ограничения доступа к конкретным сайтам исходя из специфики представленной в них информации»².

4. Последнее высказывание, хотя и представляется нам несколько спорным, позволяет обратить внимание на особую сложность, которую вызывает порядок признания экстремистскими информационных материалов, размещенных в сети Интернет. Так, в настоящее время под категорию «информационные материалы» согласно названному ФЗ очень часто подпадают сведения, распространенные с использованием сети Интернет.

Это в свою очередь приводит к выводу о том, что действующий порядок должен учитывать некоторую техническую специфику функционирования электронной среды и в частности сети Интернет.

Однако рассматриваемые положения закона ориентированы главным образом на печатные материалы, что приводит к возникновению определенных проблем в правовом регулировании. Отметим некоторые из них.

5. Проблема подсудности.

Тот факт, что рассматриваемая категория дел подсудна федеральному суду по месту обнаружения или распространения информационных материалов, наглядно показывает несовершенство действующей процедуры в части применения ее к электронной среде³.

Действительно, обнаружить спорный материал в сети Интернет можно абсолютно в любой точке России, и это чисто формально дает все основания для обращения в суд по месту нахождения любого органа прокуратуры.

То же самое можно сказать и о «распространении» материалов, т. к. размещение информации в Интернете делает ее доступной, как правило, также на территории всей страны (не считая некоторых ситуаций, например, с так называемыми «внутрисетевыми» ресурсами или архивами, доступными

¹ На это справедливо указывается в работах ряда авторов. См., например: *Кушнарев Т. В.* Признание информационных материалов экстремистскими // Законность. 2011, № 4.

² *Денисов Ю. Д.* Противодействие экстремизму в сети Интернет // Законность. 2009, № 6.

³ См. подробнее на эту тему: *Незнамов А. В.* Территориальная подсудность дел о признании экстремистскими информационных материалов, размещенных в сети Интернет // Арбитражный и гражданский процесс. 2010, № 5.

только, например, абонентам соответствующего провайдера). Правил аналогично критериям подсудности США, где рассматривается степень влияния материалов на определенную территорию или даже умысел ответчика на это, в России нет.

6. Проблема доказывания.

В настоящий момент вопрос о признании материалов экстремистскими фактически зависит от тех доказательств, которые были представлены суду органами прокуратуры. На практике установление характера содержания материалов осуществляется в соответствии с заключением эксперта, при этом экспертиза назначается на основании определения суда.

Таким образом, общей проблемой данной категории дел является то, что, как отмечается в правовой литературе, «признание информационных материалов экстремистскими иногда не имеет никакого отношения к установлению фактов, а является лишь фиксацией в судебном акте субъективного мнения экспертов о материале как об экстремистском в качестве юридического факта и приданием данному субъективному мнению силы судебного решения»¹.

Не вдаваясь в вопрос о применении судом в конкретном деле общих правил института доказывания, отметим, что в контексте электронной среды вопрос об используемых доказательствах имеет еще один нюанс, связанный с уже названной экстерриториальностью сети Интернет.

Так, нельзя исключить ситуации, когда, с учетом результатов представленной экспертизы и иных представленных доказательств, в требовании заявителя о признании определенных электронных материалов экстремистскими будет отказано.

Однако, учитывая некоторую сложность в решении вопроса о возможности повторного обращения в суд с заявлением о признании материала экстремистским для органов прокуратуры, например, разных субъектов, последние имеют в какой-то степени неограниченную возможность на обращение в суды разных регионов с одним и тем же требованием, но новой доказательной базой.

Действительно, учитывая, что заявитель в таких делах представляет один и тот же федеральный орган государственной власти, в законе, таким образом, изначально заложена возможность для неоднократного обращения органов прокуратуры с одним требованием к одному и тому же материалу, но в разных субъектах России.

С точки зрения доказывания некоторая выгода такого положения дел для заявителя очевидна: проведение судебных экспертиз (являющихся, как выше было сказано, де-факто основным доказательством в такой категории дел), как правило, назначается в специализированное экспертное учреждение

¹ Султанов А. Р. Применение европейских стандартов в гражданском судопроизводстве на примере проблемы «экстремистских дел» // Адвокат. 2010. № 8.

соответствующего субъекта РФ. Не исключена ситуация, когда выводы экспертов будут различаться от региона к региону, особенно учитывая особую специфику рассматриваемого вопроса.

Кроме того, решение об отказе в признании материалов экстремистскими специально (т. е. по сравнению с иными судебными актами) нигде не публикуется – в отличие от решений о признании, которые передаются в Министерство юстиции и на основании которых осуществляется внесение информационных материалов в федеральный список.

Следовательно, создается ситуация, когда какой-либо материал или ресурс, что называется, со второй или с третьей попытки будет признан экстремистским и именно это последнее решение послужит основанием для внесения материалов в федеральный список.

7. Проблема порядка рассмотрения «экстремистских» дел.

В настоящий момент в законе напрямую не предусмотрено то, каким образом должно осуществляться рассмотрение дел о признании информационных материалов экстремистскими. На практике их рассмотрение осуществляется в порядке особого производства, хотя органы прокуратуры иногда обращаются и с исковыми заявлениями в защиту неопределенного круга лиц¹.

Представляется, что именно в контексте электронной среды особенно остро встает вопрос о наличии в таких делах спора о праве, что исключает их рассмотрение в рамках особого производства.

Так, в случае предъявления в рамках особого производства требования о признании незаконными материалов, размещенных на страницах сайта, невозможно одновременно предъявить требование об обязанности администратора ресурса прекратить размещение спорных материалов.

Кроме того, решая вопрос о признании материалов сайта экстремистскими, суд тем самым в известной степени предрешает обязанность администратора ресурса в силу закона удалить экстремистскую информацию, хотя на практике это происходит только после повторного обращения органов прокуратуры в суд с иском к администратору и/или сервис-провайдеру об обязанности совершить определенные действия. Такая ситуация, вероятно, вряд ли может устраивать заинтересованные стороны.

8. Проблема состава заинтересованных лиц.

В случае если спорный материал размещен на веб-ресурсе (а равно в случае, когда заявляется требование о признании экстремистским всего веб-ресурса), суд обязан установить полный состав заинтересованных лиц.

К ним могут относиться, во-первых, автор спорного материала, если он известен, во-вторых, администратор сайта, в-третьих, владелец сайта

¹ Определение Московского городского суда от 28.10.2011 по делу № 33-32971. СПС Консультант Плюс.

(собственник веб-портала имеет возможность делегировать управление сайтом иному лицу – администратору, однако это не исключает наличие у самого собственника статуса заинтересованного лица), в-четвертых, владелец (администратор) домена, в-пятых, интернет-сервис, провайдер сайта. В конкретном деле могут затрагиваться также интересы иных лиц.

Каким образом можно сохранить баланс между правами заинтересованных лиц и публичными интересами в этой части – вопрос непростой и подлежащий дополнительному обсуждению.

С одной стороны, нельзя лишать заинтересованное лицо права на судебную защиту, например, автора спорного материала. С другой – круг лиц, имеющих теоретический интерес к данному вопросу, также может быть сколь угодно великим.

9. Указанные выше некоторые процессуальные проблемы возникают, по нашему мнению, по нескольким причинам.

Во-первых, законодатель, регламентируя сферу оборота информационных материалов, несколько нарушил баланс между защитой частного права и интереса заинтересованного лица, с одной стороны, и необходимостью защиты общества от распространения противоправной и опасной информации – с другой. Следует признать, что, к сожалению, нарушение баланса произошло не из-за введения целенаправленных и обоснованных правовых положений, а из-за определенного несовершенства процессуальной формы рассмотрения такой категории дел; это представляется не вполне корректным.

Во-вторых, как указывалось выше, сама процедура признания информационных материалов экстремистскими оказалась не вполне соответствующей реалиям информационного общества, из-за чего, в частности, территориальный критерий отнесения данных дел к подсудности юрисдикционного органа излишне влияет на порядок рассмотрения дела.

10. Представляется, что одним из наиболее адекватных способов устранения действующих противоречий могло бы стать включение в Гражданский процессуальный кодекс РФ соответствующей главы, посвященной рассмотрению этой категории дел; одним из авторов данной статьи ранее уже высказывалось соответствующее предложение¹, которое, как кажется, не утратило своей актуальности.

В рекомендуемой главе возможно и необходимо устранить действующие недостатки процедуры рассмотрения «экстремистских» дел. Например, с тем, чтобы избежать возможных злоупотреблений со стороны заявителя, можно применить к данной категории дел правило, предусмотренное в п. 8. ст. 251 ГПК РФ, которое исключает принятие заявления судом, если имеется

¹ *Незнамов А. В.* Территориальная подсудность дел о признании экстремистскими информационных материалов, размещенных в сети Интернет // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 5.

вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта по основаниям, указанным в заявлении. Аналогичное правило в отношении рассматриваемой категории дел позволит исключить возможность последовательного обращения нескольких органов прокуратуры с требованиями о признании материалов экстремистскими до получения положительного решения.

Также представляется возможным уточнить процессуальный порядок рассмотрения такой категории дел, сделав осознанный и оправданный выбор между особым производством, подачей искового заявления в защиту неопределенного круга лиц или производством по делам, возникающим из публичных правоотношений.

11. Кроме того, учитывая, что заинтересованное лицо может узнать о состоявшемся судебном акте лишь после того, как на его основе информационный материал будет внесен в федеральный список Министерством юстиции, такое положение дел может создать серьезные проблемы для отстаивания своих прав в суде этим лицом.

Имея возможность для подачи жалобы на принятый судебный акт, заинтересованное лицо никак не может повлиять на факт нахождения спорного материала в федеральном списке, по меньшей мере, до тех пор, пока судом еще не будет рассмотрен вопрос о повороте исполнения принятого судебного акта.

Таким образом, до момента возможной отмены принятого судебного акта о признании материала экстремистским последний будет находиться в федеральном списке экстремистских материалов со всеми вытекающими отсюда последствиями. Представляется, что это не вполне оправданно ограничивает информационный оборот.

С учетом сказанного предлагается прямо наделить правом суд приостанавливать исполнение принятого судебного акта о признании материалов экстремистскими в случае подачи жалобы лицом, не привлеченным к участию в деле, и наличии обоснованного ходатайства об этом.

Кроме того, следует подчеркнуть, что принятый судебный акт обладает законной силой и является обязательным для неопределенного круга лиц; лица, которые полагают, что их права были затронуты данным решением, должны иметь возможность его обжалования, но только в установленном действующим законодательством порядке.

Наконец, с тем, чтобы избежать возможных злоупотреблений, следует рассмотреть вопрос о возможности ведения полномочным государственным органом также списка материалов, в отношении которых были вынесены судебные решения об отказе в признании экстремистскими (при этом вопрос о целесообразности публикации данного списка в СМИ или сети Интернет является открытым).

12. Сказанное позволяет утверждать, что существующая в настоящий момент процедура признания информационных материалов экстремистскими нуждается, как минимум, в определенном уточнении.

Связано это именно с тем, что она в настоящий момент не способна адекватно соответствовать реалиям информационного общества.

Высказанные предложения по корректировке действующего порядка рассмотрения «экстремистских» дел, возможно, смогли бы сделать его более совершенным и тем самым способствовать развитию оборота информационных материалов в электронной среде.

Доступ к коммерчески значимой информации

*В. А. Северин**

Эволюционный характер формирования товарно-денежных отношений и утверждение частной собственности в России оказали влияние на степень урегулирования правом информационных отношений в исторической ретроспективе. Наличие государственных (публичных) и частных интересов в экономических отношениях объективно обуславливает существование различных видов информации с ограниченным доступом, адекватно отражающей интересы собственников в гражданском обороте. Ограничение на доступ к информации (так называемая «секретность») обеспечивается путем установления режима секретности (государственная тайна) или конфиденциальности (коммерческая тайна) и регулирует, по существу, правовые отношения по поводу использования и защиты информации в экономическом обороте.

В хозяйственной деятельности коммерческих организаций объективно сложились принципиально новые приоритеты – защита информационных интересов в области коммерческой тайны в целях обеспечения своей экономической безопасности. Сегодня любая коммерческая структура включает собственную систему безопасности, обеспечивающую использование и охрану ценной информации, которая имеет нередко решающее значение для производства и сбыта конкурентоспособных товаров. В научный оборот введено понятие «коммерчески значимая информация», под которой понимается совокупность сведений технического, технологического и делового характера, составляющих коммерческую тайну. Эти сведения участвуют в гражданском обороте с учетом присущих им особенностей гражданско-правового режима

* *Северин Виталий Андреевич*, д-р юрид. наук, профессор кафедры коммерческого права и основ правоприменения юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.

и являются связующим звеном во всех направлениях деятельности организаций¹. Данное понятие широко применяется в коммерческой практике.

Вместе с тем анализ реализации курса на построение информационного общества показывает, что за последние 20 лет существующий в стране механизм защиты коммерчески значимой информации еще не в полной мере сформировался и продолжает отражать известные пороки административно-командной системы. Происходит наращивание объемов секретной информации теперь уже не государством, а частными компаниями, что сопровождается усилением режима конфиденциальности информации. Все это затрудняет доступ общества и граждан к информации.

В этих условиях государство должно установить «правила игры» в сфере обращения коммерчески значимой информации и доступа к ней общества и граждан. Это нужно для того, чтобы применяемые коммерческими службами безопасности формы и методы защиты отвечали требованиям законности и не нарушали прав граждан и организаций на доступ к информации в условиях построения информационного общества.

К сожалению, не разработан механизм, сдерживающий секретность бизнеса и обеспечивающий прозрачность его действий по отношению к обществу, государству и личности. Нет контроля со стороны государства за разработкой и реализацией бизнесом собственных систем безопасности, которые порой ограничивают доступ общества к научно-технической, образовательной и иной информации, а иногда и просто нарушают права граждан. Трудовым кодексом РФ, Законом о коммерческой тайне и иными правовыми актами не установлены процедуры проверки лиц, допускаемых к коммерчески значимой информации, которые затрагивают миллионы людей. Каждая организация устанавливает свои правила, которые не всегда соответствуют закону. Анализ содержания проверочных мероприятий по допуску лиц к коммерчески значимой информации показывает, что многие из них связаны с вторжением в личную жизнь граждан и поэтому требуют их письменного согласия и внесения дополнений в законодательство.

Первоочередными мерами являются детализация в нормах законодательства механизмов и процедур, обеспечивающих реализацию конституционных норм (ст. 23, 29 Конституции РФ) в информационной сфере, связанных с проведением проверочных мероприятий в отношении лиц, поступающих на работу и в процессе их трудовой деятельности, правомерностью отказа гражданину в допуске к коммерческой тайне, а также определение принципов разработки структуры перечня сведений, составляющих коммерческую тайну, и правомерности корпоративных правил допуска к коммерчески значимой информации. Необходим контроль за оптимальным выбором коммерческой организацией структуры безопасности в зависимости от размеров

¹ См.: *Северин В. А.* Коммерческая тайна в России. 2-е изд. М., 2009. С. 48.

предприятия, направлений его деятельности и существующих угроз. И главное, деятельность хозяйствующих субъектов по охране конфиденциальности информации, построенная на принципах самофинансирования и экономической целесообразности, должна осуществляться при безусловном выполнении требований законности и правопорядка.

Отнесение сведений к коммерчески значимой информации может быть связано с наступлением определенных отрицательных последствий, причем как для самой организации, так и общества в целом. В их числе можно назвать, с одной стороны, отвлечение материальных, финансовых и трудовых ресурсов, направляемых на установление режима коммерческой тайны и его обеспечение, не вызываемых объективной необходимостью, которые могли быть использованы для повышения эффективности производства. С другой стороны – потери общества от установленных ограничений использования информации, которая выведена из гражданского оборота. Проблема в данном случае заключается в том, как сделать отрицательные последствия минимальными.

До настоящего времени вопрос об отрицательных последствиях засекречивания информации изучен в юридической науке недостаточно. Конфиденциальность как неотъемлемый атрибут производства и реализации товаров (работ, услуг) присутствует в деятельности любой фирмы. Она выступает как универсальное правовое средство предотвращения ущерба, который может быть причинен организации. Однако ограничение само по себе далеко не безвредно. Общеизвестно, что излишняя конфиденциальность мешает нормальному функционированию организаций в рыночной экономике, затрудняет внедрение научных достижений и технических идей в производство, ограничивает права и законные интересы граждан на получение и пользование информацией. Поэтому организации всегда стоят перед сложной дилеммой: какая информация, прежде всего технического, технологического и делового характера, должна быть закрытой, а какую ее часть следует оставить открытой, т. е. доступной для всех на общих основаниях.

Речь идет о необходимости учета не только возможного материального ущерба при попадании сведений к конкурентам, но и наступления негативных последствий в случае введения организацией необоснованных ограничений на распространение информации путем ее засекречивания. В литературе практически отсутствует содержательный анализ отрицательных последствий засекречивания организациями информации, относящейся к коммерческой тайне. Законодательством не предусмотрены санкции в отношении хозяйствующих субъектов, злоупотребляющих своим правом на отнесение информации к коммерческой тайне. Такое положение дел отражается на практике, когда происходит повсеместное необоснованное засекречивание организациями сведений, чем причиняется ущерб не только отдельным предприятиям,

отраслям экономики, но и в целом стране. Представляется, что ущерб от необоснованного засекречивания информации может включать: а) непосредственные затраты на засекречивание коммерчески значимой информации; б) ущерб обществу и государству в результате ограничения обладателем обращения коммерчески значимой информации и невозможности ее использования в рыночной экономике.

Непосредственные затраты на засекречивание информации складываются из материальных, трудовых и финансовых затрат, необходимых для организации и осуществления мероприятий по установлению и обеспечению режима конфиденциальности. При учете затрат нужно исходить из необходимости решения предприятием задач, требующих ресурсного обеспечения, таких как: создание службы безопасности и обеспечение финансирования ее деятельности; осуществление проверочных мероприятий, связанных с допуском к конфиденциальным работам и документам необходимого числа работников; разработка системы корпоративной конфиденциальной связи внутри организации; проведение необходимых инженерно-технических работ, связанных с обеспечением охраны конфиденциальности информации; организация физической охраны конфиденциальных документов и изделий, а при необходимости и персонала, выполняющего работы с использованием коммерчески значимой информации; подготовка и реализация других мероприятий, которые должны быть предварительно оценены в стоимостном выражении. В зависимости от общего объема предполагаемых работ по обеспечению охраны конфиденциальности информации учитываются непосредственные затраты, связанные с засекречиванием коммерчески значимой информации, которые включаются в бюджетное планирование организации. Проведение оценки затрат на засекречивание информации должно увязываться с возможностями получения ее конкурентной разведкой. Для этого необходимо предварительно определить принципиальную возможность защиты таких сведений с учетом имеющихся сил и средств.

Ущерб обществу и государству в результате ограничения обладателем обращения коммерчески значимой информации и невозможности ее использования в рыночной экономике в значительной мере связан с уровнем эффективности использования коммерчески значимой информации в отраслях экономики. Официальные данные о масштабах ущерба, причиняемого экономике страны в результате засекречивания информации коммерческими организациями, отсутствуют. Эффективность использования закрытых сведений для развития экономики можно оценить путем анализа данных, опубликованных в западной печати. В течение многих десятилетий в экономически развитых странах передача технологий из военно-космических корпораций в гражданские отрасли является одним из главных источников обновления

продукции¹. В США уделяется большое внимание передаче в невоенные отрасли достижений, являющихся результатом военных и космических исследований и разработок. В 1996 г. был принят специальный федеральный закон о порядке передачи технологий двойного применения². Распространение полученных в ходе исследований технологий, нововведений и открытий, а также доступ фирм США к секретной научно-технической информации и ее обмен между подрядчиками научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) осуществляется на основе включения соответствующих условий в контракты. Поэтому начиная с 1980-х гг. между военными и гражданскими секторами экономики США не существует значительного «информационного барьера», что способствует быстрому развитию роста технологичности выпускаемых товаров³.

Для нашей страны еще в советское время потери от тотального засекречивания научно-технических разработок были весьма значительны. По оценке специалистов, в 1990-е гг. государство практически перестало поддерживать изобретательскую деятельность. Россия имеет более низкую долю затрат на НИОКР (в 2,4 раза ниже среднемировой)⁴. Большая часть изобретений в СССР не была запатентована и до сих пор держится в секрете с соблюдением режима ноу-хау. Их продажа за рубеж не всегда является выгодным делом для государства⁵, тем более что большая часть изобретений применяется в создании военной техники и поэтому является государственной тайной.

Негативные последствия ограничения оборота информации оказывают непосредственное влияние на эффективность использования коммерчески значимой информации для развития инновационной экономики. Ограничение доступа специалистов к информации затрудняет ее использование в научно-технических разработках, что отражается на качестве и сроках исследования. Темпы научно-технического прогресса в отраслях экономики определяются в значительной мере НИОКР, результаты которых базируются на научных открытиях и фундаментальных работах, поэтому их засекречивание должно производиться в обоснованных случаях. Такой подход представляется оправданным. Это позволяет широко использовать в экономике новейшие достижения науки и извлекать организациям прибыль. Отдельные сведения, относимые к категории коммерчески значимой информации, могут

¹ См.: США: промышленные корпорации и научные исследования. Отв. ред. И. И. Иванов. М.: Наука, 1975. С. 350–365 и др.

² См.: Кузык Б. Н., Яковец Ю. В. Россия – 2050. Стратегия инновационного прорыва. 2-е изд. М., 2005. С. 197–204.

³ Там же. С. 197–198.

⁴ См.: Там же. С. 174–175.

⁵ См.: *Волынец-Руссет Э. Я.* Международный технологический обмен и его роль в экономическом развитии России. Дисс. в виде науч. доклада на соис. уч. ст. д. э. н. М., 2005. С. 39–46.

эффективно использоваться в экономической политике государства для укрепления обороноспособности и безопасности, но тогда речь идет о компенсации предпринимателям упущенной коммерческой выгоды в случаях передачи коммерчески значимой информации по требованию государственных органов.

Итак, формирование информационного общества в России предполагает упорядочить законодательное, корпоративное и договорное регулирование обращения коммерчески значимой информации для устранения имеющихся пробелов и согласовывать применение правовых средств в интересах общества, бизнеса и государства.

Массовое сетевое сотрудничество: механизм создания общедоступной информации

В. В. Медейко*

Массовое сетевое сотрудничество – форма коллективного труда, при которой большое количество добровольцев из разных частей мира одновременно независимо работают над одним продуктом. Такая форма труда получила активное развитие за последние 20 лет – сначала в сфере программного обеспечения, а затем была распространена на создание иных произведений.

Основанием к возникновению массового сетевого сотрудничества и краудсорсинга стало появление современных общедоступных средств коммуникации (Интернет) и юридически организационного механизма (свободные лицензии).

Характер работы над проектами такого рода обуславливает возникновение свободной культуры, результаты интеллектуальной деятельности становятся свободно доступны для использования всеми желающими.

Предтечей массового сетевого сотрудничества можно считать краудсорсинг (англ. *crowdsourcing*, *crowd* – «толпа» и *sourcing* – «использование ресурсов») – передачу определенных производственных функций неопределенному кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключения трудового договора. Классическим примером такой ситуации является публикация шерифами плакатов о розыске преступников и последующее участие граждан в их поисках.

Массовое [сетевое, виртуальное] сотрудничество (англ. *mass [online, virtual] cooperation*) – форма коллективной деятельности, которая возникает, когда большое количество людей совместно самостоятельно работает над одним проектом, обычно имеющим модульную природу. Его ключевым

* Медейко Владимир Владимирович, директор НП «Викимедиа РУ».

элементом является постоянное рабочее взаимодействие между участниками, в ходе которого происходит столкновение позиций и в результате обсуждения выбирается лучшее решение.

Свободная лицензия – лицензия, разрешающая использование произведения указанными в тексте лицензии способами любому желающему без выплаты вознаграждения правообладателю. Это не просто частный вид лицензий, а особая концепция распространения и использования результатов интеллектуальной деятельности. По существу, свободные лицензии эксплуатируют механизм защиты авторских прав не столько для непосредственной защиты интересов автора, сколько для обеспечения прав потребителей и создания режима совместной работы над произведением.

Свободный контент (англ. *free content*), свободная информация (*free information*), свободное содержимое или свободные материалы – тексты, изображения, музыка, программное обеспечение, иные произведения, лицензия которых разрешает использовать их содержание для любых целей (включая коммерческие): копировать, изменять и распространять измененные версии. В отличие от традиционного подхода свободный контент имеет одинаковый режим как на стадии работы над его созданием, так и после доведения его до широкого круга пользователей.

Свободная культура – это не имеющее центральной организации движение, которое продвигает свободу распространения и изменения творческих произведений в форме свободного содержимого.

В частности, это движение направлено на смягчение излишне жесткого законодательства в области интеллектуальных прав организации, а также работает над механизмами создания свободного содержимого.

Это движение тесно переплетается с движением свободного программного обеспечения, целью которого является создание и распространение свободного программного обеспечения.

Свободные лицензии

Свободная лицензия реализуется в виде прикладываемого к произведению текста. Правообладатель перечисляет в лицензии, какими именно способами любые лица могут использовать произведение, не отчитываясь перед правообладателем и не выплачивая ему вознаграждение до тех пор, пока они не выйдут за установленные лицензией рамки.

В отличие от классических двухсторонних сделок при использовании свободных лицензий пользователь не взаимодействует с автором. Любое лицо, получившее произведение, распространяющееся под свободной лицензией, автоматически становится правообладателем и может использовать (распространять, изменять) произведение в установленных лицензией рамках.

Свободные лицензии серьезно расширяют сферу действия понятия лицензий: если авторское право изначально направлено на защиту интересов автора произведения, то свободные лицензии направлены одновременно и на защиту пользователей произведения от произвола автора, и на создание режима совместной работы.

Копилефт-лицензии (англ. *copyleft licenses*), также их называют «виральными», «вирусными» (англ. *share alike*) – это лицензии, содержащие требование распространения производных произведений на условиях той же лицензии, что и исходное произведение. Введение копилефта было обусловлено решением проблемы *free rider*'а (безбилетника, халявщика) – в ситуации, когда кто-либо берет свободное произведение, создает на его основе производное произведение и накладывает на его распространение собственные ограничения. Он использует созданный сообществом продукт, не отдавая взамен основанные на нем собственные работы.

Свободные лицензии тесно связаны с понятием массового сотрудничества. Они позволяют легко создавать производные произведения. В ходе массового сотрудничества отчасти утрачивается понятие автора, правообладателя, и лицензия – уже не только изложение воли автора, но и описание режима совместной работы и использования результата интеллектуальной деятельности.

Характеристики свободного содержимого

Свободное содержимое вполне способно конкурировать с традиционно создаваемыми результатами интеллектуальной деятельности. Благодаря массовости участников общее количество вкладываемых ресурсов велико, несмотря на то, что каждый участник по отдельности может вкладывать меньше собственного труда, чем это принято для коммерческих продуктов.

Ввиду своей свободы, продукты или их части регулярно повторно используются в производных произведениях. Уменьшается дублирование усилий благодаря наличию большого количества существующих наработок, свободных для использования, уменьшается время между постановкой задачи и получением удовлетворяющего ей решения. Свободные продукты обладают высокой степенью настраиваемости и позволяют удовлетворять интересы малочисленных групп пользователей, таких как носители малораспространенных языков.

Сама идеология свободы является существенным мотивирующим фактором, благодаря которому люди участвуют в создании свободных произведений. Также свободные лицензии являются одной из причин того, что коммерческие организации вкладывают существенные ресурсы в разработку свободных продуктов: инициация или поддержка свободного продукта является

способом разрушения монополии конкурента с меньшими затратами по сравнению с полностью самостоятельным созданием организацией конкурентоспособного продукта.

Примеры

Крупнейшим примером в области программного обеспечения является *GNU/Linux* – свободная операционная система, включающая, кроме инструментов *GNU* и ядра *Linux*, также сотни других программ. Набор программных продуктов *GNU* разрабатывался с 1983 г. На тот момент не стояла цель формирования механизма массовой совместной работы. Поставленная задача заключалась в создании свободного аналога *UNIX*. Именно для этого проекта и была написана свободная лицензия *GNU General Public License* и популяризована концепция копилефта.

Ядро операционной системы *Linux* разрабатывается с 1991 г. Непосредственной причиной разработки стала неудовлетворенность Линуса Торвалдса лицензионной политикой образовательной операционной системы *MINIX*, на основании которой изначально разрабатывалось ядро *Linux*. На 2012 г. сложность этой операционной системы оценивается в более чем 73 000 человеко-лет. На рынке веб-серверов она доминирует, потеснив коммерческие продукты. Используется на более чем 90% суперкомпьютеров.

Оформление свободной культуры вне программного обеспечения произошло позже. Крупнейшим проектом такого рода является свободная интернет-энциклопедия «Википедия».

Идеалы движения «Викимедиа», силами которого создается «Википедия», сформулированы следующим образом: «Представьте себе мир, в котором каждый человек обладает свободным доступом ко всем накопленным человеческим знаниям. Мы создаем такой мир». В соответствии с этим движением «Викимедиа» создает «Википедию» и ряд других проектов. «Википедия» является самой крупной из существующих энциклопедий, количество статей которой только на английском языке составляет около четырех миллионов.

Выводы

Массовое сетевое сотрудничество является перспективным механизмом создания комплексных результатов интеллектуальной деятельности, получает все более широкое распространение. Его принципы могут быть использованы для создания различного рода баз данных, например, систем перевода и систем интеграции данных.

Правовым механизмом обеспечения этой деятельности являются свободные лицензии, задающие режим совместного творчества и защищающие

интересы общества в отношении создаваемых произведений. Продукты, созданные в рамках массового сетевого сотрудничества, занимают существенную часть рынка и продолжают развиваться. Состоялось несколько судебных процессов, в ходе которых положения применимых свободных лицензий трактовались как действующие.

Есть основания предполагать, что проекты, основанные на массовом сетевом сотрудничестве, будут занимать все бóльшую долю на рынке. Свободные лицензии будут продолжать играть ключевую роль в организации такого сотрудничества.

Сформировавшиеся основы свободных лицензий используются во всем мире, практически независимо от государственных границ. Де-факто они признаны практикой делового оборота всех государств, так как и «Википедия», и операционная система *Linux*, и другие подобные проекты используются во всем мире. Эти лицензии не противоречат международным соглашениям в области интеллектуальных прав. В связи с этим важно обеспечить возможность их использования в законодательстве Российской Федерации, прежде всего устранив излишние формальные ограничения. По данному вопросу проводились соответствующие исследования, и есть понимание того, что необходимо изменить.

Литература

1. K. Crowston, I. Fagnot, The motivational arc of massive virtual collaboration in IFIP WG 9.5, Working Conference on Virtuality and Society: MassiveVirtual Communities. 2008. Lüneberg, Germany.
2. A. Doan, R. McCann, Building Data Integration System: A Mass Collaboration Approach. In Proc. of the IJCAI-03 Workshop on Information Integration on the Web, 2003.
3. J. A. Pérez-Ortiz, 2010. Social Translation: How Massive Online Collaboration Could Take Machine Translation to the Next Level. In Second European Language Resources and Technologies Forum: Language Resources of the Future, Flarenet Net Forum 2010, pp. 64–65, Barcelona, Spain.
4. D. Tapscott, A. D. William, Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything (New York, NY: Portfolio, 2006).

Технология цифровой подписи: безопасность и функциональность

*Н. А. Молдовян**

В настоящее время широко известно понятие «электронное правительство» (ЭП), которое включает в себя совокупность информационных технологий, поддерживающих деятельность государственных органов. В системах ЭП важнейшая роль отводится технологии электронной цифровой подписи (ЭЦП), которая лежит в основе *придания юридической силы электронным сообщениям и документам*. Алгоритмы и протоколы ЭЦП относятся к криптосистемам с открытым ключом, которые были открыты в 1976 г. С этого момента проблематика технологических задач, решаемых криптографией, существенно расширилась.

В современной криптографии можно выделить три следующих типа основных задач:

- обеспечение конфиденциальности (секретности);
- обеспечение анонимности (неотслеживаемости);
- обеспечение аутентификации информации и источника сообщений.

Первая задача относится к защите информации от несанкционированного доступа с использованием шифрования по секретному ключу. Доступ к информации имеют только обладатели секретного ключа. Такие задачи, как правило, решаются с помощью традиционных одноключевых (симметричных) криптосистем. Иногда используются алгоритмы открытого шифрования или гибридные криптосхемы. Задачи второго и третьего типов возникают в технологиях электронного документооборота и управления. Они решаются с помощью двухключевых криптографических схем (шифров с открытым ключом). Из последних следует выделить алгоритмы и протоколы ЭЦП, которые имеют существенное

* *Молдовян Николай Андреевич*, д-р техн. наук, профессор, заслуженный изобретатель Российской Федерации, Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации Российской Академии наук (СПИИ РАН).

значение для функционирования информационных систем, используемых в финансовой, производственной и управленческой деятельности.

Для практического использования ЭЦП требуется, во-первых, иметь технические возможности в виде алгоритмов ЭЦП и электронных устройств, обеспечивающих выполнение достаточно сложных вычислений, лежащих в основе схем ЭЦП, во-вторых, принять соответствующие юридические законы. В России уже принят второй закон об ЭЦП – Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», который введен взамен закона от 10.01.2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи». Новый закон выводит варианты электронной подписи за рамки области цифровых подписей. Однако следует заметить, что роль криптографических цифровых подписей в современных информационных технологиях настолько велика, что последние вполне заслуживают отдельного закона. Если бы в классе электронных подписей не было цифровых подписей, то трудно было бы обосновать необходимость закона, посвященного им. Также следует отметить, что в термине «электронная цифровая подпись» главным является то, что это цифровая подпись, а определение «электронная» совсем не обязательно должно присутствовать. Оно только подчеркивает, что цифровые подписи являются наиболее удачным решением, обеспечивающим принципиальную возможность придания юридической силы электронным документам.

Цифровые подписи используются в ряде случаев и в бумажной технологии, например, в способе криптографической защиты бумажных документов от подделки. Суть данной технологии состоит в применении сканеров с высокой разрешающей способностью, позволяющих считать в заданном месте уникальный образ текстуры бумаги, использованной для изготовления документа. Оцифрованный образ текстуры (цифровой паспорт) вносится в машиночитаемую метку, в которую также включаются основные данные документа и ЭЦП, сформированную органом, изготавливающим документ. Изготовление образца бумаги с заранее заданным цифровым паспортом является технологически невозможным при соответствующем выборе разрешения сканера, поэтому изготовление дубликатов документов («клонирование» документов) не представляется возможным. Цифровая подпись удостоверяет подлинность данных, приведенных в документе, и подлинность бумажного носителя этих данных.

Другим примером «неэлектронного» применения ЭЦП является использование цифровой подписи для подтверждения подлинности проездных документов, что стало применяться в России ввиду неэффективности других способов противодействия продажам поддельных проездных билетов. Эти примеры показывают, что цифровые подписи имеют более широкое значение и их использование связано не только с электронными технологиями. Но в любых приложениях технология цифровой подписи опирается на

возможность выполнения достаточно сложных арифметических вычислений, и без наличия производительных вычислительных устройств она не могла бы применяться.

На практике используются протоколы ЭЦП различных типов. Среди многообразных возможностей, предоставляемых схемами ЭЦП, можно отметить следующие:

- тайное электронное голосование;
- электронные деньги;
- доказательство наличия знаний без их разглашения;
- защита материальных объектов от подделки;
- протоколы подтверждения подлинности субъектов и объектов.

Широкие технологические возможности ЭЦП связаны с применением протоколов ЭЦП различных типов:

- индивидуальная ЭЦП;
- коллективная ЭЦП;
- слепая ЭЦП;
- ЭЦП с восстановлением сообщения и др.

Для пользователей информационных технологий, связанных с ЭЦП, важны следующие моменты:

- 1) безопасность использования ЭЦП (может ли какое-либо лицо или организация подделать чужую подпись?);
- 2) примут ли гражданские суды к рассмотрению дела о спорах по ЭЦП;
- 3) удобство формирования, проверки и хранения ЭЦП.

Получить ответ на последние два вопроса можно, ознакомившись с законом об ЭЦП и техническими характеристиками программного и аппаратного обеспечения технологии ЭЦП (включая организацию инфраструктуры открытых ключей). Для получения ответа на второй вопрос следует ознакомиться с принципами функционирования ЭЦП, минимальным математическим аппаратом, используемым в схемах ЭЦП. Кроме того, в пользу безопасности ЭЦП в обыденном смысле свидетельствует принятие законов об ЭЦП, стандартов ЭЦП, использование ЭЦП многими организациями, наличие удостоверяющих центров, подтверждающих подлинность открытых ключей, используемых при проверке ЭЦП, а также мнение криптографов и технических специалистов, связанных с разработками и исследованиями в области ЭЦП.

В среде специалистов часто понятие безопасности криптографических алгоритмов и протоколов сводится к понятию стойкости. При этом неявно предполагается, что появление прорывных результатов по разработке алгоритмов решения трудных задач, положенных в основу криптографических механизмов, в обозримом будущем имеет достаточно низкую вероятность. В более полном техническом понимании безопасности криптосхем с открытым ключом, а значит, и ЭЦП, следует учитывать вероятность появления прорывных

результатов в области решения трудных задач, лежащих в основе криптосхем.

Предложены подходы к увеличению уровня безопасности схем ЭЦП. В связи с ожидавшимся появлением реально действующих квантовых компьютеров были предложены новые типы трудных задач для использования в постквантовой криптографии с открытым ключом.

В настоящее время теория сложности является достаточно развитой, а основные вычислительно трудные задачи, используемые в протоколах и алгоритмах ЭЦП, — достаточно хорошо изученными. Это дает основание для высокого доверия к безопасности современных технологий ЭЦП. В то же время алгоритмы и протоколы цифровой подписи имеют практическую стойкость. Это означает, что в принципе подделка ЭЦП возможна в теоретическом плане, но практически не может быть выполнена, так как это требует вычислительных ресурсов, которые в настоящее время и обозримом будущем недоступны человечеству. Проигрывает ли в этом плане ЭЦП обычной подписи на бумаге, которая хранится практически вечно, т. е. столько времени, сколько существует подписанный документ, и вызывает ли высокое доверие в плане возможности достоверной аутентификации владельца подписи?

Рассмотрим первую часть вопроса. Электронные документы и подписи к ним могут храниться одновременно во многих хранилищах на носителях информации различного типа, т. е. может существовать параллельно большое число неразличимых идентичных дубликатов электронных документов и подписей к ним. Электронный документ может переноситься периодически с одного носителя на другой и тем самым обеспечивать неограниченный срок своего существования до тех пор, пока будет существовать современная электронная технология обработки, хранения и передачи информации. Теоретический срок стойкости цифровой подписи при правильно выбранных параметрах алгоритма ЭЦП составляет практически неограниченный временной период, поэтому это не влияет на практический срок хранения подписанных документов.

По второй части вопроса можно утверждать, что цифровые подписи практически нельзя подделать, тогда как имеются примеры успешной подделки обычных подписей на важных документах, т. е. хранимый бумажный документ с обычной подписью практически может быть подделан. Таким образом, цифровые подписи обладают определенным преимуществом перед обычными.

Конечно, цифровые подписи не могут вытеснить из нашей жизни обычные и привычные рукотворные подписи, но вопрос в том, могут ли первые заменить последние? Ответ на него является положительным: там, где имеется правовая и технологическая инфраструктура применения цифровых подписей, они могут заменить обычные, привнося при этом ряд важных преимуществ.

Официальное опубликование правовых актов в Республике Беларусь. Переход к электронной форме

*Н. Н. Радиванович**

Завершающей стадией нормотворческого процесса, посредством которой правовые предписания доводятся до всеобщего сведения, является официальное опубликование правовых актов.

Согласно ст. 7 Конституции Республики Беларусь, «нормативные акты государственных органов публикуются либо доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом». В соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции «гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической и международной жизни, состоянии окружающей среды» (в т. ч. правовой информации)¹.

Таким образом, государство обязано обеспечить возможность гражданам знакомиться со всеми правовыми актами, определяющими их права, свободы и обязанности и порядок их осуществления, а государственные органы обязаны своевременно доводить до всеобщего сведения такие правовые акты.

Официальное опубликование правовых актов регулируется Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых

* *Радиванович Николай Николаевич*, заместитель директора Национального центра правовой информации Республики Беларусь.

¹ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.) // Звезда. 1996. 27 ноября.

актов Республики Беларусь»¹, а также Законом Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»².

В соответствии с указанным Положением под официальным опубликованием понимается доведение правовых актов до всеобщего сведения путем воспроизведения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками в определенных официальных изданиях.

Таковыми изданиями были определены некоторые газеты, а также издания «Собрание указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь» и «Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь».

Начиная с 1 января 1999 г. в Республике Беларусь осуществляется ведение Национального реестра правовых актов (далее – Национальный реестр) – системы учета правовых актов, составляющих законодательство Республики Беларусь. Правовые акты, включенные в Национальный реестр, подлежат опубликованию в издании Национального реестра, которое является официальным. Ведение Национального реестра и официальное опубликование правовых актов в издании Национального реестра осуществляется Национальным центром правовой информации (далее – НЦПИ).

Таким образом, в стране появился новый источник официального опубликования, который заменил отдельные издания. В результате на практике реализовано официальное опубликование всех правовых актов, независимо от статуса и принадлежности к определенным ветвям власти государственных органов, их принимающих (издающих), в одном издании. Для оперативного опубликования отдельных правовых актов был сохранен механизм опубликования в ряде газет.

В конце 2003 г. НЦПИ был введен в эксплуатацию Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь (далее – правовой портал), на котором стали размещаться электронные копии номеров издания Национального реестра (они не имели официального статуса). Это не потребовало значительных затрат, так как подготовка текстов правовых актов к официальному изданию осуществляется в НЦПИ, где и создается оригинал-макет издания в pdf-формате, который затем передается в типографию и размещается на правовом портале.

Накопленный НЦПИ опыт по официальному опубликованию правовых актов, ведению правового портала и проведенный анализ зарубежного законодательства позволили в 2006 г. внести изменения (Декрет Президента

¹ Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь, 10.12.1998 г., № 22 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 35. С. 888.

² О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 10.01.2000 г., № 361-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 7.2/136.

Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 4 и Указ Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 124) в соответствующие правовые акты и определить дополнительно в качестве официального источника опубликования электронную версию издания Национального реестра.

В соответствии с указанными нормативными правовыми актами официальным признано опубликование правовых актов не только в печатном издании Национального реестра, но и в его электронной версии. Определено, что электронная версия Национального реестра представляет собой точную электронную копию его печатного издания и размещается на Национальном правовом портале Республики Беларусь одновременно с выходом в свет соответствующего номера печатного издания. Идентичность содержания текста печатного издания Национального реестра и его электронной версии обеспечивается НЦПИ¹.

Следующим шагом при переходе к электронному опубликованию стало принятие в 2008 г. Указа Президента Республики Беларусь № 293. Указом предусмотрено, что нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня, технические нормативные правовые акты и локальные нормативные правовые акты (если государственным органом (организацией), их принявшим (издавшим), принято решение о включении их в Национальный реестр) подлежат официальному опубликованию только в электронной версии соответствующего номера периодического печатного издания Национального реестра без официального опубликования в данном периодическом печатном издании. При этом в соответствующем номере периодического печатного издания публикуются реквизиты этих правовых актов (вид акта, дата принятия (издания), номер, название, регистрационный номер и дата включения правового акта в Национальный реестр), а также информация о размещении их текстов в электронной версии данного номера периодического печатного издания Национального реестра на правовом портале².

Начиная со второго полугодия 2008 г. нормативные правовые акты местных Советов депутатов и исполнительных и распорядительных органов базового уровня и ряд других актов публикуются только в электронном виде, но дата их опубликования привязана к дате выхода соответствующего печатного номера издания. В дальнейшем перечень таких правовых актов был расширен за счет включения в него постановлений Палаты представителей и Совета

¹ О внесении изменения в Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 28.02.2006 г., № 124 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 37.1/7306.

² О внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 20.07.1998 г., № 369: Указ Президента Республики Беларусь, 3.06.2008 г., № 293 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 135.1/9739.

Республики Национального собрания Республики Беларусь о принятии, одобрении, отклонении проектов законов, постановлений Совета Министров Республики Беларусь о командировании должностных лиц.

Началом официального электронного опубликования правовых актов в Республике Беларусь можно считать 30 июня 2008 г. В этот день было опубликовано сразу 544 решения районных исполнительных комитетов и районных Советов депутатов.

По состоянию на 1 января 2012 г. общее количество опубликованных правовых актов в электронном виде составило около 30 000. (2-е полугодие 2008 г. – 5393, 2009 г. – 6902, 2010 г. – 7279). В 2011 г. в электронном виде было опубликовано 9764 правовых акта, а в печатном издании – 3517, т. е. 73% от общего количества правовых актов опубликовано в электронном виде.

В июне 2011 г. был принят Указ Президента Республики Беларусь № 248 «О некоторых вопросах официального опубликования нормативных правовых актов», которым установлено, что в случаях, требующих оперативного доведения до всеобщего сведения нормативных правовых актов Совета Министров Республики Беларусь, Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления, которые направлены на стабилизацию ситуации на потребительском и валютном рынках, их официальное опубликование осуществляется путем размещения на правовом портале с последующим официальным опубликованием в официальном периодическом печатном издании «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», его электронной версии и иных источниках в соответствии с законодательством. При этом датой официального опубликования нормативных правовых актов является дата их размещения на правовом портале. Решение об официальном опубликовании нормативного правового акта принимается Премьер-министром Республики Беларусь¹. Нормы указа позволили обеспечить вступление в силу издаваемых нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, в день после принятия таких актов, а не по прошествии определенного времени, необходимого для выхода в свет соответствующих печатных изданий.

24 февраля 2012 г. Главой государства подписаны два концептуальных документа – Декрет Президента Республики Беларусь № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» (далее – Декрет) и Указ Президента Республики Беларусь № 106 «О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» (далее – Указ), которыми устанавливается новый порядок

¹ О некоторых вопросах официального опубликования нормативных правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь, 13.06.2011 г., № 248 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 67.1/12606.

официального опубликования правовых актов, основанный на широком использовании современных информационных технологий и отвечающий всем требованиям современного интернет-сообщества.

В соответствии с Декретом единственным источником официального опубликования правовых актов определяется Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь (www.pravo.by) – основной государственный информационно-правовой интернет-ресурс в области права и правовой информатизации. При этом датой официального опубликования правового акта, от которой часто зависит дата вступления его в силу, будет являться дата размещения текста правового акта на этом портале в точном соответствии с подписанным подлинником¹.

Бесспорное преимущество использования сети Интернет заключается в том, что количество и объем правовых актов, публикуемых на правовом портале, не ограничены ни временем, необходимым для полиграфического изготовления тиража печатного издания, ни периодичностью его выхода в свет, ни иными характеристиками, присущими материальному носителю (например, определенное количество страниц печатного номера).

Результат данной новации очевиден – оперативность официального опубликования и одновременно доступность правовой информации по сравнению с печатным изданием увеличиваются многократно. Несомненно, что в условиях стремительного развития интернет-технологий такой способ доведения до граждан и организаций правовой информации будет наиболее удобным и востребованным.

Особо следует отметить, что для граждан Республики, не имеющих по каким-либо причинам доступа к сети Интернет, остается возможность ознакомления с текстами правовых актов и в печатных изданиях. Правовые акты традиционным (печатным) способом будут обнародоваться (публиковаться) в официальных периодических печатных изданиях (газетах), а также в изданиях, определяемых местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами. При этом за государственными органами сохраняется обязанность направлять в эти издания копии принятых ими правовых актов для обнародования (опубликования), а за изданиями – обязанность обнародовать акты в строгом соответствии с подписанными текстами. Такое обнародование (опубликование) будет являться неофициальным.

Правовые акты также будут публиковаться в сборнике правовых актов «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», издаваемом НЦПИ, который будет распространяться по подписке.

¹ О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь, 24.02.2012 г., № 3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2012. № 26.1/13351.

Декретом определяется также порядок официального опубликования решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня (поселковые и сельские советы). Предусмотрено, что указанные решения в полном соответствии с подписанными подлинниками (в виде копии оригинала) размещаются на официальных сайтах этих государственных органов в сети Интернет либо на соответствующих страницах официальных сайтов вышестоящих государственных органов.

В настоящее время в целях реализации положений принятых Декрета и Указа:

- Советом Министров Республики Беларусь выполняются работы по обеспечению приведения актов законодательства в соответствие с принятым Декретом и принимаются иные меры по его реализации;
- облисполкомы ведут работы по обеспечению возможности официального опубликования нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня на сайтах вышестоящих государственных органов;
- НЦПИ проводит работы по изменению технологических процессов, связанных с официальным опубликованием правовых актов в электронном виде и их обнародованием в сборнике правовых актов.

Таким образом, с 1 июля 2012 г. в Республике Беларусь официальным опубликованием правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, будет являться доведение этих правовых актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь.

Пути формирования «электронного правительства» в Республике Беларусь

И. П. Сидорчук,
А. А. Охрименко,
А. А. Григорьев*

Использование информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) во всех сферах жизнедеятельности человека и государства обеспечивает переход к информационному обществу. В Беларуси реализуется широкий круг мероприятий по развитию и применению ИКТ в государственном и местном управлении, промышленности, здравоохранении, культуре, науке и образовании, социальной сфере и т. д. Качественное обновление белорусского общества выдвигает на первый план формирование «электронного правительства», обеспечивающего работу государственных органов и организаций в режиме онлайн. Мероприятия, направленные на его создание, предполагают, в частности: 1) внедрение в работу госаппарата современных ИКТ с целью организации интерактивного диалога государственных органов и органов местного самоуправления с населением; 2) доступность власти в режиме реального времени для всех субъектов: правительство – правительству; правительство – бизнесу; правительство – гражданам; 3) де бюрократизацию госаппарата и снижение издержек на его содержание.

Из 193 стран ООН элементы «электронного правительства» так или иначе используются в 190. В исследовании ООН «Рейтинг стран мира по уровню

* *Сидорчук Ирина Павловна*, канд. юрид. наук, доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Охрименко Алексей Александрович, канд. техн. наук, доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Григорьев Алексей Александрович, старший научный сотрудник НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

развития электронного правительства 2012 г.», содержащем данные об уровне развития «электронного правительства» в различных странах, а также системную оценку тенденций в использовании ИКТ государственными структурами, Беларусь занимает 61-е место. Поэтому теория и практика «электронного правительства» актуальны для Беларуси.

В настоящее время декларируется необходимость построения национальной стратегии перехода к информационному обществу. Разработаны и приняты соответствующие нормативные документы.

Важнейшим шагом на пути достижения указанной цели является формирование электронных баз и банков данных, обеспечивающих получение актуальной, достоверной и полной информации в наиболее доступном формате. В соответствии с Законом от 21 июля 2008 г. «О регистре населения» разрабатывается соответствующий информационный ресурс. Его создание основано на положительном опыте зарубежных государств, которые уже сформировали или внедряют единый банк персональных данных своих граждан. Подобные регистры имеются более чем в 60 странах мира, т. е. почти в каждой третьей стране. Действовать Единый регистр населения в Беларуси начнет в мае 2013 г.

Беларусь стремится к построению «электронного правительства» на всех уровнях управления, перенимая передовой и прогрессивный опыт других стран. Одним из аспектов этой работы является развитие и совершенствование интернет-ресурсов госорганов и иных организаций. Основным способом постоянной коммуникации госструктур с населением, юридическими лицами и институтами гражданского общества должны стать соответствующие интернет-сайты. Согласно указу Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» и постановлению Правительства Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 645 целями таких информационных ресурсов являются своевременное предоставление полной и достоверной информации о деятельности госорганов и иных организаций гражданам и юридическим лицам и, как следствие, содействие в реализации их прав, свобод и законных интересов.

Принципиальное значение в формировании «электронного правительства» имеет Стратегия развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 г., утвержденная постановлением Совета Министров от 9 августа 2010 г. № 1174 (далее – Стратегия). В ней среди приоритетных векторов развития информационного общества определены такие направления, как национальная информационно-коммуникационная инфраструктура, электронное правительство, здравоохранение, обучение, занятость и социальная защита населения, экономика, система массовых коммуникаций и электронный контент.

Основными мерами реализации Стратегии будут мероприятия по развитию инфраструктуры информационного общества и выполнение проектов по созданию информационных ресурсов и оказанию электронных услуг. В результате будет сформирована в организационном и техническом плане госсистема оказания организациям и гражданам электронных услуг. В первую очередь это требует совершенствования национальной информационной индустрии по созданию ИКТ. Для реализации Стратегии предусмотрена разработка во взаимодействии с республиканскими органами государственного управления, областными и Минским городским исполкомами госпрограммы «Информационное общество» на период до 2015 г., задействованы иные организационные, финансовые механизмы, меры правового и научно-методического обеспечения. Одним из основных показателей успешной реализации Стратегии должно стать существенное повышение к 2015 г. позиций Беларуси в рейтинге стран Европы по системам оценок Международного союза электросвязи (МСЭ) и ООН через вхождение в 30 ведущих стран.

«Электронное правительство» – это инструментарий, которым будут пользоваться управленцы, что позволит им минимизировать свои издержки, направленные на принятие управленческих решений, обеспечить эффективное взаимодействие правительства, бизнеса и населения. В этом направлении многое уже сделано. Так, создан Единый портал электронных услуг, к которому подключен целый ряд ресурсов, и некоторые услуги, не требующие идентификации пользователя, доступны и гражданам, и бизнесу. Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства от 10 февраля 2012 г. № 138 «О базовых электронных услугах» определен перечень базовых электронных услуг, предоставление которых должно обеспечиваться через Единый портал электронных услуг к 2015 г., а также одобрен план поэтапного перехода к их оказанию посредством указанного портала.

Переход организаций к оказанию электронных услуг происходит поэтапно. На первом этапе (2012–2013 гг.) должно произойти размещение документации в электронном виде с возможностью ее сохранения пользователем, а также информации о планируемых к оказанию электронных услугах. Также необходимо обеспечить предоставление результата выполнения запроса (приема заявок) в виде электронных сообщений.

Второй этап (запланирован на 2013 г.) посвящен обеспечению возможности заполнения онлайн-форм документов для получения электронных услуг посредством Единого портала электронных услуг, а также проведения онлайн-платежей за оказание возмездных электронных услуг. Планируется проведение онлайн-платежей за предоставление возмездных электронных услуг (пошлин, штрафов и др.) через Общегосударственную автоматизированную информационную систему (ОАИС).

На третьем этапе (реализуется в 2014 г.) будет обеспечено предоставление результата оказания электронных услуг в виде электронного документа. Электронные услуги должны оказываться на основе системы идентификации граждан и организаций при взаимодействии с другими компонентами инфраструктуры «электронного правительства».

Национальный статистический комитет Беларуси с 2012 г. внедряет ежегодное государственное статистическое наблюдение за использованием организациями ИКТ. Указанный орган утвердил форму государственного статистического наблюдения – «Анкета об использовании информационно-коммуникационных технологий и производстве вычислительной техники, программного обеспечения и оказании услуг в этих сферах». Это наблюдение необходимо для расчета индикаторов, характеризующих уровень готовности страны к информационному обществу. Результаты его позволяют сделать выводы о том, насколько благоприятные условия созданы в нашей республике для формирования информационного общества: развивается ли инфраструктура, растет ли использование ИКТ в экономической жизни страны. Полученные данные помогут определить необходимые направления информационного развития и формирования «электронного правительства».

Вместе с тем на практике подтвердились наши опасения о недостаточной разработке вопросов регламентации работы с электронными обращениями, рассматриваемыми по Закону от 18 июля 2011 г. «Об обращениях граждан и юридических лиц», имеющему особое значение для формирования и функционирования основных современных демократических институтов в стране. Так, при отсутствии обязанности использования электронной цифровой подписи в этих обращениях возникает вопрос легитимации входящей и исходящей корреспонденции, а также обеспечения прав граждан на получение полной, своевременной, доступной и адекватной информации, возможности использования полученных по электронной почте ответов в публичных отношениях, а также в отношениях частноправового характера.

Нельзя недооценивать и коммерциализацию отношений в сфере высоких технологий, и то, что для чтения отдельных документов требуются специальные лицензионные программы, которые может приобрести не каждый гражданин. Поэтому полагаем оправданным давать ответы на электронные обращения в документах, изложенных в «открытых» форматах, например, pdf, rtf, odt. Учитывая, что заявителю необходимо преимущественно предъявлять полученный ответ иным лицам, а также сложности воспроизведения отдельных документов различными текстовыми редакторами, представляется целесообразным изначально готовить документ в бумажной форме, а затем путем сканирования трансформировать в формат pdf (желательно в исключительном изменении защищенном режиме) и направлять его заявителю. В перспективе целесообразно проработать вопрос об использовании цифровой подписи,

об общей доступности ответов, данных госструктурами в электронной форме (такой опыт имеет Швеция).

В целом анализ проводимых мероприятий показал, что в республике сформирована и реализуется система комплексных мер по внедрению ИКТ во все сферы общественных отношений. Однако, на наш взгляд, недостаточное внимание уделено просветительской, информационно-пропагандистской деятельности по вовлечению в этот процесс всего населения республики. Речь идет о создании образовательных программ, проведении на плановой основе серий обучающих семинаров, широком освещении прогнозируемых мероприятий в средствах массовой информации. Это позволит гражданам уяснить необходимость, полезность, выгодность проводимых преобразований и приобрести конкретные знания, умения и навыки для работы и жизнедеятельности в условиях информационного общества и его базовой составляющей – «электронного правительства».

Обучение государственных и муниципальных служащих на основе портала «Юстиция» в свете концепции электронного государства

А. В. Морозов,
Л. В. Филатова,
И. С. Денисов,
Г. С. Рустикова*

Внедрение информационных технологий и формирование информационного общества в России влечет за собой создание новых видов занятости, а значит, требует непрерывной специальной подготовки и переподготовки кадров. В этих условиях необходимо произвести адаптацию существующих методик подготовки специалистов к современным требованиям для наиболее полного использования новых информационных технологий, мультимедиа, информационных и коммуникационных сетей. Наиболее эффективно данную проблему позволяют решить дистанционные образовательные комплексы.

В соответствии с федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы России (2009–2013 г.)», утвержденной Указом Президента России от 10.03.2009 г. № 261, Министерству юстиции России поручено разработать программу оказания методологической помощи субъектам России и муниципальным образованиям по вопросам государственной гражданской и муниципальной службы, организовать для них

* *Морозов Андрей Витальевич*, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Министерства юстиции России.

Филатова Людмила Васильевна, канд. юрид. наук, профессор кафедры информационного права, информатики и математики РПА Минюста РФ.

Денисов Иван Сергеевич, канд. юрид. наук, доцент кафедры информационного права, информатики и математики РПА Минюста РФ.

Рустикова Галина Сергеевна, преподаватель кафедры информационного права, информатики и математики РПА Минюста РФ.

методическую помощь, создать основу для единой системы их научно-методического и консультационного сопровождения.

С учетом задач федеральной программы, а также норм Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в план НИР Академии на 2012 г. включен пункт 1.2.14, который предусматривает разработку дистанционного образовательного комплекса для подготовки магистров и повышения квалификации специалистов территориальных органов юстиции и муниципальных образований. Данная научно-исследовательская работа реализована кафедрой информационного права, информатики и математики совместно с Калужским филиалом Российской правовой академии Минюста России. В ходе работы были использованы положительный опыт и ресурсы Научного центра правовой информации (НЦПИ) при Минюсте России.

Актуальность создания дистанционных образовательных комплексов обусловлена новой парадигмой информационного общества как среды инфокоммуникационного взаимодействия субъектов образовательного процесса посредством интегрирования информационных и информационно-коммуникационных технологий и сервисов дистанционного обучения, создания соответствующих информационных ресурсов, доступ к которым осуществляется через сеть Интернет; интерактивных форм и видов обучения в образовательную деятельность Российской правовой академии (РПА) Минюста России.

Проблемы ограниченного финансирования бюджета не позволяют направить муниципальных служащих в командировку на дальние расстояния на длительный срок с отрывом от производства. Разработанный комплекс дистанционного образования позволяет при выполнении поставленной государственной задачи избежать затрат муниципальных образований на командировочные расходы, проезд, проживание и т. д. в соответствии с инновационным сценарием социально-экономического развития России, определенным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства России от 17 ноября 2008 г. № 1662-р и требованиями государственной программы РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р.

Проведенная в ноябре прошлого года в НЦПИ Всероссийская конференция по ведению регистров подтвердила насущную потребность в повышении квалификации с применением дистанционных образовательных комплексов, т. к. потребность в обучении по России составляет порядка 100 тыс. человек государственных и муниципальных служащих и эффективно решить проблему переподготовки с помощью традиционных технологий не представляется возможным. Также была выявлена необходимость взаимодействия

органов и учреждений Минюста России, соответствующих подразделений администраций субъектов РФ и специалистов муниципальных образований.

Существующие в настоящее время дистанционные образовательные комплексы, в том числе система дистанционного обучения РПА Минюста России (<http://distance.rpa-mu.ru>) и портал <http://portal-justice.ru>, имеют ряд недостатков, которые не позволяют полностью реализовать преимущества обучения и переподготовки специалистов без отрыва от рабочего места. К наиболее существенным, на наш взгляд, можно отнести: отсутствие четких правил регистрации на форуме/блоге простых пользователей, а также преподавателей РПА и практикующих юристов, с присвоением соответствующего статуса и соответствующей системой премодерации сообщений пользователей и дискламеров; невключение в состав предоставляемых сервисов возможности работы в режиме видеоконференции; отсутствие достаточных мощностей сети Интернет, влекущее за собой потенциальную опасность отказа всей системы из-за перегрузки; отсутствие надлежащей для такой интернет-технологии системы информационной безопасности.

Результатом проведенного исследования является создание в сети Интернет интерактивного портала «Юстиция» <http://law.stv.su>, который позволяет осуществить следующие технологии информационного взаимодействия – G2C, C2G, C2C.

В Стратегии развития информационного общества предусмотрено, что в области повышения качества образования на основе развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий предусматривается расширение использования информационных и телекоммуникационных технологий для развития новых форм и методов обучения, в том числе дистанционного образования.

В подпрограмме 4 «Базовая инфраструктура информационного общества» государственной программы России «Информационное общество (2011–2020 гг.)» предусматривается создание многоуровневой федеральной системы электронного дистанционного обучения; внедрение информационной системы непрерывного дистанционного обучения и справочно-методической поддержки преподавателей по использованию информационных технологий и электронных образовательных ресурсов в учебном процессе при обмене опытом и лучшими практиками в этой сфере.

28 февраля 2012 г. принят ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании» в части применения электронного обучения и дистанционных образовательных технологий»¹. В соответствии с новым законом при реализации образовательных программ, независимо от форм получения образования, могут применяться электронное обучение, дистанционные образовательные технологии в порядке, установленном федеральным органом исполнительной

¹ Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 29.02.2012.

власти, осуществляющем функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Указанный федеральный закон приводит российскую систему образования в соответствие с требованиями информационного общества и придает электронному обучению правовой статус. Впервые в законодательстве закреплено понятие места обучения. Это образовательная организация, например, вуз или его филиал, которая имеет лицензию, может использовать электронное обучение, а учащийся может находиться где угодно. Закон четко определил, что обучение должно идти с помощью баз данных, иными словами, с помощью электронных ресурсов: учебников, библиотек, которые, естественно, отличаются от обычных, — на бумажных носителях.

Эти тенденции влияют на развитие электронных сервисов в образовании и требуют адекватного правового регулирования информационных отношений в области использования дистанционных образовательных технологий. В различных публикациях неоднократно поднимался вопрос об отсутствии нормативной правовой базы, которая обеспечивала бы эффективное использование дистанционного обучения¹.

В формирующемся едином образовательном пространстве информационного общества наблюдается возрастание спроса на подготовку специалистов, владеющих вопросами юриспруденции в сочетании с компьютерными технологиями, изменение взгляда на содержание и способы преподавания. Это привело к появлению новых программ подготовки магистров с использованием инновационных форм образования, к числу которых, безусловно, относится дистанционное обучение. Информатизация образования включена в число приоритетных направлений государственной политики. Информационные технологии могут применяться как для обеспечения доступа к образовательному процессу в удаленном режиме, так и для организации образовательного процесса внутри образовательного учреждения.

Создание правовых условий, содействующих максимальному использованию информационных и телекоммуникационных технологий в сфере образования, является сегодня одним из важных направлений развития информационного законодательства. Вводятся такие понятия, как электронное обучение, мобильное обучение, способствующие расширению применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере образования.

Современное общество на пути к информационному, основанному на экономике знаний, где ключевую роль играет интеллектуальный потенциал, предъявляет к образовательным учреждениям новые требования: полнота, доступность и своевременность обновления аутентичного материала, широкий охват аудитории вне зависимости от места и времени обращения,

¹ С. А. Кочерга. Электронные образовательные технологии // Журнал российского права. 2011. № 8.

использование современных информационных технологий, индивидуальный дифференцированный подход к выбору удобных форм и методов обучения, создание комфортных условий для обучения, обеспечение гарантии качества образования, преемственность уровней и ступеней образования.

Разработанный комплекс дистанционного образования позволяет при выполнении поставленной государственной задачи проводить дистанционное обучение без отрыва от производственной деятельности и включает в себя изучение через сеть Интернет видеолекций ведущих специалистов академии и учебно-методических пособий, практические занятия в интерактивном режиме, обсуждение актуальных проблем в режиме видеоконференций, дистанционное тестирование.

Руководителям территориальных органов Минюста России было направлено соответствующее письмо с поручением обратиться к главам муниципальных образований и предложить им для повышения квалификации служащих муниципальных образований разработанный профильными учреждениями Минюста России (РПА и НЦПИ) дистанционный учебно-методический комплекс, включающий методику создания и ведения базы данных правовой информации муниципального образования.

При формировании комплекса дистанционного образования использовались современные технологии создания медиаресурсов в сети Интернет с применением так называемых технологий Web 2.0, что дало возможность общения на многофункциональном интернет-портале «Юстиция» в режиме видеоконференции. Предполагается комплексная работа в сети Интернет, направленная на формирование у слушателей способности совершенствоваться и развивать свой интеллектуальный и общекультурный уровень.

В ходе работы комплекс дистанционного образования позволяет пользователю освоить:

- методику поиска информации с помощью справочных правовых систем;
- возможности проведения дискуссий в телеконференциях;
- телекоммуникационный этикет при всех видах работы в Сети.

Интерактивный портал «Юстиция» позволяет проводить подготовку магистров и повышение квалификации специалистов территориальных органов юстиции и муниципальных образований полностью дистанционно, когда преподаватели и обучающиеся могут находиться в любом регионе России, что позволяет не только привлекать к обучению максимально возможное количество слушателей, но и использовать кадровый потенциал филиалов академии.

В целом создание портала «Юстиция», на наш взгляд, позволит более эффективно осуществлять дистанционную подготовку и переподготовку муниципальных и государственных служащих, используя информационные технологии и сеть Интернет.

Проблемы права интеллектуальной собственности в Республике Казахстан

*К. С. Мауленов**,
Б. Н. Мауленова

В Республике Казахстан проводится последовательная работа по совершенствованию законодательства в сфере интеллектуальной собственности. В частности, 2 мая 2011 г. был принят Закон Республики Казахстан «О ратификации Договора о патентном праве», который направлен на упрощение требований к заявкам на получение патента и сохранению патента в силе. Преимущества договора в сочетании с сокращением расходов являются весьма важными для изобретателей, заявителей и патентных поверенных.

В рамках формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства (ЕЭП) был разработан проект Закона «О ратификации Соглашения о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности». Закон подписан Президентом Республики Казахстан 30 июня 2011 г.

Вышеназванное соглашение предусматривает правовой режим охраны авторских и смежных прав, а также прав промышленной собственности. За сторонами соглашения оставлено право применять в своем национальном законодательстве нормы, которые будут обеспечивать больший уровень охраны и защиты прав интеллектуальной собственности, чем те, которые содержатся в соглашении.

В рамках данного соглашения предусматриваются обязательства Казахстана по присоединению:

* *Мауленов Касым Сырбаевич*, д-р юрид. наук, профессор, лауреат премии имени Чокана Валиханова в области науки, профессор Международного университета информационных технологий (г. Алматы, Казахстан).

* *Мауленова Бахыт Нусифовна*, канд. юрид. наук, доцент Университета имени Д. А. Кунаева.

- к Сингапурскому договору о законах по товарным знакам от 27 марта 2006 г.;
- к Международной конвенции об охране прав исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций (Римская конвенция) от 26 октября 1961 г.

В соответствии с п. 8.1, 8.2, 8.3 и 8.4 Календарного плана (далее – Календарный план) разработки документов в целях реализации Соглашений, формирующих ЕЭП, в рамках Соглашения о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности (ратифицированного Республикой Казахстан 30 июня 2011 г.) предусмотрена разработка четырех проектов международных договоров:

- 1) Договора о единых процедурах регистрации товарных знаков и наименований мест происхождения товаров (географических указаний);
- 2) Соглашения об определении единого порядка управления авторскими и смежными правами на коллективной основе, создании баз данных, содержащих информацию об охраняемых объектах авторских и смежных прав, работы комиссии по координации работы организаций по коллективному управлению авторскими и смежными правами стран ЕЭП;
- 3) Соглашения о координации действий по защите прав на результаты интеллектуальной деятельности;
- 4) Соглашения о Координационном совете ЕЭП по интеллектуальной собственности.

Ответственным разработчиком вышеуказанных проектов является Российская Федерация.

В настоящее время проекты Договора о единых механизмах (процедурах) регистрации товарных знаков и наименований мест происхождения товара (географических указаний) и Соглашения об определении единого порядка управления авторскими и смежными правами на коллективной основе, создании баз данных, содержащих информацию об охраняемых объектах авторских и смежных прав, работы комиссии по координации работы организаций по коллективному управлению авторскими и смежными правами стран ЕЭП находятся на стадии подготовки проведения внутригосударственных процедур.

По Соглашению о координации действий по защите прав на результаты интеллектуальной деятельности и Соглашению о Координационном совете ЕЭП по интеллектуальной собственности российская сторона предложила рассмотреть Координационный совет ЕЭП по интеллектуальной собственности в качестве одного из консультативных органов Евразийской экономической комиссии, создание которого должно осуществляться на основании Договора о Евразийской экономической комиссии, подписанного 18 ноября

2011 г. между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан и в соответствии с которым предусматривается учреждение единого, постоянно действующего наднационального органа в целях обеспечения условий функционирования и развития Таможенного союза и ЕЭП, а также выработки предложений в сфере экономической интеграции.

В целях увеличения численности патентных поверенных в Республике Казахстан 30 марта 2011 г. министром юстиции Республики Казахстан подписан приказ о внесении изменения в приказ и.о. министра юстиции Республики Казахстан от 28 июля 2010 г. № 223 «О некоторых вопросах патентных поверенных Республики Казахстан».

Данный приказ предусматривает уменьшение стажа работы в области прав интеллектуальной собственности для кандидата в патентные поверенные: вместо четырех лет – два года.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 3 июня 2011 г. № 622 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 27 октября 2004 г. № 1100» утвержден новый Перечень оборудования и материальных носителей, используемых для воспроизведения аудиовизуальных произведений или звукозаписей произведений в личных целях, утвержденный указанным постановлением.

23 ноября 2011 г. принято постановление Правительства Республики Казахстан № 1373 «Об утверждении минимальных ставок вознаграждения исполнителям – производителям фонограмм».

Данное постановление Правительства предусматривает утверждение минимальных ставок вознаграждения за использование исполнений и фонограмм путем публичного исполнения, показа, сообщения и доведения до всеобщего сведения, за использование исполнений и фонограмм путем воспроизведения (тиражирования) и (или) распространения, за изготовление и (или) импорт оборудования и материальных носителей, используемых для воспроизведения произведений в личных целях без согласия правообладателя.

В целях совершенствования законодательства в области интеллектуальной собственности разработан проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам интеллектуальной собственности».

14 декабря 2011 г. на пленарном заседании Сената Парламента в первом и втором чтениях был одобрен проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам интеллектуальной собственности», направленный на приведение действующего законодательства в сфере интеллектуальной собственности в соответствие с международными нормами, защиту авторских и смежных прав в сети Интернет, минимизацию отсылочных норм, устранение административных барьеров, противоречий, коллизий и пробелов.

Совместным приказом министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 14 марта 2011 г. № 53 и министра юстиции Республики Казахстан от 10 марта 2011 г. № 96 утверждены критерии оценки степени рисков и форма проверочного листа в сфере частного предпринимательства за использование объектов авторского права и смежных прав.

В 2011 г. в Республике Казахстан проведено 1202 проверки субъектов, использующих объекты интеллектуальной собственности (*для сравнения: в 2010 г. – 993*). По результатам проведенных проверок выявлено 509 правонарушений. Возбуждено 462 административных производства (*в 2010 г. – 442*), из них по ст. 129 КоАП (*за нарушение авторских и смежных прав*) – 444 административных дела (*в 2010 г. – 417*), по ст. 145 КоАП (*за незаконное использование товарного знака*) – 18 административных дел (*в 2010 г. – 25*).

Из незаконного оборота изъято 132 542 экземпляра контрафактной продукции (*в 2010 г. – 130 355*) на общую сумму 46 859 172 тенге (*в 2010 г. – 45 514 787*).

Из числа возбужденных на рассмотрение в судебные органы направлено 463 административных дела (*в 2010 г. – 442*). Судом рассмотрено – 442 дела (*в 2010 г. – 385*), прекращено – 21 (*в 2010 г. – 12*).

К административной ответственности привлечены 424 лица (*в 2010 г. – 370*), сумма штрафов составила 18 089 739 тенге (*в 2010 г. – 8 607 460*). Конфисковано 20 777 экземпляров контрафактной продукции на общую сумму 14 201 104 тенге¹.

За 2011 г. в Республике Казахстан выдано охранных документов на товарные знаки – 6185 (*в 2010 г. – 4035*), на промышленные образцы – 270 (*в 2010 г. – 257*), на изобретения – 1887 (*в 2010 г. – 1868*), на полезные модели – 123 (*в 2010 г. – 116*), на селекционные достижения по породам животных – 19 (*в 2010 г. – 10*), на селекционные достижения по сортам растений – 31 (*в 2010 г. – 69*).

В 2011 г. в Республике Казахстан всего выдано охранных документов на объекты промышленной собственности – 8515. Данные показатели свидетельствуют о росте в Казахстане выданных охранных документов на 33% в сравнении с аналогичными показателями 2010 г. (*6358*). Также в республике в 2011 г. было зарегистрировано 465 лицензионных договоров по объектам промышленной собственности.

В 2011 г. в Казахстане увеличилось количество обращений граждан касательно регистрации своих авторских прав, что свидетельствует о юридической осведомленности и повышении правовой грамотности творческих

¹ Материалы практики Комитета по правам интеллектуальной собственности Министерства юстиции Республики Казахстан, архив за 2011 г.

слоев населения и субъектов, использующих объекты интеллектуальной собственности.

Так, за 12 месяцев 2011 г. было выдано 1568 свидетельств о государственной регистрации объектов интеллектуальной собственности (*в 2010 г. – 1927*). Также зарегистрировано 680 лицензионных договоров, заключенных между пользователями и организациями по коллективному управлению правами (*в 2010 г. – 372*)¹.

¹ Материалы практики Комитета по правам интеллектуальной собственности Министерства юстиции Республики Казахстан, архив за 2011 г.

Внедрение технологий и методов «электронного управления» в Российской Федерации: организационно-правовые проблемы и барьеры развития

*А. В. Чугунов**

Переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде является важным компонентом программы создания «электронного правительства». Следует подчеркнуть, что задачи формирования «электронного правительства» не сводятся только к реализации электронных услуг, а имеют важные составляющие, связанные с необходимостью создания системы межведомственного и межуровневого взаимодействия, а также обеспечения легитимности административных процессов в электронной среде и надежной идентификации участников информационного обмена, в том числе граждан.

Необходимо подчеркнуть, что проблемы с внедрением «электронного правительства» в РФ носят не технический, а в основном организационно-правовой характер. Данные экспертных опросов свидетельствуют о том, что проблемы отсутствия нормативной базы или плохой координации при внесении изменений в нормативные правовые акты являются наиболее острыми на данный момент.

Известно, что проекты «электронного правительства» во многих странах стали драйверами инновационного развития. В частности, произошли качественные изменения институтов образования и здравоохранения, повысилось качество среды обитания, что позволило гражданам на практике ощутить выгоды использования государством инновационных технологий.

В экономически развитых странах феномен «электронного правительства» повлиял на повышение требований населения к состоянию

* *Чугунов Андрей Владимирович*, канд. полит. наук, директор Центра технологий электронного правительства, заведующий кафедрой управления государственными информационными системами Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики (НИУ ИТМО).

предпринимательской, политической и интеллектуальной среды, сказался на росте трудовой мобильности населения и способствовал развитию территорий. Как следствие, произошел переход к принципиально новым стандартам жизни, а в обществе возник спрос на инновации.

На наш взгляд, правильно выбранные институциональные механизмы могут позволить и нашей стране эффективно внедрить современные методы «электронного управления» и использовать зарубежный опыт. Но для этого необходимо уйти от технократического дискурса в восприятии проекта внедрения «электронного правительства». Одно из важнейших направлений в решении этой проблемы – повышение эффективности законотворческой деятельности.

К сожалению, первая государственная программа – федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010)» – фактически свелась к большому набору пилотных проектов. Одной из причин отсутствия системного подхода к реализации мероприятий программы явилось то, что до 2009 г. не проводилась работа по формированию нормативной правовой базы «электронного государства» (табл. 1).

Таблица 1

**Общее количество нормативных документов,
принятых в РФ по вопросам развития информационного общества
и электронного правительства (2002–2011)**

	2002– 2008	2009	2010	2011
Федеральные законы	4	1	4	6
Постановления Правительства РФ	6	8	7	17
Распоряжения Правительства РФ	5	5	9	10
Поручения и другие документы	2	4	20	19
Всего документов:	16	18	40	52

Примечание: Обобщение осуществлено по базе нормативных документов Центра технологий электронного правительства НИУ ИТМО.

Стоит обратить внимание на то, что за два года (2009–2010) было принято в сумме в три раза больше нормативных документов, чем в предшествующие годы (2002–2008) выполнения этой федеральной программы. И характерно, что именно к недостаткам в сфере легитимизации электронных транзакций можно отнести большинство неудач реализации проектов «электронного правительства» в России. Следует подчеркнуть, что основными препятствиями развитию электронного правительства являются не технологические вопросы,

а отсутствие адекватной организационно-правовой базы легитимизации процессов электронного взаимодействия граждан и власти, а также проблемы, связанные с недостатками законодательной базы для создания системы электронной идентификации – как электронного документа, так и гражданина. Эти проблемы можно отнести к недостаткам именно институционального развития.

Учитывая специфику регионального и институционального развития, особенности системы государственного управления и трудности, связанные с применением отдельных зарубежных методик, Центр технологий электронного правительства НИУ ИТМО в сентябре 2011 г. приступил к исследованию проблем развития «электронного правительства» в РФ. Цель исследования – выявление основных проблем и барьеров («болевых» точек) и возможных путей их преодоления. Основным исследовательским методом был выбран экспертный опрос. Привлечение экспертов позволило дать оценку протекающим процессам и сформулировать базовый перечень основных проблем в реализации планов внедрения технологий и методов «электронного правительства» в России по состоянию на вторую половину 2011 г.

В ходе исследования по специализированной анкете были опрошены 66 экспертов из числа сотрудников органов власти, занимающихся развитием «электронного правительства», экспертов IT-компаний, сотрудничающих с госсектором, представителей научно-образовательных и некоммерческих организаций.

Следует отметить, что благодаря сотрудничеству с Комиссией по развитию информационного общества Совета Федерации удалось сформировать экспертную панель, в которой половина экспертов работает в тематике, связанной с развитием «электронного правительства» и переводом услуг в электронный вид 5 лет и более, а 20% уже более 10 лет занимаются проектами в сфере региональной информатизации и информационного общества.

По результатам экспертного опроса был составлен перечень проблем по степени их актуальности. В ходе исследования были получены экспертные оценки по трем направлениям: проблемы развития «электронного правительства», пути их решения и предпочтительные каналы коммуникации.

Для выявления наиболее острых и значимых проблем в развитии «электронного правительства» экспертам предлагался перечень проблем, степень значимости которых они должны были оценить по шкале от 1 до 5, где 5 означает максимальную значимость. По результатам экспертного опроса был составлен перечень проблем по степени их актуальности (табл. 2).

**Экспертная оценка значимости проблем
в развитии «электронного правительства» (баллы)
и соотнесение проблем с зонами ответственности
(данные Центра технологий электронного правительства НИУ ИТМО,
2011 г. №=66, допустимы множественные ответы)**

Проблема	Баллы	Зона ответственности (% ответов)*			
		ФОИВ	РОИВ	ОМСУ	др.
1	2	3	4	5	6
Для целей (задач) ставятся недостижимые сроки	3,8	28,1	10,9	3,1	93,8
Несогласованность процесса внесения изменений в нормативную правовую базу	3,8	66,2	29,2	6,2	92,3
Практика реализации «электронного правительства» не соответствует стандартам разработки больших ИС	3,7	38,7	11,3	9,7	91,9
Наличие несовместимой информации в разнородных ИС	3,5	75,4	63,1	15,4	78,5
Поставленные руководством цели не достигаются	3,4	87,3	66,7	42,9	6,3
Выдвигаемые цели оторваны от реальности	3,4	87,5	37,5	14,1	6,3
Отсутствие квалификации сотрудников органов государственной власти и МСУ, необходимой для использования технологий ЭП	3,4	82,3	87,1	11,3	59,7
Отсутствие мотивации сотрудников органов государственной власти и МСУ к переходу на технологии ЭП	3,3	77,4	79,0	14,5	67,7
Преобладание действий по PR-поддержке, освещению информации в СМИ над реальным выполнением текущих задач	3,3	85,7	39,7	15,9	6,3

1	2	3	4	5	6
Необходимость привязки оказания электронных услуг на региональном и муниципальном уровнях к федеральному portalу	3,3	35,9	18,8	7,8	85,9
Невозможность обеспечить легитимность информации в электронном виде	3,2	32,3	21,0	14,5	75,8
Низкая компьютерная грамотность населения	3,2	54,0	47,6	46,0	42,9
Недоверие граждан к электронным способам коммуникации	3,1	44,4	41,3	36,5	57,1
Приоритетность по переводу услуг в электронный вид определяется не на основе потенциальной востребованности со стороны граждан, а по принципу легкой реализуемости (мнение граждан и общественных организаций не учитывается)	3,1	60,7	41,0	6,6	82,0
Отсутствие мотивации граждан (разных возрастных групп) к переходу на получение электронных услуг	3,0	61,9	50,8	34,9	60,3
Невозможность исключить человека из процесса удостоверения документа (файла) электронной подписью	2,7	37,9	19,0	62,1	34,5

* *Примечание:* в графе «зоны ответственности» экспертами обозначены несколько позиций (ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти; РОИВ – региональные органы исполнительной власти; ОМСУ – органы местного самоуправления).

В ходе опроса экспертам было предложено оценить, к компетенции каких органов власти может быть отнесено решение каждой проблемы из предложенного списка. При оценке каждой проблемы эксперты могли выбрать несколько ответственных структур. В анкете были предложены 4 варианта ответов: относится к компетенциям федеральных министерств и ведомств (ФОИВ), региональным (РОИВ), муниципалитетам (ОМСУ), и один вариант ответа был обозначен следующим образом: «не относится к компетенциям исполнительных органов власти и ОМСУ». Тем самым последний вариант давал возможность отнести проблему к компетенции «других» органов власти (например, если эксперт считает, что конкретная проблема находится в зоне ответственности Президента России, законодательных органов власти) или вообще не относится к компетенциям органов власти.

Характерно, что эксперты большинство проблем отнесли к компетенции федеральных органов (33%), затем следует позиция «другие» (32%), региональные органы власти обозначены в 23% случаев, а к зоне ответственности муниципалитетов отнесено лишь 12% проблем. Распределение по блокам проблем получается очень неравномерным. В частности, три основные проблемы (имеющие самые высокие баллы значимости) «для целей (задач) ставятся недостижимые сроки», «несогласованность процесса внесения изменений в нормативную правовую базу» и «практика реализации электронного правительства не соответствует стандартам разработки больших информационных систем» отнесены экспертами преимущественно к зоне ответственности «другие» — т. е. к структурам, которые являются «внешними» для федеральных, региональных и муниципальных органов власти (законодатели, президентская администрация и др.). Это еще раз подтверждает тезис, что основные проблемы, связанные с отсутствием явного успеха в реализации программ и планов электронного правительства в России, лежат в законодательной и управленческой сферах, а не в технологической плоскости.

В ходе исследования эксперты предлагали различные варианты решений проблем развития «электронного правительства», основываясь на имеющемся опыте. В таблице представлены предлагаемые решения для проблем, занявших в рейтинге 1–3-е место (табл. 3).

**Возможные пути решения проблем
развития электронного правительства: мнения экспертов
(данные Центра технологий электронного правительства НИУ ИТМО,
2011 г. №=66, приведена часть ответов на открытые вопросы)**

Проблема	Пути решения
1	2
1. Для целей ставятся недостижимые сроки (1-е место в перечне проблем)	<p>Применение проектного подхода; Экспертиза целей и целевых программ, привязка задач к бюджетному планированию; Целеполагание должно соответствовать критериям SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely); Привлечение признанных специалистов по ИТ на работу в госсекторе; Увеличение сроков выполнения задач на региональном уровне</p>
2. Практика реализации электронного правительства не соответствует стандартам разработки больших информационных систем (1-е место)	<p>Проведение единой, скоординированной, внятной и непротиворечивой госполитики с четко выстроенной, вертикально интегрированной системой контроля исполнения; Стандартизация 4 основных компонентов оказания услуги на основе единой архитектуры «электронного правительства»; Привлечение профессионалов в области разработки и внедрения больших ИС; Учет зарубежного положительного опыта</p>
3. Несогласованность процесса внесения изменений в нормативную правовую базу (2-е место)	<p>Необходимость создания отдельного органа, ответственного за развитие информационного общества и «электронного правительства» РФ, и формирование нормативно-правовой базы; Желательно разносить по времени сроки выполнения постановлений и поручений, касающихся ФОИВ, РОИВ и ОМСУ, с разбивкой в 6 месяцев</p>

1	2
4. Наличие несовместимой информации в разнородных информационных системах (3-е место)	Введение стандартов и единых правил по подготовке и обработке информации, обозначение этих стандартов в качестве требований для разработчиков; Существующая несовместимость разнородных ИС на региональном и муниципальном уровнях требует переноса сроков по 210-ФЗ (запрет на истребование документов от заявителя) минимум на 2014 г.

В таблице представлены основные мнения экспертов. Помимо обозначенных путей решения проблем почти в каждом пункте имеются суждения о необходимости выстраивания системы обучения и повышения квалификации специалистов, занятых реализацией задач построения электронного правительства. Например, высказаны рекомендации организовать обязательные и регулярные курсы повышения квалификации, построенные по принципу профессиональных тренингов, использующих психологические приемы построения командной работы и повышения сервисных способностей команды (аналог тренинга группы продаж). Также эксперты высказали ряд предложений по улучшению обеспечения финансовыми и техническими ресурсами в ходе решения поставленных задач.

Особое внимание участники опроса уделили необходимости создания федеральных, региональных и муниципальных экспертных сообществ для проработки документов, проведения регулярных форумов, формирования и публикации своих рекомендаций. Ключевым компонентом является легитимизация межведомственного электронного взаимодействия, без чего невозможен комплексный подход к переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид.

Проблема межведомственного взаимодействия при ее ближайшем рассмотрении выявляет многочисленные дисфункции бюрократии, те самые дисфункции, на устранение которых и должно быть ориентировано по-новому интерпретируемое «электронное правительство». Сегодняшний технократический дискурс может быть стабильным в краткосрочной перспективе, но его шансы на долгую жизнь минимальны, поскольку как стратегия он не имеет дальнейшего развития. Речь должна идти об использовании инфокоммуникационных технологий для создания в России «экономики стимулов к инновациям», а не «экономики директив».

Соответственно, необходим переход от простых измерений эффективности реализуемых проектов «электронного государства» к сложным. Только в процессе многофакторного анализа появляются возможности выявить качественные характеристики новой формы дистанционного взаимодействия государства и граждан. Существующий методологический аппарат мониторинга доказывает необходимость применения научного форсайта в этой области.

В этом контексте представляется полезным опыт европейского форсайта, который определил приоритеты программы информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для стран Евросоюза¹. В России также уже имеется опыт проведения форсайтов в этой области. Например, в феврале 2012 г. Фонд развития электронной демократии провел первый форсайт «Электронная демократия». Его участники пытались решить следующие задачи: выяснить ожидания от «электронной демократии» у обычного человека; сформировать экспертную среду и сформулировать ожидания граждан от федеральной власти. Подобный опыт является перспективным для развития системы мониторинга развития электронного управления в России.

Система мониторинга должна быть ориентирована не только на учет реалий сегодняшнего дня, но и на выявление тенденций развития в соответствии с мировыми трендами, такими как переход к новым моделям «электронного правительства», развитию мобильной и «облачной» технологических платформ. Речь идет не о технических новшествах ради самих новшеств, а о создании инвестиционной привлекательности страны и регионов.

Формирование новых институциональных форм в сфере «электронного государства» в значительной степени зависит от уровня их легитимации. Под воздействием новых телекоммуникационных технологий происходит изменение основных видов деятельности, в обществе идет по нарастающей формирование платформ для организации коллективной деятельности. Одновременно нарастают социальная неопределенность и турбулентность политических процессов, что в ряде случаев вызывает серьезные конфликтные ситуации, в том числе в сфере политики.

В этом контексте проблематика построения «электронного государства», частью которого являются технологии «электронного правительства», в обозримой перспективе неизбежно появится на повестке дня общественных обсуждений.

¹ Майлс Й., Поннер Р. Технологии информационного общества и европейские цели // Форсайт. 2008. № 1(5). С. 52–59.

Концептуальные проблемы развития доступа к информации о деятельности государственных органов

*М. Л. Поздняков**

Современные средства электронной коммуникации позволяют предоставлять доступ к большим массивам информации. Развиваются разнообразные формы доведения до граждан информации о деятельности государственных органов, и на этом пути возникают новые неожиданные вопросы.

Растущие объемы информации

В первую очередь речь идет об объемах информации, которые растут в прогрессии. Показательным здесь является увеличивающееся количество нормативных актов (см. рис. 1), но это не является уникальной особенностью именно законотворческой деятельности. Точно так же происходит расширение и других направлений, в которых производится информация: например, это издание научной и художественной литературы, создание блогов в Интернете и т. д.

Большой вопрос связан с ориентированием в возросшем объеме информации. Стандартным его решением является совершенствование поиска, но здесь есть свои проблемы. Каждая поисковая модель сформулирована в расчете на примерно определенный объем информации. Если объемы возрастают, поисковая система перестает работать так, как было задумано. С технической точки зрения хорошая поисковая система — достаточно сложное и затратное программное обеспечение, которое помимо соответствующего аппаратного обеспечения требует высококвалифицированного персонала.

* *Поздняков Михаил Львович*, научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

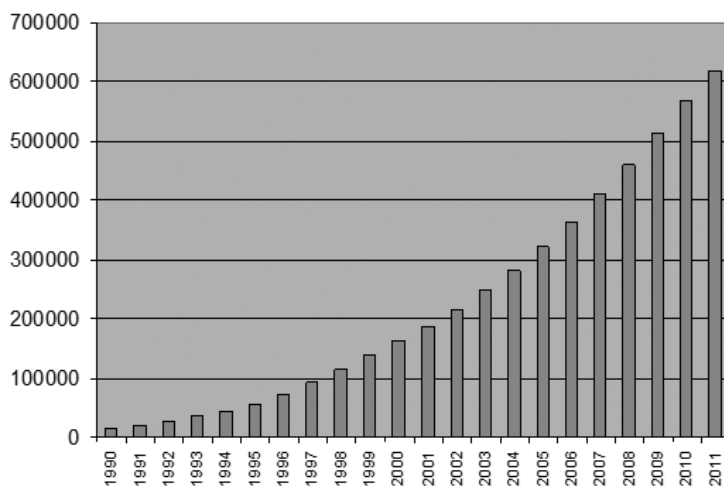


Рис. 1. *Количество действующих нормативно-правовых актов (по данным СПС Консультант Плюс)*

Можно привести примеры относительно удачных решений: поисковые системы в Интернете, коммерчески успешные справочно-правовые системы, банк решений арбитражных судов: <http://ras.arbitr.ru>. Но неудачных решений больше. Например, крайне неудачно решен поиск судебных актов в системе судов общей юрисдикции. Там применены несколько изначально ошибочных решений – отсутствие единой базы данных, существенное искажение содержания документов. Не отвечает своим задачам автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы: <http://asozd.duma.gov.ru>. Ее разработчики основывались на официальных реквизитах документов, которые не совпадают с реквизитами закона: по номеру и названию действующего закона очень сложно найти законопроект, из которого он «вырос». Про информационно-правовую систему «Закон» (<http://ntc.duma.gov.ru>) практически ничего не известно.

Меняющийся потребитель информации

Способность человека к восприятию информации принципиально не меняется. Скорее, она даже сокращается в связи с ускорением ритма жизни. Пользователи теряются в массиве информации, и ценность приобретает уже не она сама, а внимание ее потенциального потребителя. Помимо информации о деятельности государственных органов существует огромный массив контента, который условно можно назвать «развлекательным», а также социальные сети, компьютерные игры, новости уровня малых групп и т. д. Специфическое отличие такого вида информации от информации о деятельности

государственных органов в том, что она имеет коммерческую составляющую, а значит, может эффективно «бороться за внимание пользователя». На этом фоне размывается первоначальная идея о доступе к информации как методе преобразования государства. Доля внимания, которое пользователь в состоянии уделить поиску и обработке информации, которая «не желает себя продать», а именно к этой категории относится информация о деятельности государственных органов, стремится к нулю. Но вместе с этим можно быть уверенным в том, что эта и вообще любая информация может сыграть большую роль, если будет определенным образом интерпретирована и уже в переработанном виде доведена до потребителя.

Так происходит потому, что сегодня объемы информации многократно больше тех, которые могут быть восприняты.

Без поддержки разнообразных информационных агентов, групп и структур обыкновенный потребитель не в состоянии ориентироваться в потоке информации и чаще всего обращает внимание только на выводы, которые эти группы ему предоставляют, а не на саму информацию.

Устаревшая концепция

Идея о доступе к информации базируется на том, что есть конкретный потребитель, который нуждается в информации, напрямую с ним связанной. Но под эту характеристику подходит не так много случаев. Личная потребность в информации решается за счет традиционных бумажных методов передачи информации, в то время как электронная документация рассчитана на неопределенный круг лиц. Соответственно, сама модель доступа к информации с использованием электронных методов коммуникации давно вышла за пределы образа потребителя информации по своему делу. Уже невозможно обосновать личной потребностью поиск разнообразной информации, которую предоставляют государственные органы на своих сайтах.

Например, потребность в информации о состоянии окружающей среды выходит далеко за пределы интересов жизни конкретного человека. Он даже может не проживать на территории, состоянием которой он в данный момент обеспокоен. Но концептуальным фундаментом до сих пор остается идея о том, что человек может ощущать потребность в информации, которая напрямую с ним связана. Этот базис не пересмотрен. В результате господствует методика предоставления детальной информации. Это большие массивы текстов, с которыми невозможно ознакомиться в условиях дефицита времени. Наблюдается парадокс: обилие информации не работает на увеличение понимания о работе конкретного государственного органа. Причем эта проблема не может быть решена только за счет увеличения возможностей поисковых систем.

Сейчас происходит медленный переход от представления чисто нормативной информации к субъективному изложению (авторские разъяснения, справочники, дайджесты). Особенно ярко это проявляется на примере развития справочно-правовых систем (СПС). В силу того, что восприятие любого сложного вопроса предполагает работу с несколькими актами, зачастую расположенными на разных уровнях, на первое место выходит тип организации связей между документами, включенными в банк данных. Этот тип каждая СПС определяет самостоятельно. Тем самым реализуется активная позиция системы в отношении результатов, которые будет получать конкретный пользователь по конкретному вопросу. Если СПС популярна, то подключение или отключение каких-либо связей является важным инструментом по определению правоприменительной практики.

В условиях роста нормативных регламентаций увеличивается и число правовых позиций и толкований. На первый план выходит уже не просто обеспечение доступа к имеющимся мнениям по какому-либо вопросу, а выстраивание иерархии имеющихся толкований. В перспективе способ организации текстов и установление связей между блоками становится даже важнее, чем судебная практика.

На повестке дня стоит вопрос о пересмотре принципов предоставления информации. Например, нужен не доступ к судебным актам, а доступ к информации об особенностях рассмотрения конкретных категорий дел. Это следующий шаг, который предстоит совершить. Пользователь должен иметь возможность получать обработанную информацию, а не просто тысячу судебных актов. В настоящий момент эти методики недоступны в обычном порядке. В результате важные выводы могут скрываться за валом частных дел. В качестве примера можно привести одно из последних исследований Института проблем правоприменения «Порядок особый – приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах»¹. Суть исследования сводится к тому, что разновидность сделки с обвинением, которая уже десять лет применяется в России, реально не повлекла никаких изменений в работе судов. Хотя считалось, что наказание должно быть мягче примерно на одну треть. Все знают о массе частных дел, но нет возможности сделать обобщение. В данном случае отсутствие встроенных методик обработки информации замедляет судебную реформу.

В качестве одного из удачных ординарных способов обработки информации можно рассмотреть сервис Ngram Viewer: <http://books.google.com/ngrams/>. Можно мгновенно получить изменение частоты употребления любого слова во множестве книг. Для примера рассмотрим два словосочетания: «уголовный

¹ Сайт Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. URL: <http://www.enforce.spb.ru/analiticheskie-zapiski/5683-2012-mart>

процесс» и «гражданский процесс». Известно, что традиционно в России доминировал уголовный процесс. Это четко просматривается на графике (рис. 2). Но в последние годы наблюдается кардинальное изменение ситуации. Это очень важно для понимания развития отечественной юридической мысли. Помимо возможности получения статистики упоминаний конкретного слова, можно выйти на конкретные документы и ознакомиться с их содержанием.



Рис. 2

Сегодня метод предоставления доступа к индивидуальной информации должен дополняться возможностью быстрой обработки. Именно такой способ представляет ценность и является перспективным. А для этого необходим переход на новую концепцию.

Можно привести другой пример. На сайте «РосПравосудие» на основании имеющихся данных о судебных актах формируется статистика по совершенным преступлениям. Все это в полной мере соответствует современным тенденциям, когда пользователь получает все больше доступа к информации и она становится бесплатной для него¹. Все эти изменения существенным образом затрагивают требования, которые со стороны пользователей предъявляются государственным органам. Сложно предвидеть те конкретные формы, в которых это выразится, но уже понятно, что у государственных органов не получится остаться в стороне от тех глобальных изменений, которые происходят.

¹ Об этом подробнее см.: *Мирошниченко А.* Адаптеры медиа. Почему СМИ превращаются в медиатроян. URL: http://slon.ru/russia/adaptemy_media_pochemu_smi_prevrashchayutsya_v_media_troyan-696591.xhtml

Облачные технологии как стратегия предоставления государственных услуг

С. Г. Чубукова*

ИТ-решения, основанные на облачных технологиях, используются все активнее – не только коммерческими, но и государственными структурами. Облачные вычисления (*cloud computing*) сегодня во многих странах рассматриваются в качестве стратегии предоставления государственных услуг. Создание национального облака требует унификации государственных бизнес-процессов, что является важным шагом на пути создания электронного правительства. Возможность получать государственные услуги, не контактируя с чиновником, безусловно, повышает эффективность и прозрачность работы государства, снижает вероятность коррупции и в результате приводит к качественному улучшению работы государственных органов власти. Заказ государственной услуги, отслеживание этапов ее реализации и получение результатов на домашнем или офисном компьютере поднимает государство на качественно новую ступень общения со своими гражданами и организациями.

Наконец, очевидно, что, размещая функционал в облаке, государственное учреждение экономит средства на поддержание собственных программной и технической баз.

В США и других зарубежных странах в настоящее время реализуются проекты по развертыванию облачных вычислений в органах власти федерального правительства и региональных структурах.

Федеральная облачная стратегия США – это результат систематизации опыта использования облачных вычислений в 30 проектах государственного сектора США. В документе описываются преимущества использования облачных вычислений для организаций госсектора, даются практические

* Чубукова Светлана Георгиевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры правовой информатики Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина.

инструкции по отбору сервисов, пригодных для перехода на облачную платформу¹.

Во время своего выступления на Давосском форуме в январе 2011 г. вице-президент Европейской комиссии по цифровому развитию Нили Крус сообщила, что Европейский союз уже выполнил необходимый объем подготовительных работ по созданию европейской облачной концепции и в 2012 г. представит документ, который будет сочетать анализ и план дальнейших действий².

Правительство России утвердило перечень мероприятий в рамках программы «Информационное общество». В дополнение к порталу государственных услуг, инфраструктуре универсальной электронной карты и электронной подписи поставлена задача по созданию национального облака – национальной платформы для распределенной обработки данных, в которой компьютерные ресурсы и мощности предоставляются пользователю как интернет-сервис³. Фактически сегодня такое облако уже создается «Ростелекомом» для обеспечения функционирования инфраструктуры электронного правительства.

Ассоциация производителей программного обеспечения (Business Software Alliance – BSA) объявила о том, что Россия сегодня занимает 16-е место среди 24 стран в рейтинге готовности к облачным вычислениям. Россия опередила Индию, известную высоким уровнем инвестиций в ИТ-сектор, а также динамично развивающиеся рынки Китая и Бразилии⁴.

Законодатели многих стран обращают пристальное внимание на возникающие проблемы и понимают, что адаптация законодательства к облачным технологиям является одним из приоритетных направлений. Так, в Европе в 2011 г. провели общественное обсуждение европейской облачной стратегии, в ходе которого все желающие высказали свое мнение на специальном веб-сайте, в том числе по вопросу реформирования законодательства.

Сегодня необходимо сосредоточиться на разработке российской облачной стратегии, в которой должны быть сформулированы основные цели и задачи и намечены направления реализации облачных технологий, в том числе в государственном секторе. В стратегии должны найти отражение такие вопросы, как защита конфиденциальной информации, особенно персональных данных, сформулированы рекомендации по составлению требований

¹ Облачная стратегия США: что задумал Кундра? // URL: http://www.saasworld.ru/phparticles/show_news_one.php?n_id=423

² Еврокомиссия: облачные вычисления нельзя оставлять на произвол рынка // URL: <http://cloud.cnews.ru/news/top/index.shtml?2011/03/31/434496>

³ Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)», в ред. Распоряжения Правительства РФ от 2 декабря 2011 г. № 2161-р // СЗ РФ. 19 декабря 2011 г. № 51, ст. 7543.

⁴ Исследование BSA «Рейтинг готовности стран к облачным вычислениям» (Global Cloud Scorecard) // URL: <http://www.comprice.ru/news/detail.php?ID=465356>

к государственным облачным системам. Несомненно, основным приоритетом при исследовании данных проблем является обеспечение безопасности государственных систем и обрабатываемой информации, надежность и бесперебойность предоставления государственных услуг.

Реализация национальной облачной стратегии невозможна без законодательных решений, которые создадут более благоприятный правовой режим для развития облачных технологий.

В первую очередь это связано с законодательством в области персональных данных. Необходимо четко определить правовой статус субъектов, предоставляющих, обрабатывающих и контролирующих персональные данные, порядок предварительной проверки используемых систем на предмет соблюдения законодательства, требования в отношении трансграничной передачи информации, обеспечения прав субъектов на доступ к собственным данным.

Сегодня облачный провайдер, которому оператор поручает обработку персональных данных, может рассматриваться как третье лицо. Федеральный закон (ФЗ) о персональных данных¹ говорит о том, что на передачу персональных данных третьим лицам необходимо согласие субъекта персональных данных. Следовательно, облачный провайдер обязан уведомить субъекта о начале обработки персональных данных и имеет право обрабатывать их только при получении согласия субъекта. При этом операторы персональных данных должны указывать, в частности, наименования своих облачных поставщиков и перечислять те действия, которые будут осуществляться на облачной платформе.

На практике у российских облачных провайдеров могут возникнуть серьезные проблемы с выполнением всех требований наших регуляторов. Согласно действующему законодательству передача по каналам связи персональных данных возможна только с применением сертифицированных криптографических средств. Это приводит к необходимости всем заказчикам облачных услуг располагать указанными средствами, которые должны соответствовать средствам провайдера.

Таким образом, затруднение внедрения облачных технологий в России связано не с отсутствием или трудностями реализации технологических решений, а с пониманием того, как следует размещать информацию в публичном облаке, и соответствующим правовым регулированием.

Также необходимо помнить, что при получении интернет-услуги информация пользователя может пересечь целый ряд государственных границ и обрабатываться на серверах в разных странах. Исследование BSA «Рейтинг готовности стран к облачным вычислениям» показало, что препятствуют

¹ ФЗ от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 31 июля 2006 г. № 31 (часть 1), ст. 3451.

развитию рынка облачных вычислений во всем мире существующие противоречия в законодательстве, регулирующем отношения в этой сфере в разных странах. Чтобы реализовать весь экономический потенциал облака, BSA призывает государства к гармонизации своих законодательств для стимулирования свободного перехода информации и данных через границы¹.

Национальная облачная платформа должна решить вопрос с защитой информации в органах государственной власти. Для этого необходимо законодательно определить ответственность за нарушения, связанные с использованием общего ресурса.

Кроме этого, при реализации крупных централизованных инфраструктурных проектов следует учитывать разграничения полномочий между различными субъектами государственного управления. Поскольку в регионах имеются различные потребности в использовании вычислительных ресурсов, которые также связаны с особенностями исторически сложившейся телекоммуникационной и технологической инфраструктуры, при создании национальной облачной стратегии необходимо учитывать региональный аспект, отказавшись от единого универсального подхода.

Если Россия в ближайшее время не приступит к разработке собственной стратегии в сфере облачных технологий, то мы рискуем поставить себя в еще большую зависимость от зарубежных ИТ-инноваций.

¹ См. URL: <http://www.comprice.ru/news/detail.php?ID=465356>

Об информационной открытости конституционного правосудия

*А. Н. Мочалов**

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС) является органом судебной власти, обеспечивающим правовую охрану Конституции РФ посредством отправления конституционного правосудия.

В отличие от других судов, решения которых в большинстве случаев затрагивают лишь интересы лиц, участвовавших в деле, акты КС оказывают непосредственное воздействие на всю правовую систему. КС наделен исключительной прерогативой официального толкования Конституции и конституционного истолкования федеральных законов. Сформулированные им правовые позиции способны коренным образом изменить сложившуюся правоприменительную практику. Законы, признанные Судом не соответствующими Конституции РФ, утрачивают силу. Напротив, если какую-либо норму КС признает соответствующей (не противоречащей) Конституции, то она в определенном смысле получает дополнительную (повышенную) гарантию легитимности. КС в своих решениях формулирует прогрессивные конституционные идеи, которые ложатся в основу правовой модернизации.

Поэтому любое дело, рассматриваемое КС, имеет широкий общественный резонанс. В связи с этим представляется, что в отношении конституционного правосудия должны существовать специальные стандарты информационной открытости.

В настоящее время на официальном сайте Суда¹ размещаются сведения, предусмотренные Федеральным законом (ФЗ) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ». На наш взгляд, этого недостаточно.

* *Мочалов Артур Николаевич*, канд. юрид. наук, зав. кафедрой юридических дисциплин Каменск-Уральского филиала Уральского института экономики, управления и права.

¹ URL: <http://www.ksrf.ru>

Во-первых, целесообразным представляется размещение на официальном сайте КС не только итоговых решений (постановлений и определений) по рассмотренным делам, но и некоторых других материалов соответствующих дел (если при этом не будет нарушена охраняемая законом тайна). Так, определенный общественный и научный интерес представляют заключения, представляемые Суду экспертами – авторитетными учеными-юристами. В мировой практике встречаются случаи, когда высшие судебные органы публикуют на сайтах стенограммы судебных заседаний, включая оглашенные объяснения сторон, заключения экспертов, показания свидетелей. Например, стенограммы дел, рассмотренных Высоким Судом Австралии, можно увидеть на специализированном научно-образовательном портале¹ (отметим, что Высокий Суд Австралии является не только высшим судебным органом, но и органом конституционного судебного контроля в данной стране).

Во-вторых, недостаточно информативным представляется существующий контент официального сайта КС. Например, раздел «Обращения в КС РФ»² представляет собой обычные извлечения из Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ». Такой способ информирования является малопривлекательным для рядовых граждан, желающих обратиться в КС и ищущих достоверную и понятную информацию о порядке и основаниях обращения (а разве не для человека и гражданина и обеспечения его прав функционирует вся система правосудия в нашей стране согласно ст. 2 и 18 Конституции?).

В качестве «контрастного» примера хотелось бы привести методы информирования граждан об избирательном процессе на сайте Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии РФ³: в ряде случаев здесь мы можем увидеть даже графический иллюстративный материал, объясняющий на интуитивно понятном уровне ключевые положения законодательства о выборах.

Представляется, что отмечаемый ежегодно большой поток явно необоснованных жалоб в КС объясняется недостаточной информированностью граждан о целях, задачах и функциях конституционного правосудия, основаниях обращения в орган конституционного контроля. Данную проблему частично можно было бы решить за счет улучшения информационного наполнения официального сайта КС, в частности, совершенствования ранее упоминавшегося раздела об обращениях.

В-третьих, концепция «электронного государства» предполагает не только одностороннее информирование граждан о функциях и деятельности

¹ URL: <http://www.austlii.edu.au>

² URL: <http://www.ksrf.ru/Treatments/Pages/default.aspx>

³ URL: <http://www.rcoit.ru/>

того или иного государственного органа, но и возможность интерактивного обсуждения решений, имеющих публичный интерес.

С учетом особой роли КС и общественной значимости принимаемых им решений, возможно, следовало бы ввести в практику обсуждение в Сети правовых позиций, сформулированных Судом, а также проблем, связанных с исполнением актов КС и других актуальных вопросов конституционного правосудия. Тем самым будут созданы каналы «обратной связи», которые не только позволят оценивать эффективность реализации решений КС, но и повысят информационное обеспечение самого конституционного судебного процесса.

Также перспективным представляется трансляция пленарных заседаний КС в сети Интернет подобно тому, как в настоящее время транслируются заседания президиума Высшего Арбитражного Суда РФ на официальном сайте данного судебного органа¹.

Предложенные меры позволят повысить доверие граждан к конституционному правосудию, сделать конституционный судебный процесс более открытым и понятным, способствовать реализации конституционных принципов гласности судопроизводства и участия граждан в осуществлении правосудия.

¹ URL: <http://www.arbitr.ru>

Обеспечение частных интересов при сборе и обработке информации государственными органами

*О. Г. Макаров**

Одной из основополагающих задач государственной власти является обеспечение справедливого баланса и непротиворечивости публичных и частных интересов.

Как это уже не раз случалось в истории, человек, открывая новые технологии, знаменующие очередной шаг на пути прогресса, одновременно находил способы обратить их во вред своим ближним. Так случилось и с внедрением электронных технологий при сборе и использовании информации.

С одной стороны, происходит ускорение доступа к информации, облегчение поиска необходимых данных, сокращение бумажного документооборота, обеспечение дополнительного канала обратной связи между государством и обществом. С другой – неконтролируемое либо трудно поддающееся контролю распространение информации о человеке.

Наука об управлении – кибернетика – утверждает, что для своего функционирования система должна:

- обеспечивать орган управления информацией о состоянии управляемого объекта;
- иметь обратную связь между органом управления и управляемым объектом¹.

Применительно к государству и обществу это означает, что:

- государственный аппарат должен обладать достаточно полной и оперативной информацией о состоянии элементов общества, т. е. граждан и их объединений;

* *Макаров Олег Германович*, научный сотрудник Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина.

¹ См., напр., *А. Я. Лернер*. Начала кибернетики. Наука. М., 1967.

- члены общества должны иметь возможность влиять на деятельность государственного аппарата, для чего как минимум они должны обладать информацией о деятельности государственных органов.

Таким образом, налицо публичный интерес, заключающийся в наиболее широком доступе к общественно значимой информации о деятельности государственных органов и государства в целом.

В то же время, как это следует из ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельности власти, обеспечиваются правосудием. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции РФ). Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 24 Конституции РФ).

Закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», направленный на защиту личной информации при ее обработке средствами вычислительной техники¹, определяет персональные данные как *любую* информацию, относящуюся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу.

Следовательно, имеется охраняемый законом интерес, направленный на максимально возможное ограничение распространения личной информации.

Кроме того, при обработке и хранении информации имеется некоторое совпадение общественных и личных интересов. Так, например, и общество, и индивид заинтересованы в развитии безбумажной технологии, оперативной обработке данных, быстром и удобном доступе к информации.

Интерес отдельного лица заключается не только в ограничении доступа к личной информации, но и в возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, с чем корреспондирует обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц предоставлять такую информацию (ст. 24 Конституции).

Особая роль в разрешении проблемы справедливого баланса публичных и частных интересов принадлежит Конституционному Суду РФ²,

¹ Так, в соответствии со ст. 2 Закона «О персональных данных» целью настоящего федерального закона является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В соответствии со ст. 3 того же закона, автоматизированная обработка персональных данных – это обработка персональных данных с помощью средств вычислительной техники.

² См., напр., Постановления КС РФ от 23.12.1997 № 21-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 855 Гражданского кодекса РФ и ч. 6 ст. 15 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ», от 16.05.2000 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 4 ст. 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой компании *Timber Holdings International Limited*.

который, однако, используя это понятие, не дал ему определения. Профессор Т. Т. Алиев считает, что частные интересы – это охраняемые правом интересы, присущие конкретным лицам и социальным группам. Публичные интересы можно определить, как защищаемые правом общественные и государственные интересы¹.

Говоря о частных интересах, должны ли мы учитывать лишь те интересы людей, которые охраняются законом? Как быть в ситуации, когда государственный орган, действуя в рамках закона, ущемляет интересы конкретного лица?

Так, например, на сайте Федеральной службы судебных приставов² (ФССП) действует банк данных исполнительных производств. Он позволяет получить сведения о должниках – как физических, так и юридических лицах. Получить такую информацию о конкретном лице может любой обратившийся на сайт.

Благодаря изменениям, внесенным в ряд федеральных законов, публикация данных о должниках на сайте ФССП осуществляется на законных основаниях³, т. е. формально нет нарушения интереса, защищаемого законом. Очевидно, что человек не заинтересован в распространении негативной информации о себе. Следовательно, его интересы нарушены. С другой стороны, общество не может считаться с любыми притязаниями человека, в частности, с такими, которые нарушают интересы других членов общества. Противоречие устранимо, если понимать право шире, нежели только писанные законы, и признать, что право включает в себя понимание справедливого и несправедливого, правила, обычаи, принимаемые обществом и реально действующие, даже не будучи облеченными в форму правовой нормы.

Интересы, не охраняемые формальными нормами права, могут быть защищены только в рамках конституционного судопроизводства, поскольку суд общей юрисдикции и арбитражный суд обязаны руководствоваться буквой закона.

Иная ситуация, когда государственный орган, нарушая интересы индивидуума, действует на основании неоднозначного, спорного толкования закона.

Например, сегодня на интернет-портале Федеральной налоговой службы (ФНС) РФ⁴ можно свободно получить информацию о налоговой

¹ Алиев Т. Т. Роль Конституционного Суда РФ в сочетании баланса частных и публичных интересов в России // Современное право. 2010. № 4. С. 63.

² URL: <http://www.fssprus.ru>

³ Изменения внесены: Федеральным законом № 196-ФЗ от 11.07.2011 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и ст. 8 Федерального закона «О судебных приставах», Федеральным законом от 25.07.2011 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных».

⁴ URL: <http://www.nalog.ru>

задолженности любого физического лица, если известны его ИНН, имя и фамилия. Правовую основу позиции налогового органа, позволяющую предоставлять персональные данные широкому кругу лиц, составляет п. 3 ст. 102 НК РФ, в корреспонденции со ст. 7 Закона «О персональных данных». Согласно ст. 102 НК РФ сведения о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения не составляют налоговую тайну. Ст. 122 НК РФ устанавливает, что неуплата или неполная уплата налога является налоговым правонарушением. Ст. 7 Закона «О персональных данных» устанавливает общее правило, согласно которому операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Правовая позиция налогового органа представляется нам спорной, поскольку в ст. 7 Закона «О персональных данных» говорится о том, что для получения права на раскрытие или распространение персональных данных без согласия субъекта персональных данных необходимо явное указание закона.

Частные интересы, нарушенные государственным органом, действующим на основании спорного толкования закона, могут быть защищены в суде общей юрисдикции или арбитражном суде. Правоприменение – прерогатива суда, что не препятствует лицам, участвующим в деле, предлагать суду собственное толкование закона и отстаивать свою позицию.

В информационном взаимодействии с государством человек является менее защищенной стороной уже потому, что в ряде случаев он обязан предоставить информацию о себе, а контроль над дальнейшим распространением этой информации отдельным членом общества затруднен. Так, например, налогоплательщик обязан предоставлять налоговую декларацию, а в ряде случаев и первичные документы. Персональная информация предоставляется государственному органу при регистрации прав на недвижимость, транспортного средства, при регистрации юридического лица – примеров масса, они общеизвестны.

Обязанности физического лица по предоставлению информации государственному органу корреспондируют с обязанностью государственного органа ограничивать доступ к персональным данным, подкрепленной ответственностью должностных лиц.

Эта ответственность может быть достаточно серьезной. Так, Уголовный кодекс РФ предусматривает максимальную санкцию в виде пяти лет лишения свободы (до семи лет в исключительных случаях):

- ст. 137 УК РФ: нарушение неприкосновенности частной жизни;

- ст. 272 УК РФ: неправомерный доступ к компьютерной информации.

Кроме того, предусмотрена административная ответственность:

- ст. 13.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях: нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) и дисциплинарная ответственность, предусмотренная трудовым законодательством.

Очевидно, что одних только мер ответственности недостаточно для пресечения незаконного распространения персональной информации. Сегодня широко продаются электронные базы данных с различной информацией о людях – от адресов места жительства и телефонных номеров до данных о собственности.

В немалой степени этому способствует и та простота, с которой данные, представленные в электронной форме, копируются и распространяются.

Участники научно-практической конференции «Информационная безопасность регионов России» констатировали, что современные программные средства защиты информации обеспечивают достаточную надежность. Утечка информации происходит через персонал, имеющий доступ к данным, прежде всего обслуживающий компьютерные системы¹.

На практике привлечение к ответственности должностных лиц, виновных в незаконном распространении персональной информации, затруднено. Прежде всего сложно установить причинно-следственную связь между появлением на рынке дисков с персональными данными и деяниями конкретного должностного лица.

В то же время проблема предотвращения утечки информации решаема. Об этом свидетельствует тот факт, что коммерческие структуры достаточно успешно защищают свою информацию. Например, нелегальное получение данных о состоянии счетов клиентов коммерческого банка – задача чрезвычайной сложности.

Частные интересы были бы соблюдены в большей степени, если бы человек имел достаточные гарантии того, что доступ к его личным данным ограничен в должной мере.

В частности, доступ к данным о должниках на сайтах ФССП и ФНС следовало бы предоставлять исключительно самому должнику или иным лицам с его разрешения. Совершенно отказываться от сервиса по доступу к персональным данным через телекоммуникационные каналы было бы не разумно,

¹ Информационная безопасность регионов России (ИБРР-2011). VII Санкт-Петербургская межрегиональная конференция. Санкт-Петербург, 26–28 октября 2011 г.: Материалы конференции / СПОИСУ. СПб., 2011. URL: http://www.spoisu.ru/files/ibrr/ibrr2011/ibrr2011_materials.pdf

ведь граждане заинтересованы в наличии сервисов, предоставляемых ФНС и ФССП, которые позволяют оперативно получать информацию о собственной задолженности и другой важной информации.

С этой точки зрения интересен сервис, введенный в эксплуатацию на сайте ФНС для некоторых субъектов РФ¹. Налогоплательщики этих регионов имеют доступ в Личный кабинет, посредством которого могут получать актуальную информацию о задолженности по налогам перед бюджетом, о суммах начисленных и уплаченных налоговых платежей, о наличии переплат, об объектах движимого и недвижимого имущества, контролировать состояние расчетов с бюджетом, обращаться в налоговые органы без личного визита в налоговую инспекцию и т. п.

Однако в целом в век торжества электронных технологий получение доступа в Личный кабинет осуществляется архаичным способом: налогоплательщик должен лично обратиться в инспекцию ФНС РФ с паспортом и свидетельством о присвоении ИНН.

Многие проблемы разграничения доступа к индивидуальным данным могли бы быть решены использованием персональной электронной подписи. Например, электронная подпись позволила бы идентифицировать лицо, обращающееся на сайт государственного органа, и предоставлять различный объем информации в зависимости от статуса этого лица.

Персональная электронная подпись могла бы помочь и в решении проблемы утечки информации из государственных органов. Персональные данные на серверах государственных органов могли бы храниться в зашифрованном виде так, чтобы даже системный администратор или другой обслуживающий персонал не мог их прочитать. Доступ к данным имели бы только те должностные лица, которым это необходимо в силу служебных обязанностей. При этом ключом доступа служила бы электронная подпись конкретного должностного лица. Ведение журнала доступа – стандартная процедура современных вычислительных систем. Таким образом, можно обеспечить разграничение и протоколирование доступа к персональным данным.

Правовая основа для повсеместного введения персональной электронной подписи уже создана. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» предусматривает, что квалифицированная электронная подпись является универсальной, т. е. информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, кроме случаев, явно указанных законом (ст. 6 указанного закона).

¹ Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Нижегородская область, Тверская область, Калужская область.

К сожалению, сегодня еще не наблюдается триумфального шествия универсальной электронной подписи. Впрочем, это дело ближайшего будущего и тема отдельного исследования.

Подводя итог сказанному, отмечу, что частные интересы могут быть соблюдены в большей мере принятием правовых и организационно-технических мер, ограничивающих доступ к личной информации, в частности, путем использования персональной электронной подписи.

Пределы ограничения права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти

*И. И. Маскаева**

Возрастающая роль информации как ресурса, выступающего неотъемлемой основой любого вида человеческой деятельности, приводит к осознанию необходимости решения проблем соотношения формирующихся вокруг информационных ресурсов различных интересов, прежде всего частных и публичных, и их гармонизации. Баланс публичных и частных интересов достижим при установлении определенного порядка использования информационных ресурсов, в особенности порядка реализации права на доступ к информации.

Федеральный закон (ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусматривает дифференциацию информации на общедоступную и ограниченного доступа. Таким образом, формируются определенные режимы использования информации, представляющие собой совокупность правовых средств регулирования доступа к информационным ресурсам и распространения информации, включая законодательное закрепление запретов или ограничений доступа, установление особого порядка доступа к информации, установление обязанностей по предоставлению (распространению) информации определенного содержания и закрепление определенных гарантий реализации права на доступ к информации.

Принципы реализации права на доступ к информации, на которых строится комплекс норм ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», согласуются с базовыми положениями международного права в области информации, в частности, с положениями Всеобщей

* *Маскаева Ирина Ивановна*, преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского филиала, НИУ «Высшая школа экономики», магистр немецкого права.

декларации прав человека¹ (ст. 12 и 19), Конвенции о защите прав человека и основных свобод² (ст. 8 и 10), Международного пакта о гражданских и политических правах³ (ст. 17 и 19). Указанные нормы международного права объединяет не только формальное, буквальное повторение прав на доступ к информационным ресурсам и защиту информации, касающейся личной сферы, но и установление общих объективных условий, которые могут выступать критериями ограничения таких прав: защита прав и интересов других лиц, охрана национальной безопасности и государственной целостности, правопорядка и общественного порядка, здоровья и нравственности населения, экономического благосостояния государств. Такие же критерии ограничения прав человека закреплены и в Конституции РФ, ч. 3-я ст. 55 которой устанавливает формальный и материальный (содержательный) критерии.

Наряду с установлением определенных режимов доступа (распространения) к информации ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», конкретизируя правомочия различных субъектов на доступ к различным видам информации (например, в ст. 8 и 9), постоянно использует формулировки «при условии соблюдения требований, установленных федеральными законами», «в порядке, установленном законодательством Российской Федерации», «в соответствие с федеральными законами, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления», «только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами», «если иное не предусмотрено федеральными законами». Ссылки на законодательство (преимущественно федеральное) только в указанных двух статьях даются 16(!) раз. Это свидетельствует о том, что провозглашаемые свободы и закрепленные права, связанные с доступом к информации, подлежат достаточно подробной регламентации, связанной со многими оговорками в виде «исключений» и «предусмотренных российским законодательством случаев».

Из комплекса проблем, сопровождающих реализацию права на доступ к информации, в силу своей особой значимости выделяется проблема доступа к информации о деятельности государственных органов, связанная прежде всего со способами обеспечения доступа к такой информации, формой ее предоставления, безвозмездным характером (как бесплатностью самой информации, так и – средств программного обеспечения, необходимых для ее получения).

Установленные ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» способы

¹ Принята и провозглашена резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

² Рим, 4 ноября 1950 г.

³ Нью-Йорк, декабрь 1966 г.

обеспечения права на доступ к информации о деятельности государственных органов не должны исключать из круга пользователей каких-либо субъектов, не имеющих возможности использовать тот или иной способ, то есть каждый государственный орган должен обеспечивать доступ к информации всеми указанными способами в совокупности, располагая всем арсеналом средств, предусматривающих возможность выбора альтернативы. В связи с этим представляется весьма сомнительным положение рассматриваемого закона, предусматривающее возможность отказа государственного органа в предоставлении информации по запросу, если такая информация опубликована в СМИ или размещена в сети Интернет, поскольку не все граждане имеют реальную возможность доступа к нему.

Форма предоставления информации, предусмотренная как инструмент объективизации информации, предоставляемой по запросу, определяется законодательством как любая запрашиваемая форма, в которой информация вообще существует в государственном органе. Вполне демократичное правило, согласно которому пользователь может получить информацию в любой запрашиваемой форме, превращается фактически в определенное препятствие из-за установления платности и возмездности такого способа обеспечения доступа к информации. Безвозмездный характер получения доступа к информации о деятельности государственных органов должен подкрепляться как бесплатностью самой информации, так и средств программного обеспечения, необходимых для обеспечения процессов получения информации. Поскольку если, например, при размещении информации в сети Интернет должно применяться лицензионное программное обеспечение, которое возможно, не нарушая закон, приобрести исключительно на платной основе, такая организация доступа к информации не может считаться бесплатной.

Вопрос платности предоставления различной информации, касающейся правового статуса или регистрационных сведений, тем не менее остается неоднозначным: Верховный Суд РФ¹ в своем решении обосновал возможность взимания платы, учитывая, что данные денежные средства расходуются на организацию и совершенствование соответствующих административных процедур, что несколько не согласуется с принципами бюджетного законодательства, поскольку финансирование соответствующих процедур осуществляется за счет бюджетных средств, выделяемых на организацию деятельности государственного органа, а, кроме того, обезличивание поступлений в бюджет не способствует прояснению вопроса о том, каким образом именно эти средства расходуются на организацию и совершенствование конкретных административных процедур.

¹ Решение Верховного Суда РФ от 23 ноября 2009 г. № ГКПИ09-1460 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.base.garant.ru/1794287> (дата обращения: 13.04.2012).

Следующей проблемой является содержательная часть информации о деятельности государственных органов, доступ к которой гарантируется. Требование исключения из такой информации сведений, составляющих охраняемую законом тайну, закреплено в ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», однако порядок исключения точно не определен. Отсутствие четких критериев отнесения информации к сведениям, составляющим, например, служебную тайну, не позволяет определить пределы ограничения прав пользователей на доступ к информации о деятельности государственных органов.

Ряд неразрешенных проблем составляют вопросы обеспечения доступа к информации и предоставления информации в электронной форме, использования электронной подписи, защиты электронных ресурсов, что приобретает особую актуальность в связи с внедрением информационных технологий и электронных форм взаимодействия как в работу госаппарата, так и в процесс взаимодействия государства и граждан, в частности, с организацией предоставления государственных услуг.

Показательным в этой части является опыт Германии. Несмотря на то, что идеи «электронного правительства» все же хронологически ранее начали внедряться в США, Великобритании, Швейцарии и Франции, Германия, поддерживая данную инициативу, достигла определенных успехов в области информатизации. В Германии действует принятый в 2005 г. закон, регулирующий порядок доступа к информации, а также отдельные положения отраслевых законов (Закон об административном процессе, Закон о социальном судопроизводстве, Гражданский процессуальный кодекс, Семейный кодекс, Закон об общественном порядке, Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовно-исполнительный кодекс и др.).

Правовое регулирование доступа к информации о деятельности государственных органов в Германии носит ограничительный характер. Так, в ст. 29 Закона об административном процессе доступность информации обуславливается обоснованностью запроса/предоставления документов, то есть подтверждением того, что ознакомление с ними необходимо в связи с реализацией и защитой прав заявителя. Такой концептуальный подход немецкого государства к реализации указанного права связан с историческими условиями развития законодательства, которое традиционно предусматривало сохранение бюрократическим аппаратом тайны (государственной, служебной и иной), сопряженное с обязанностью соблюдения служебного поведения, включая нераспространение сведений, ставших известными в связи с выполнением должностных обязанностей.

Все ограничения условно можно разделить на предметно-ориентированные и персонально-ориентированные. Во-первых, право на доступ к информации ограничено пределами процесса, например, административного.

Во-вторых, этим правом обладают только участники процесса, под которыми понимаются заявитель, противная сторона и привлекаемые в качестве участников третьи лица. Все остальные лица обладают лишь правом на принятие свободного от ошибок усмотрения решения, если этим решением затрагиваются их интересы. Предмет и объем запрашиваемой информации должны соответствовать необходимому содержанию и объему тех знаний, которые способствуют реализации или защите законных интересов. В соответствии со сложившимися представлениями законный интерес состоит тогда, когда доступ к информации преследует и способен достичь цели снятия правовой неопределенности в правоотношениях, прояснения фактических неточностей, неясностей правоотношений или гарантировать формирование основания для реализации правопритязаний.

В настоящее время немецкое законодательство испытывает на себе влияние углубляющихся процессов европейской и мировой интеграции, выражающееся, в частности, в восприятии общеевропейских тенденций развития информационного права. Примером здесь является принятие в Германии Закона об информации об окружающей среде на основе соответствующей директивы Европейского Союза, который закрепил принципиально отличный от прежнего подход к регулированию доступа к информации, установив свободный режим доступа к указанной информации, без необходимости обоснования своего запроса.

В контексте европейской интеграции совершенствуется и немецкое законодательство в области электронного документооборота, с которым тесно связана проблема электронной подписи. В Германии нормативную основу применения электронной подписи составляют акты Европейского Союза, в частности, директива Европейского Союза, в которой определены принципиальные положения, касающиеся правового режима электронной подписи, федеральный закон ФРГ об электронной подписи и отраслевые законы, частично затрагивающие вопросы использования электронной подписи (закон об административном процессе, гражданский кодекс, гражданский процессуальный кодекс, закон об эквивалентности форм и другие), постановление об электронной подписи и иные нормативные акты.

Директива Европейского Союза определяет электронную подпись вне зависимости от технологических аспектов как данные, прилагаемые, прикрепленные или логически следующие за иными данными и служащие их аутентификации, идентификации, а также различает цифровую и электронную подписи, подчеркивая соответственно технологичный и правовой характер обеих. При этом директива предусматривает такие виды электронной подписи, как простая, прогрессивная и квалифицированная, генерируемая специальным устройством, выдаваемая специальным сертификационным центром и подтверждаемая сертификатом. При этом директива Европейского

Союза закрепляет среди прочих следующие важные положения: квалифицированная электронная подпись, подтвержденная соответствующим сертификатом, имеет равное юридическое значение с традиционной рукописной подписью; электронная подпись, не подтвержденная сертификатом, может быть принята как доказательство в суде, но в отличие от квалифицированной электронной подписи будет расцениваться в соответствии с усмотрением судьи; выданные государствами – членами ЕС сертификаты электронных подписей подлежат взаимному признанию; лица, выдающие сертификаты, несут ответственность перед субъектами, доверявшими сертификату; государства – члены ЕС не должны ставить создание центров по выдаче сертификатов квалифицированной электронной подписи в зависимость от какой бы то ни было разрешительной процедуры.

Российский законодатель в последнее время уделяет повышенное внимание сфере электронного документооборота в контексте реализации права на доступ к информации. Глобальность информационного пространства и трансграничность информационных потребностей современного государства в сочетании с включенностью в процесс гармонизации правовых систем современности требуют при нормативном оформлении развивающихся отношений взвешенного подхода и учета опыта зарубежного законодательства. Информация как ресурс, создаваемый человеком, должна находиться в правовом поле, в плоскости правового регулирования, обеспечивающего, с одной стороны, гарантированность права человека и гражданина на доступ к информации, а с другой – защиту общественного блага в виде сохранения объективно необходимой тайны и интересов государства, понимаемых как интересы всего общества. Поэтому при решении обозначенных проблем необходимо продолжить изучение зарубежного опыта и использовать его позитивные аспекты, которые могут быть гармонично сочетаемы с российскими представлениями о развитии права в области защиты информации.

Организация системы государственного управления информационным обеспечением в электронной среде

*Н. Н. Ковалева**

Переход к информационному обществу осуществляется при активной роли государства, которое берет на себя организацию информационно-коммуникационной системы в публичной сфере. Именно государство разрабатывает целостную политическую концепцию перехода к информационному обществу. От него требуется не только разработка новых программ, но и создание общих условий для развития информационно-коммуникационных технологий.

Эффективное информационное обеспечение государственного управления создает возможности для реализации технологий электронного государства, которое в свою очередь определяет развитие информационного общества. От качества информационного обеспечения зависит обоснованность принимаемых решений и эффективность функционирования системы государственного управления. Высоким качеством информационного обеспечения будет только при условии создания четкой, иерархично-организованной системы управления им.

В Указе Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации»¹ впервые была обозначена система государственных органов, реализующих государственную политику в сфере информатизации, которая включает:

- 1) органы управления при Президенте РФ;
- 2) федеральные органы исполнительной власти;
- 3) органы исполнительной власти субъектов РФ.

* *Ковалева Наталья Николаевна*, канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4. Ст. 305; СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 3096; 1997. № 3. Ст. 367; № 28. Ст. 3422.

Государственное управление в информационной сфере осуществляется всеми ветвями власти¹. Общее управление осуществляют:

- Федеральное Собрание РФ;
- Президент РФ;
- Правительство РФ;
- Суды.

К полномочиям этих органов в сфере информатизации можно отнести:

- 1) осуществление государственной политики через принятие нормативных актов;
- 2) подготовку и реализацию государственных программ в информационной сфере;
- 3) реализацию прав физических и юридических лиц в процессе информатизации;
- 4) государственный контроль и надзор в сфере информатизации.

Кроме того, можно выделить органы власти, обладающие наиболее широкой компетенцией в информационной сфере на федеральном уровне, и в первую очередь к ним относятся органы исполнительной власти, а именно²:

1) министерства РФ:

- Министерство культуры;
- Министерство образования и науки;
- Министерство промышленности и торговли;
- Министерство связи и массовых коммуникаций;
- Министерство юстиции;
- Министерство экономического развития;
- Министерство внутренних дел и др.;
- агентства:
- Федеральное архивное агентство;
- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям;
- Федеральное агентство связи;
- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;

¹ Под государственным управлением в информационной сфере понимается специфический вид социального управления, при котором государство реализует свои властные полномочия всеми органами государственной власти (в широком смысле) либо органами исполнительной власти (в узком смысле) по регулированию отношений, возникающих по поводу информации и в связи с ее оборотом в социальных системах.

² Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. ст. 2290; № 22. ст. 2544; № 30. ст. 3619; № 37. ст. 4181; № 41. ст. 4653; № 42. ст. 4788; № 49. ст. 5768; № 52. ст. 6366; 2009. № 1. ст. 95; № 37. ст. 4396; № 41. ст. 4731; 2010. № 4. ст. 369; № 10. ст. 1057; № 20. ст. 2435; № 27. ст. 3445; № 35. ст. 4528. 4533; 2011. № 5. ст. 709; № 7. ст. 938; № 10. ст. 1341. Российская газета. № 111. 26 мая 2011 г. Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 22 мая 2012 г.

2) службы:

- Федеральная служба безопасности РФ;
- Федеральная служба государственной статистики;
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- Государственная фельдъегерская служба РФ;
- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;
- Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- Федеральная служба по интеллектуальной собственности;
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Полномочия этой группы органов в информационной сфере включают в себя:

- 1) осуществление регулирования в информационной сфере, направленного на удовлетворение потребностей физических, юридических лиц и органов власти;
- 2) координацию деятельности федеральных исполнительных органов и органов исполнительной власти субъектов РФ;
- 3) осуществление государственного учета (ведение государственных сводок): ведение реестров, кадастров, списков, перечней;
- 4) лицензирование, сертификацию и экспертизу информационных услуг;
- 5) обеспечение подготовки кадров;
- 6) проведение научно-исследовательских работ;
- 7) осуществление методических и консультационных работ по обеспечению развития информационных систем;
- 8) формирование временных творческих коллективов и экспертных советов;
- 9) привлечение к ответственности лиц, нарушивших нормы права в информационной сфере.

Таким образом, анализ действующей системы органов власти, реализующих государственное управление информационным обеспечением в РФ, показывает отсутствие четко выстроенной и взаимоувязанной иерархии в этой сфере. Организовать такую систему управления возможно при условии использования опыта государственного строительства в России и за рубежом. Например, «Закон об электронном государстве» 2002 г. в США достаточно детально выстраивает систему государственного управления информационным обеспечением.

Закон «Об электронном государстве» состоит из пяти разделов (титолов):

- 1) электронные государственные службы административного и бюджетного управления;
- 2) федеральное управление электронной государственной службы;
- 3) информационная безопасность;
- 4) утверждение ассигнований и сроков;
- 5) защита конфиденциальной информации и достоверности статистики.

Целями создания электронного государства согласно этому закону являются:

- 1) обеспечение межведомственного сотрудничества;
- 2) развитие и распространение электронного государственного управления;
- 3) расширение участия граждан в государственном управлении;
- 4) повышение уровня информированности лиц, принимающих властные решения;
- 5) сокращение издержек и затрат на государственные структуры;
- 6) доступ к надежной государственной информации.

Система органов власти, реализующих полномочия в области создания и функционирования электронного государства в США:

- 1) агентства по информации;
- 2) чиновник по информации;
- 3) совет высших должностных лиц по информации (межведомственный характер);
- 4) управление по вопросам электронного государства;
- 5) администратор управления (назначается президентом);
- 6) административное и бюджетное управление;
- 7) директор административного и бюджетного управления;
- 8) межведомственная комиссия по государственной информации¹.

Если учесть, что одной из краеугольных проблем при осуществлении информационного обеспечения является недостаточность взаимодействия между органами власти различных ведомств и уровней, то отсюда следует, что в целях повышения эффективности технологий электронного государства необходимо создать систему государственного управления информационным обеспечением в России.

С одной стороны, задача повышения эффективности взаимодействия между органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления решается на основе интенсивного использования информационных и коммуникационных технологий.

¹ См. подробнее анализ «Закона об электронном государстве» США 2002 г.: Информационные ресурсы развития РФ: Правовые проблемы / Институт государства и права. М., 2003. С. 380, 387.

С другой стороны, развитие информационных технологий и внедрение их в административные процессы требуют усиления межведомственного взаимодействия¹.

Предполагается целесообразным создание независимого федерального органа власти, руководитель которого назначается Президентом РФ, с подчиненными ему структурами на региональном и местном уровнях. В этом случае данный орган власти организует создание единого информационного пространства не только с точки зрения его технического обеспечения, но и сущностного наполнения, а также распределения финансовых потоков на выполнение данной задачи. Одновременно организует решение задач в области информационной безопасности и защиты личной жизни. При этом в каждом органе исполнительной власти, как в федеральном, так и в региональном и местном, создается должность – чиновник по информации, который назначается по согласованию с создаваемой структурой. Представляется особенно важным объединение функций контроля и надзора в сфере защиты информации с контролем за финансированием этих процессов.

Таким образом, будет реализована тенденция к более тесному взаимодействию органов власти и граждан по предметно-функциональному признаку, а также персонализирована ответственность при организации информационного взаимодействия.

Кроме того, данный подход позволит решить одну из основных задач процесса внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу государственного и муниципального управления – повышение эффективности работы органов государственной власти и местного самоуправления. Без решения данной задачи невозможно обеспечить реализацию прав граждан на доступ к информации и обеспечение предоставления эффективных и удобных в использовании услуг органов государственной власти гражданам России.

¹ См., напр., Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 (в ред. Постановления Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451) «О Единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. 2010. № 38. ст. 4823, 2011. № 24. Ст. 3503.

Актуальные проблемы доступа к информации в деятельности Федеральной службы судебных приставов

*В. В. Дмитриев**

Доступ к информации в деятельности Службы судебных приставов можно рассматривать в двух аспектах. Первый аспект – это предоставление гражданам сведений о наличии (отсутствии) задолженности, способах ее погашения и ходе исполнительного производства. С 01.01.2012 вступили в силу изменения в Федеральные законы (ФЗ) «Об исполнительном производстве» и «О судебных приставах», предусматривающие создание и ведение общедоступного банка данных по исполнительным производствам.

Любой гражданин может на сайте Федеральной службы судебных приставов ввести в эту информационную систему свои фамилию, имя, отчество и дату рождения и получить следующие сведения о своих долгах: дата принятия и номер исполнительного документа; дата возбуждения и номер исполнительного производства; наименование должника; наименование и адрес подразделения судебных приставов; информация о розыске должника, его имущества или розыске ребенка.

Общедоступными являются и требования исполнительных документов за исключением исполнительных документов, выданных на основании судебного акта, текст которого в соответствии с законодательством РФ не подлежит размещению в сети Интернет, и данных о взыскателе.

Перечень судебных актов, не подлежащих размещению в сети Интернет, установлен ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ». В частности, не размещаются судебные акты по делам, возникающим из семейно-правовых отношений. Проблема состоит в том, что банк данных исполнительных производств формируется автоматически, путем выгрузки из баз данных территориальных органов службы приставов.

* *Дмитриев Вадим Владимирович*, заместитель руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Санкт-Петербургу.

На сегодняшний день очень сложно представить себе, как компьютерная программа будет определять, относится тот или иной исполнительный документ к семейным отношениям или не относится. Для того чтобы она могла это делать, в законе должен быть указан четкий перечень требований соответствующих исполнительных документов – например, о взыскании алиментов, об отобрании ребенка, и т. д. Тогда будет возможен автоматический фильтр по этим записям в региональных базах исполнительных производств.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 17.10.2009 г. № 1555-р Федеральная служба судебных приставов оказывает в электронном виде такие государственные услуги, как рассмотрение обращений граждан, предоставление информации по находящимся на исполнении исполнительным производствам и подача в рамках исполнительного производства процессуальных заявлений.

С рассмотрением обращений проблем не возникает. Что же касается предоставления сведений о наличии исполнительных производств, то данная услуга фактически дублирует общедоступный банк данных. Это влечет излишние трудозатраты, поскольку только с начала текущего года по России поступило более шестидесяти тысяч заявлений об оказании данной услуги. Каждое из этих заявлений необходимо вручную зарегистрировать и подготовить ответ.

Наиболее важная проблема связана с подачей процессуальных заявлений. Направление таких заявлений неуполномоченным лицом, то есть их фальсификация, может повлечь серьезные нарушения прав и законных интересов сторон исполнительного производства. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)», порядок регистрации и авторизации заявителя на Едином портале устанавливается оператором Единого портала по согласованию с Министерством экономического развития РФ. Данные регистрация и авторизация могут осуществляться двумя способами: с использованием электронной подписи или путем создания логина и пароля.

Очевидно, что если использование электронной подписи обеспечивает надлежащий уровень информационной безопасности, то логин и пароль могут быть созданы любым лицом, обладающим сведениями об идентификационном номере налогоплательщика и страховом номере индивидуального лицевого счета должника либо взыскателя.

Вместе с тем согласно пункту 10 указанного постановления правительства применение электронной подписи при оказании государственных услуг с использованием Единого портала является обязательным только в случаях, установленных законодательством РФ.

С учетом вышеизложенного представляется необходимым внести в ФЗ «Об исполнительном производстве» дополнения, предусматривающие обязательное использование электронной подписи при направлении сторонами исполнительного производства процессуальных заявлений в электронном виде.

Очевидно, что предоставление Федеральной службой судебных приставов государственных услуг может быть организовано и в многофункциональных центрах, работающих по принципу «единого окна». Более того, в этих центрах имеются возможности для существенной оптимизации процедур получения данных услуг, поскольку заявитель может проконсультироваться у операторов центра по вопросам оформления документов и получения ответа на обращение. При этом результаты оказания услуги, заверенные надлежащим образом, могут быть тут же выданы гражданину на руки в бумажном виде.

Правовая основа взаимодействия органов государственной власти и многофункциональных центров определена Постановлением Правительства РФ от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления».

Вместе с тем услуги Федеральной службы судебных приставов не входят в установленные указанным правовым актом перечни государственных услуг, предоставление которых организуется либо может быть организовано в многофункциональных центрах. Постановлением в то же время предусмотрено, что на основании соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти может быть организовано и предоставление иных государственных услуг.

С учетом децентрализации процедуры заключения соглашений, а также того, что отсутствует установленная законом обязанность органов, предоставляющих государственные услуги, заключать подобные соглашения, формирование единого информационного пространства в сфере исполнительного производства представляется весьма затруднительным.

Поэтому назрела необходимость включения услуг Федеральной службы судебных приставов в перечень, установленный Постановлением Правительства № 797.

Второй аспект рассматриваемой темы – организация доступа судебных приставов-исполнителей к информации о должниках и их имуществе. Важным шагом, направленным на унификацию информационного обмена, стало Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

Вместе с тем одной из основных проблем организации межведомственного взаимодействия является неготовность различных органов государственной власти предоставлять необходимую информацию. Причины неготовности связаны в первую очередь с отсутствием единой автоматизированной базы данных и недостаточной производительностью электронных сервисов, предоставляющих информацию. Это касается прежде всего Пенсионного фонда, Миграционной службы, Службы исполнения наказаний.

В результате на сегодняшний день Служба судебных приставов реально получает информацию через единую систему межведомственного электронного взаимодействия только из одного государственного органа – Федеральной налоговой службы. Между тем с момента издания Постановления Правительства № 697 прошло уже полтора года.

По поручению Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов Служба судебных приставов участвует в пилотном проекте по переходу на осуществление государственных функций в электронном виде. Разработана и согласована с четырнадцатью ведомствами технологическая карта межведомственного взаимодействия. По результатам одобрения технологической карты в аппарате правительства ожидается соответствующее поручение по реализации взаимодействия.

Другим препятствием для получения информации является недостаточность законодательного регулирования. Службой судебных приставов направлены в Минюст России предложения по доработке проекта ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в части установления правового режима электронного документооборота и обеспечения его юридической значимости для органов государственной власти. Ключевой особенностью указанных предложений является возможность вынесения исполнительных документов и постановлений судебного пристава в виде электронного документа и полномочия Правительства РФ по установлению требований к их форматам.

Создана межведомственная рабочая группа по вопросам организации информационного взаимодействия службы приставов и судов РФ, в рамках которой ведется работа по разработке Постановления Правительства РФ «Об утверждении форматов исполнительного документа и постановления судебного пристава, выносимых в виде юридически значимого электронного документа».

Следует также отметить, что полный отказ от информационного взаимодействия на региональном уровне представляется неоправданным. Во-первых, очевидно, что информация из комитетов администрации субъекта РФ не может быть получена на федеральном уровне. Во-вторых, в ряде случаев проверка данных по всей стране не имеет практического смысла. Например, если

организация зарегистрирована в Петербурге, то вероятность получения значимой для судебного пристава информации из арбитражных судов других регионов минимальна. В третьих, иногда, например, в целях розыска автотранспортных средств, возникает необходимость срочного прямого доступа к соответствующим информационным ресурсам. В Петербурге для этого применяется технология удаленного доступа с использованием модемной связи.

Поэтому унификация информационного обмена необходима и на региональном уровне.

Полагаю, что решение перечисленных проблем будет способствовать формированию в сфере исполнения судебных решений и актов уполномоченных органов единого информационного пространства.

Реализация принципа прозрачности в сфере противодействия коррупции: результаты контент-анализа официальных сайтов органов власти в Центральном и Приволжском федеральных округах¹

*А. А. Ефремов**

Актуальность исследования обусловлена противоречиями между установленным в 2003 г. Конвенцией ООН против коррупции принципом прозрачности и имплементацией его в российском антикоррупционном законодательстве, а также последующей реализацией в нормативных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровней.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. в числе принципов политики противодействия коррупции (ст. 5) указывает *прозрачность*.

Согласно ст. 10 Конвенции с учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, такие меры, какие могут потребоваться *для усиления прозрачности в его публичной администрации*, в том числе применительно к ее организации, функционированию и в надлежащих случаях – процессам принятия решений.

С 2010 г. под эгидой США идет формирование «альянса», или «партнерства открытого правительства»², который был презентован 25 октября 2011 г. на четвертой сессии конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции (г. Марракеш, 24–28 октября 2011 г.). Альянс открытого

* *Алексей Александрович Ефремов*, канд. юрид. наук, доцент юридического факультета Воронежского госуниверситета, руководитель аппарата Воронежского регионального отделения Ассоциации юристов России. Аккредитованный независимый эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы на коррупциогенность (распоряжение Министерства юстиции РФ от 07.09.2009 г. № 3316-р; распоряжение правительства Воронежской области от 05.11.2009 г. № 511-р).

¹ Исследование осуществлено при поддержке некоммерческого партнерства «Центр научно-правовых инициатив Н. А. Лопашенко» (г. Саратов) и Университета имени Джорджа Мейсона (США).

² URL: <http://www.opengovpartnership.org/>

правительства направлен на то, чтобы предоставить гражданскому обществу свободный доступ к работе правительственных и государственных структур, включая прозрачность в расходовании бюджетных средств. Соглашение будет способствовать более активному участию граждан *в вопросах борьбы с коррупцией* и контролю над деятельностью исполнительных органов.

Федеральный закон (ФЗ) от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 3) указывает как принцип противодействия коррупции *публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления*.

Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная указом Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460, в качестве одного из основных направлений (п.п. «в» п. 8) определяет «внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность *и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов РФ, муниципальных правовых актов и управленческих решений*, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг».

Однако, например, *появляющиеся в России нормативные правовые акты по «открытому правительству» не связывают его институционализацию с противодействием коррупции*. В п. 4 Указа Президента РФ от 8 февраля 2012 г. № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» определены приоритетные направления деятельности системы «Открытое правительство», среди которых отсутствует противодействие коррупции. Аналогично противодействие коррупции отсутствует как цель или как задача в проекте *государственной программы города Москвы «Открытое правительство» на 2012–2016 гг.*¹

Принцип прозрачности недостаточно эффективно реализуется по отношению к самому противодействию коррупции:

- при проведении антикоррупционной экспертизы²;

¹ URL: http://www.mos.ru/documents/?id_4=127979

² См. подробнее работы автора: Информационное обеспечение независимой антикоррупционной экспертизы // Юридические записки: сб. научн. трудов. Вып. 23: Противодействие коррупции в России: общая теория и отраслевое правовое регулирование / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 149–166; Независимая антикоррупционная экспертиза: пробелы и коллизии правового регулирования // Антикоррупционная политика России и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара (г. Владивосток, 26 февраля 2010 г.). Владивосток, 2010. С. 34–45; Административно-правовое регулирование информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 17–25.

- при осуществлении антикоррупционного мониторинга и мониторинга правоприменения;
- при реализации мер по противодействию коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, в том числе деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих (муниципальных служащих) и урегулированию конфликта интересов.

Исследовательская гипотеза автора состоит в том, что имплементация международно-правового принципа прозрачности как стратегической меры противодействия коррупции в российском законодательстве носит декларативный характер.

В частности, наиболее серьезной коллизией, отрицательно влияющей на эффективность независимой антикоррупционной экспертизы *является отсутствие в федеральном и региональном законодательстве о доступе к информации прямого указания на необходимость публикации информации о независимой антикоррупционной экспертизе.*

Правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в законодательстве большинства субъектов РФ сводится к декларативным нормам, лишь определяющим его цели, но не порядок проведения. Отдельные нормативные правовые акты об антикоррупционном мониторинге приняты *только в 15 субъектах РФ*, при этом публикация его результатов предусмотрена только в трех из них (Нижегородская и Владимирская области, Красноярский край).

Низкий уровень прозрачности характерен и для института мониторинга правоприменения. В соответствии с п. 17 Положения о мониторинге правоприменения в РФ, утвержденного указом Президента от 20.05.2011 г. № 657, предусматривается публикация только доклада о результатах мониторинга после его рассмотрения Президентом РФ.

В российской юридической науке имеются лишь единичные работы, посвященные принципу прозрачности в сфере противодействия коррупции. Указанные исследования ведутся главным образом представителями науки информационного права¹: А. А. Антопольским², Т. А. Поляковой³,

¹ Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / Отв. ред. И. Ю. Богдановская. М., 2009. С. 193.

² Антопольский А. А. Коррупция и антикоррупционная деятельность в зеркале Интернета // Информационное общество и социальное государство: Сб. научн. трудов. М., 2011. С. 145–162.; Талапина Э. В., Антопольский А. А. Информационное обеспечение противодействия коррупции. Обзор законодательства РФ. М., 2009.

³ Полякова Т. А. Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества // Юридический мир. 2008. № 1.

Э. В. Талапиной¹, однако комплексного системного анализа реализации международно-правового принципа прозрачности как стратегической меры противодействия коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях до настоящего времени не проводилось.

В ходе исследования проведены:

- 1) сравнительно-правовой анализ федерального законодательства и нормативных правовых актов о противодействии коррупции, антикоррупционной экспертизе, мониторинге правоприменения, антикоррупционном мониторинге и о доступе к информации;
- 2) сравнительно-правовой анализ законодательства и нормативных правовых актов субъектов РФ в Центральном и Приволжском федеральных округах о противодействии коррупции, антикоррупционной экспертизе, мониторинге правоприменения, антикоррупционном мониторинге и о доступе к информации;
- 3) контент-анализ официальных сайтов территориальных органов Министерства юстиции РФ и прокуратур субъектов РФ в Центральном и Приволжском федеральных округах;
- 4) контент-анализ официальных сайтов органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований в Центральном и Приволжском федеральных округах.

Нормы законодательства о доступе к информации развиваются в 62 подзаконных актах федеральных органов власти, при этом размещение информации о противодействии коррупции предусматривается *только в 25 из них, что составляет 40,3%*. В указанных нормативных правовых актах предусматривается размещение *лишь общей информации о противодействии коррупции без указания конкретных форм*. Вопросы антикоррупционной экспертизы затронуты *лишь в четырех из указанных актов (6,4%)*.

При анализе *законов субъектов РФ о профилактике (противодействии) коррупции* установлено, что принцип прозрачности закрепляется только в пяти субъектах Центрального федерального округа (Брянская, Владимирская, Воронежская, Костромская, Липецкая области), что составляет 22,2%, и двух субъектах Приволжского федерального округа (Республика Марий Эл и Удмуртская Республика), что составляет 14,2%.

«Обратный» анализ законодательства и подзаконных нормативных актов о доступе к информации также показывает, что вопросы размещения

¹ Талапина Э. В., Антопольский А. А. Информационное обеспечение противодействия коррупции. Обзор законодательства РФ. М., 2009. Талапина Э. В. Институты информационного права в условиях административной реформы // Информационные технологии: Инновации в государственном управлении: Сб. научн. трудов / РАН; ИГП. Сектор информ. права; ИНИОН. Центр. социал. научн.-информ. исслед. Отдел правоведения; Отв. ред. Е. В. Алферова, И. Л. Бачило. М., 2010. С. 57–72.; Талапина Э. В. Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию // Государство и право. 2011. № 3. С. 5–15.

информации о противодействии коррупции рассматриваются в двух субъектах Центрального федерального округа (Орловская и Ярославская области) и трех субъектах Приволжского федерального округа (Республика Мордовия, Пермский край, Кировская область). При этом вопросы антикоррупционного мониторинга и антикоррупционной экспертизы в них также не рассматриваются.

Для контент-анализа официальных сайтов территориальных органов Минюста были выбраны следующие показатели, связанные с деятельностью по противодействию коррупции, определенной законодательством и подзаконными нормативными правовыми актами о противодействии коррупции, а также дополнительной информацией:

- наличие специального раздела о противодействии коррупции на главной странице сайта;
- информация о деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- информация о результатах антикоррупционной экспертизы, проводимой самим территориальным органом;
- информация о проведении антикоррупционного мониторинга;
- информация о проведении мониторинга правоприменения;
- информация о взаимодействии с независимыми экспертами.

В результате проведенного анализа выявлено:

- при формальном наличии специального раздела о противодействии коррупции его содержание зачастую сводится к информации о наличии комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- при формальном наличии сведений о составе комиссии практически отсутствует информация о ее деятельности;
- информация о *результатах проведения антикоррупционной экспертизы самим территориальным органом Министерства юстиции* присутствует только на 50% официальных сайтов в Центральном федеральном округе (при этом на 11,1% сайтов – является неактуальной) и 57,1% официальных сайтов в Приволжском федеральном округе (при этом в 21,4% случаев является неактуальной);
- информация о *результатах проведения антикоррупционного мониторинга* присутствует на 55,5% официальных сайтов в Центральном и 78,5% – в Приволжском федеральном округе;
- *списки независимых экспертов* размещены на 61,1% официальных сайтов в Центральном и 57,1% официальных сайтов – в Приволжском федеральном округе;

- *значительно хуже ситуация с информацией о взаимодействии с независимыми экспертами*, в том числе о проведенных ими экспертизах. В Центральном федеральном округе этот показатель составляет 16,6%, а в Приволжском – 21,4%.

В целом следует отметить большую прозрачность территориальных органов Министерства юстиции РФ в Приволжском федеральном округе по отношению к Центральному.

Недостаточность размещения информации о деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов имеет под собой нормативную причину. Указ Президента РФ от 01.07.2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» и Приказ Минюста РФ от 27.01.2011 г. № 25 «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа Минюста России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов» не предусматривает публикации информации о деятельности комиссий, *что следует признать правовым пробелом.*

Для проведения анализа официальных сайтов органов прокуратуры в субъектах РФ, входящих в Центральный и Приволжский федеральные округа, были выбраны следующие показатели:

- наличие ссылки на раздел по антикоррупционной деятельности на главной странице сайта;
- наличие информации о противодействии коррупции в новостной ленте (об итогах работы);
- наличие информации о противодействии коррупции в новостной ленте (специальные обзоры и тематические новости);
- наличие информации о надзоре за соблюдением законодательства о доступе к информации;

Наличие отдельного раздела имеет место на 38,9% сайтов в Центральном федеральном округе и на 57,1% – в Приволжском.

На 100% сайтов в Центральном и 92,8% в Приволжском округах информация размещается в новостной ленте.

Однако наличие специализированных обзоров и новостей по вопросам противодействия коррупции имеет место на 22,2% сайтов в Центральном и 42,8% в Приволжском округах.

Проведенный контент-анализ выявил и важную для реализации принципа прозрачности информацию о надзоре за соблюдением законодательства о доступе к информации.

Нарушение требований законодательства о доступе к информации органами местного самоуправления выявлено органами прокуратуры Ивановской¹, Костромской², Московской³, Самарской⁴, Саратовской⁵ областей. Следует отметить важность формирования такой практики, а для ее расширения целесообразно внесение дополнений в приказ Генеральной прокуратуры от 15 мая 2010 г. № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» в части усиления надзора за размещением информации на официальных сайтах органами государственной власти и местного самоуправления.

Проведенный контент-анализ официальных сайтов прокуратур субъектов также показывает большую степень прозрачности в Приволжском федеральном округе по сравнению с Центральным.

Однако в целом достаточно низкая степень прозрачности органов прокуратуры также имеет нормативное основание – приказ Генеральной прокуратуры от 31 мая 2011 г. № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры РФ», который *не содержит специальных норм о размещении информации о деятельности в сфере противодействия коррупции.*

Наиболее объемным в ходе исследования является проведенный контент-анализ официальных сайтов органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований. Сложности его проведения связаны с системой указанных органов, включающих как законодательные (представительные), так и исполнительные органы, при этом на уровне субъектов РФ имеются как высший, так и иные исполнительные органы государственной власти, высшее должностное лицо субъекта, а система местного самоуправления включает не только исполнительные и представительные органы, но и двухуровневую структуру – муниципальные районы и городские округа и поселения. Указанные обстоятельства потребовали введения *ограничений исследования:*

- в качестве органа государственной власти субъекта РФ рассматривался только высший исполнительный орган (как правило, правительство);
- в каждом субъекте РФ было выбрано по два муниципальных района (как правило, администраций) для обеспечения объективности – в алфавитном порядке.

¹ См. URL: <http://prokuratura.ivanovo.ru/прокуратурой-области-подведены-итог-2/>

² См. URL: <http://www.kosoblproc.ru/default.php?page=news&id=8176>

³ См. URL: <http://www.mosoblproc.ru/news/?id=2964>

⁴ См. URL: <http://www.samproc.ru/news/89/1796/>

⁵ См. URL: <http://www.sarproc.ru/ViewNews.aspx?NewsID=20531>

Анализ проводился по следующим критериям:

- наличие ссылки на раздел по антикоррупционной деятельности на главной странице сайта;
- информация о работе комиссии по конфликту интересов;
- информация о деятельности координационных (совещательных) органов по противодействию коррупции;
- информация о реализации планов и программ противодействия коррупции;
- информация о проведении антикоррупционного мониторинга и мониторинга правоприменения;
- информация о проведении антикоррупционной экспертизы;
- информация о взаимодействии с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

Наличие специального раздела по противодействию коррупции установлено для 55,5% сайтов органов государственной власти и 33,3% сайтов муниципальных районов в Центральном федеральном округе. В Приволжском федеральном округе этот показатель составил соответственно 78,5 и 46,4%.

Информация о работе комиссий по конфликту интересов имеется на 77,7% сайтов органов государственной власти и 41,6% сайтов муниципальных районов в Центральном федеральном округе. *Однако в подавляющем большинстве случаев такая информация сводится к размещению нормативных правовых актов субъектов и муниципальных правовых актов по данному вопросу.*

В Приволжском федеральном округе данный показатель составляет соответственно 92,8% для сайтов органов государственной власти и 53,5% для сайтов муниципальных районов. Для Приволжского округа характерно большее число случаев размещения именно информации *о деятельности*, а не только правовых актов о составе и порядке деятельности указанных комиссий.

Информация о деятельности координационных (совещательных) органов по противодействию коррупции в Центральном федеральном округе имеется на 77,7% сайтов органов государственной власти и 8,3% сайтов муниципальных районов. Для Приволжского федерального округа эти показатели составляют 64,2% и 39,2% соответственно. Следует особенно отметить Самарскую область, где есть отдельный сайт по данному вопросу¹, и Ульяновскую область, где существует Уполномоченный по противодействию коррупции².

Информация о реализации планов и программ противодействия коррупции, как правило, сводится к их публикации. В Центральном федеральном округе данный показатель составляет 77,7% для сайтов органов

¹ URL: <http://samaraanticorr.ru>

² URL: <http://anticorrupt-ul.ru>

государственной власти и 19,4% для сайтов муниципальных районов, а в Приволжском округе – 85,7 и 53,5% соответственно.

Значительно меньшей прозрачностью характеризуется антикоррупционный мониторинг и мониторинг правоприменения. В Центральном федеральном округе этот показатель составляет 22,2% для сайтов органов государственной власти и 2,7% для сайтов муниципальных районов. В Приволжском округе, где нормативные правовые акты по данному вопросу приняты в большем числе субъектов, эти показатели выше – 50 и 7,1% соответственно. *Следует особо выделить Ульяновскую область, где проводится и размещается на сайте Уполномоченного мониторинг эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции.* Этот мониторинг осуществляется на основе разработок уже упоминавшегося в данном исследовании АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» – НИР «*Разработка прикладной многофакторной программы проведения ежегодного мониторинга уровня коррупции в Ульяновской области с использованием данных правоохранительных, статистических органов и результатов социологических исследований*»¹.

Информация об антикоррупционной экспертизе представлена на 72,2% сайтов органов государственной власти и 44,4% сайтов муниципальных районов в Центральном федеральном округе. В Приволжском федеральном округе эти показатели составляют 92,8 и 53,5% соответственно.

Последний из исследованных показателей (о взаимодействии с институтами гражданского общества, в том числе с независимыми экспертами по антикоррупционной экспертизе) – самый низкий. В Центральном федеральном округе это только, как уже отмечалось выше, Москва, т. е. 5,5%, в Приволжском – 42,8%.

Таким образом, в ходе исследования нашла свое подтверждение гипотеза автора о значительной степени декларативности в реализации принципа прозрачности в российском федеральном и региональном законодательстве, *выявлено отсутствие системной взаимосвязи между нормативными правовыми актами о противодействии коррупции, о доступе к информации, об «электронном» или «открытом» правительстве.*

Значительного совершенствования требует подзаконный уровень нормативного регулирования реализации принципа прозрачности. В этой связи обоснованы следующие предложения:

- 1) *внесение изменений и дополнений* в Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» и Приказ Минюста РФ от 27.01.2011 № 25 «Об

¹ См. URL: http://www.nisse.ru/work/measures/reports/reports_121.html и URL: http://www.nisse.ru/business/article/article_1839.html

утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа Минюста России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов», *предусматривающих публикацию на официальных сайтах органов власти информации о деятельности соответствующих комиссий*. Для обеспечения системного характера данного предложения *необходимо также внесение корреспондирующих дополнений в нормативные правовые акты, утверждающие перечни информации о деятельности органов государственной власти, размещаемой в сети Интернет*.

- 2) целесообразно внесение дополнений в приказ Генеральной прокуратуры от 15 мая 2010 г. № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации национальной стратегии противодействия коррупции» в части усиления надзора за размещением информации на официальных сайтах органами государственной власти и местного самоуправления;
- 3) целесообразно внесение изменений и дополнений в приказ Генеральной прокуратуры от 31 мая 2011 г. № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры РФ» *в части специальных норм о размещении информации о деятельности в сфере противодействия коррупции*;
- 4) необходимо нормативное определение мер по реализации принципа прозрачности при проведении антикоррупционного мониторинга и мониторинга правоприменения, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Реализация указанных предложений позволит повысить прозрачность деятельности по противодействию коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, что подтверждается «лучшими практиками» и опережающим по сравнению с федеральным нормативным регулированием в ряде субъектов Приволжского федерального округа.

Деятельность органов государственной власти в рамках единой политики электронного государства: проблемы и перспективы

*П. А. Ананьин**

Реализуемая в современной России концепция осуществления государственного управления, характерная для информационного общества, – концепция электронного правительства – основывается на современных возможностях информационно-телекоммуникационных технологий и новых реалиях современного мира, предъявляющего все большие требования к работе с информацией, объемы которой ежегодно увеличиваются в несколько раз.

К 1 июля 2012 г. все региональные и муниципальные органы власти субъектов Российской Федерации переходят к внутреннему и внешнему электронному делопроизводству и организывают предоставление участникам гражданских и публичных отношений широкого перечня электронных госуслуг. Распоряжения Правительства № 1555-р от 17.10.2009 и № 1993-р от 17.2.2009 определяют графики перевода в электронную форму 74 федеральных и 58 региональных услуг. Всего к 2015 г. планируется перевести в электронную форму более 400 видов услуг.

По сути, электронное правительство – это не перевод госуслуг в Интернет, а новая система общения с населением, когда государство, зачастую оставаясь «невидимым», находится в контакте со своими гражданами, а они – с государством. Правительственное веб-присутствие, согласно классификации Европейской комиссии, характеризуется последовательным прохождением пяти этапов:

- информационный (*Information*). Означает 20-процентное веб-присутствие и предполагает создание регулярно обновляемых

* *Ананьин Петр Александрович*, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Владимирского юридического института Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) России.

правительственных веб-сайтов с публикацией на них основной правительственной информации (нормативные акты, распоряжения, постановления и пр.), со ссылками на министерства и государственные департаменты (образования, здравоохранения, финансов и т. п.);

- интерактивный односторонний (*One way interaction*). Предполагает 40-процентное веб-присутствие и заключается в организации пассивного взаимодействия между клиентами и правительством. Подразумевает, например, предоставление доступа в электронной форме к различным формулярам документов, которые требуются гражданам и бизнесу для взаимодействия с государством. Соответствующую форму можно распечатать, но отправлять ее придется традиционным образом, а не через Интернет. Или, например, возможно осуществлять поиск вакансий в государственных организациях на основе заданных пользователем критериев;
- интерактивный двусторонний (*Two way interaction*). Означает 60-процентное веб-присутствие и реализуется посредством интерактивного двустороннего взаимодействия. На этой стадии онлайн-сервисы приобретают интерактивность, и появляется возможность запрашивать информацию по тем или иным выступлениям и обсуждениям, обращаться к госчиновникам по электронной почте, участвовать в онлайн-дискуссиях или оставлять комментарии на досках сообщений и т. п.;
- транзакционный (*Transaction*). Предполагает 80-процентное веб-присутствие и характеризуется транзакционным взаимодействием, благодаря чему возможно предоставление услуг, выполняемых онлайн на всех стадиях. Примером может служить подача заявок в электронной форме на получение лицензий на ведение профессиональной деятельности, подача налоговых деклараций, заявлений на обмен документов и т. п.;
- проактивный (*Targetisation*). Означает 100-процентное веб-присутствие и отличается тем, что правительство не только предоставляет гражданам и коммерческим структурам сервисные услуги, но и привлекает граждан к принятию решений и двустороннему диалогу на базе интерактивных сервисов¹.

Правительство РФ разработало перечни приоритетных услуг, переводимых в электронный вид, и теперь следует реализовать комплекс меропр-

¹ См.: Чеботарева А. А. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме: реальность 2014 года? // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 16–20.

ятий по созданию новой общефедеральной инфраструктуры: осуществить технологическое совершенствование, разработать программное обеспечение, организовать систему сервисной поддержки и безопасности, а самое важное — устранить коллизии в законодательстве не только на федеральном уровне, но и в ведомственных нормативных актах. Это масштабный, большой проект. Если стремиться реализовать большие объемы работ в короткие сроки, вопросы качества могут отойти на второй план. По-видимому, эффективность всей системы — только вопрос времени. Сейчас отсутствует понимание того, как это должно быть сделано в масштабах страны в целом.

Реализация построения электронного государства путем прохождения пяти этапов предусматривает постепенное внедрение новых форм взаимоотношений административного аппарата и потребителей — общества в лице граждан и юридических лиц. На сегодняшний день сайт электронного правительства и другие электронные ресурсы органов исполнительной власти в полной мере способны предоставить такие услуги, как полный перечень данных о деятельности подразделения, его координаты и нормативная база органа государственной власти, полный список документов, необходимых для предоставления услуги, формы и бланки установленных образцов. Таким образом, можно констатировать, что этапы «информационный» и «интерактивный односторонний» практически реализованы. Поступательное движение хорошее, но вопрос лишь в том, что на этих двух этапах у субъектов практически нет возможности самостоятельно участвовать в работе государственных органов, частично выполнять функциональные обязанности служащих органов исполнительной власти, влияющих на существенные изменения правового статуса лица и имущественного положения участников частных и публичных правоотношений, т. е. отсутствует реальное использование услуги. А это в принципе главное, на что направлена вся деятельность по организации электронного документооборота, сокращению численного аппарата государственных структур и ускорению прохождения этапов регистрации и получения готовых документов.

Осуществить программу по предоставлению государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, возможно путем преодоления ряда факторов.

Во-первых, следует разрешить вопрос с формированием единой инфраструктуры обмена данными в электронной форме на федеральном и межведомственном уровнях. Организация взаимодействия позволит более эффективно и оперативно оказывать услуги, выполнять обработку данных, готовить документы. В странах, где уже начался процесс создания электронного

правительства, в том числе в Германии, отмечают, что переход на цифровое управление данными для большинства местных властей оказался просто слишком дорогим. Несомненно, быстрота получения информации и документов и есть победа над неуклюжей бюрократической машиной и тормозом в развитии экономики страны.

Во-вторых, совершенствование нормативно-правового регулирования электронного документооборота. Для организации киберпространства требуется правовая проработка многих вопросов. Пока отсутствует законодательная база, необходимая для легитимизации информации, предоставленной в электронном виде. Документы, полученные электронным способом, подписанные электронной подписью, должны признаваться госорганами наравне с выданными при личном обращении. Такой единой «среды доверия» в стране пока не создано.

В-третьих, активная работа государственных органов по увеличению числа потребителей государственных и муниципальных услуг. Интересные данные предоставлены в результате независимого исследования функционирования электронного делопроизводства в Германии. Итогом проведения мероприятий по привлечению граждан к использованию государственных услуг стало участие 41% жителей в электронном документообороте с государственными органами. По оценкам самих органов власти, этот показатель равняется 35–44%¹, что оценивается как не слишком высокий процент заинтересованности граждан, если соизмерять затраты на проведенную работу и ожидаемый эффект от использования услуг.

Следует очень серьезно отнестись к данному фактору и обратить на него особое внимание, так как в России, по сравнению со странами Европы и Америки, деятельность по электронной торговле и оказанию услуг через Интернет развита еще пока очень слабо. Население не привыкло использовать информационно-коммуникационные технологии в повседневной жизни иным способом, чем в качестве СМИ или средств общения, что удручает, а ведь участие граждан в управлении делами государства позволит экономно расходовать бюджетные средства.

В-четвертых, использование услуг электронного правительства возможно лишь при их полной прозрачности, понятности и удобстве восприятия.

В-пятых, существует фактор полноты и оперативности информации о получаемых данных и услугах.

Учет воздействия каждого из факторов приведет в конечном итоге к эффективному функционированию всей системы электронного государства. Разумеется, при более внимательном рассмотрении оказывается,

¹ Аналитический обзор: E-Partizipation in der Öffentlichen Verwaltung // MATERNA GmbH Information & Communications. 8 November 2011. P. 30–34.

что препятствий на этом пути еще немало, но можно сказать, что, несмотря на перечисленные проблемы функционирования электронного государства, его формирование необходимо. А упрощение государственных процедур, снижение затрат на содержание государственного аппарата, а также обеспечение прозрачности деятельности органов государственной власти приведет на практике к уменьшению волокиты и снижению количества заведомо неправомερных действий и решений органов власти и должностных лиц.

О взаимосвязи правовых и технологических инструментов в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме

*Р. В. Амелин**

Самые разные представители юридического сообщества выражают мнение (в т. ч. в докладах, прозвучавших на данной конференции) о необходимости применения универсального средства электронной идентификации личности. Оно предусмотрено Федеральным законом (ФЗ) от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В поисках наиболее оптимальных способов организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также в целях повышения его качества закон предполагает повсеместное введение в масштабах РФ уникального инструмента – универсальной электронной карты (УЭК). Такие карты могут послужить средством электронной идентификации личности не только в правоотношениях, связанных с получением услуг, но и в самом широком круге административных, информационных, гражданских и иных правоотношений.

Для этого необходимо, чтобы проект, полный запуск которого намечен на 2014 г., заработал. Между тем его масштабность и новизна определяют высокую сложность реализации. Это касается как правового механизма, регулирующего общественные отношения, связанные с выпуском и использованием УЭК, так и технического – проектирования и реализации государственных и муниципальных информационных систем, обеспечивающих функционирование проекта. Наиболее сложные вопросы возникают в местах соприкосновения этих механизмов.

Анализируя систему регуляторов соответствующих отношений, можно проследить их от уровня ФЗ, на котором наиболее важные решения

* *Амелин Роман Владимирович*, канд. юрид. наук, доцент кафедры прикладной информатики Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

зафиксированы в форме понятий и принципов через подзаконные нормативные акты, — к программному коду конечной информационной системы. Там, где в середине этой цепочки правовой механизм превращается в технологический, он, по сути, выходит за пределы правовой системы и внимания исследователей, а между тем именно на последнем шаге образуются собственно элементы системы, от которых зависит ее общее качество и — в конечном счете — работоспособность.

Рассмотрим эту систему на примере электронных приложений. ФЗ № 210-ФЗ вводит основные понятия и определяет принципы, связанные с оказанием государственных, муниципальных и иных услуг в электронной форме. В частности, предлагается понятие электронного приложения. Из определения следует, что электронные приложения: 1) представляют собой «уникальную последовательность символов»; 2) записываются на электронном носителе УЭК; 3) предназначены для авторизованного доступа к получению услуги. Технические требования к таким приложениям, а также правила их разработки, подключения и функционирования отнесены на подзаконный уровень.

Собственно ФЗ № 210-ФЗ не отвечает на главный вопрос: какова природа электронного приложения. Формулировка «последовательность символов» говорит о том, что в первую очередь это набор идентификационных данных, но использование термина «приложение» заставляет предположить, что речь идет скорее о программах (команды которых в фон-Неймановской архитектуре также являются последовательностью символов). Но если речь идет о программе, то почему не использовать уже имеющиеся в законодательстве определения, например, определить электронное приложение через понятие программы для ЭВМ из ГК РФ? На наш взгляд, понятие информационной системы в ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» также могло базироваться на понятии программы для ЭВМ, поскольку эти две сущности тесно увязаны (о чем мы писали ранее¹). Определение электронного приложения без учета существующей терминологии, на наш взгляд, также является ошибкой, которую можно объяснить тем, что на момент принятия ФЗ № 210-ФЗ оставалась неопределенность, какая именно технология пластиковых карт будет использоваться.

Анализируя технические требования к универсальной электронной карте и федеральным электронным приложениям, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 24.03.2011 № 208, можно заключить, что речь идет о программах для ЭВМ, соответствующих определению ст. 1261 ГК РФ. На подзаконном уровне представляют интерес также «Правила разработки,

¹ См.: *Амелин Р. В.* Правовое регулирование разработки и внедрения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления. М., 2010. С. 37–38.

подключения, функционирования федеральных электронных приложений (за исключением электронного банковского приложения)», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 22.07.2011 № 613. Они регламентируют организацию процесса, не затрагивая требований к содержательной части, общей для всех электронных приложений, – за исключением одного аспекта: предполагается возможность удаленной записи информации на универсальную электронную карту в целях обновления существующих и установки новых приложений, причем из контекста следует, что удаленная запись может осуществляться без ведома и участия пользователя универсальной электронной карты. Предполагается принятие правил удаленной записи информации на УЭК, которые, очевидно, должны ответить на вопрос: каким образом и при каких условиях будет осуществляться удаленная запись. Данные правила утверждает юридическое лицо – федеральная уполномоченная организация – по согласованию с Минсвязи РФ и ФСБ РФ. На момент написания данного материала такие правила на сайте федеральной уполномоченной организации не опубликованы и общественную экспертизу не прошли.

Неясен правовой режим этих правил. Можно предположить, что они будут представлять собой технический регламент, который уже не является частью правовой системы, хотя и стыкуется с ней благодаря ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». В литературе высказывались предложения о том, чтобы вписать технический регламент в систему права, рассматривая его в качестве фактической разновидности нормативного правового акта, устранить пробел между его формальным и фактическим статусами путем принятия специального ФЗ¹, однако в настоящее время это предложение до конца не воспринято юридической наукой. Уместно также привести высказывание И. Л. Бачило (хотя в нем идет речь скорее о регламентах оказания госуслуг, но оно в полной мере применимо в данном контексте и к техническому регламенту): «Стыковка между регламентом (заметим, стоящим на самом низком уровне правового регулирования) и законом пока не обеспечена»².

Но рассматриваемая нами цепочка регуляторов общественных отношений, связанных с использованием электронных приложений для аутентификации пользователя при оказании государственных, муниципальных и иных услуг, не прерывается на уровне технического регламента. На нижнем уровне этой цепочки будет находиться собственно программа для ЭВМ, автоматизированная информационная система, точнее, даже несколько программ и систем: и межведомственная информационная система, в которой будут

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007. С. 180.

² Бачило И. Л. Правовые вопросы социальных и демократических процессов в информационном обществе России // Информационное общество: проблемы развития законодательства. Сборник научных работ. М., 2012. С. 22.

агрегироваться персональные данные граждан из различных органов власти для записи их на электронную карту, и сами электронные приложения, и программы удаленной записи, и т. д. И важно признать тот факт, что в программном коде конечной информационной системы, в заложенных в нее алгоритмах будут содержаться правила, в обязательном порядке (по самой природе детерминированного алгоритма) применяемые при реализации общественных отношений, опосредованных с помощью этой информационной системы. Даже если программа полностью соответствует нормам всех технических регламентов и нормативно-правовых актов, она всегда будет дополнять и уточнять эту совокупность норм – на уровне реализации (тут и выбор форматов хранения данных с ограничениями, присущими этим форматам, и выбор конкретных алгоритмов обработки данных и т. д.). Любое описание требований к системе по определению является менее полным, чем ее программный код.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что, когда мы говорим об электронном правительстве и – более широко – о любой автоматизации процессов государственного и муниципального управления, мы всегда можем наблюдать, как правовые инструменты на определенном уровне переходят в технологические (протоколы, алгоритмы и – в конечном счете – информационная система). И при этом технологические средства продолжают выполнять ту роль, которая традиционно оставалась исключительной прерогативой правовых средств – служить регулятором общественных отношений. «С точки зрения американского профессора Л. Лессига, право – в чипе и в программе»¹. Юридическая наука должна признать этот факт и выработать свое отношение к нему. На наш взгляд, в первую очередь необходим работающий механизм конкретизации правовых принципов, принятых на законодательном уровне в конечном коде информационной системы, – и механизм контроля программного кода с точки зрения соответствия правовой системе.

¹ Цит. по: *Шатийон Ж.* Французское право электронного управления. Электронное или цифровое управление // Информационное общество: проблемы развития законодательства. Сборник научных работ. М., 2012. С. 29.

Доступ к информации в электронной среде и охрана авторских прав

*Р. И. Ситдикова**

Соблюдение прав авторов в сфере интеллектуальной собственности является в настоящее время одним из показателей развития демократического общества и интеграции государств в мировое сообщество. В результате исследований в сфере авторского права, проведенных Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС) в тридцати странах, сделан однозначный вывод о неразрывной связи «между вкладом авторского права в ВВП государств и существенными параметрами, определяющими место государства на международной арене»¹. В таких условиях вопросы правового регулирования отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности приобретают важное значение как с теоретической, так и с практической точки зрения.

Как известно, авторское право обеспечивает правовую охрану прав авторов творческих произведений, их субъективных моральных и экономических интересов. В решении этой задачи в процессе становления авторского права достигнуты значительные успехи как на международном уровне, так и на уровне национальных законодательств, в том числе гражданского законодательства РФ. В то же время объекты авторского права, как и другие продукты интеллектуальной деятельности, играют большую роль и в культурном, и в экономическом развитии общества, члены которого должны иметь доступ к результатам научной и иной творческой деятельности. Усиление

* *Ситдикова Роза Иосифовна*, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права ФГАОУ высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет», заведующая Татарстанским отделением кафедры ЮНЕСКО по интеллектуальной собственности.

¹ *Терлецкий В.* Масштабное исследование в сфере авторского права в мире // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2012. № 3. С. 73–76.

охраны частных интересов авторов может затруднять доступ к произведениям в научных, образовательных и иных общественных интересах, особенно при использовании произведений в современных информационных сетях.

Становление и развитие авторского права обусловлено потребностями общества и тесно связано, с одной стороны, с процессами демократизации общества, признанием и уважением основных прав и свобод человека, к которым отнесены право на свободу творческой деятельности и права авторов, а с другой стороны – с возникновением и совершенствованием технических возможностей копирования и обеспечения доступа к результатам творческой деятельности. К особенностям современного состояния общества, влияющим на развитие авторского права, относятся:

- широкая информатизация общества;
- общие процессы глобализации и интеграции общества;
- высокий уровень образованности членов общества и стремление к постоянному повышению образования;
- наличие широких технических возможностей и технологий, позволяющих осуществлять копирование произведений, а также доступ и обмен информацией;
- опережающее развитие информационных технологий.

Современные технологии позволяют быстро изготавливать и распространять копии произведений, количество которых порой бывает трудно проконтролировать, что наносит вред авторам, но законодательство об авторском праве ограничивает возможность доступа к произведениям и обмена информацией пользователями Сети. Указанные проблемы широко обсуждаются, особенно среди молодежи, на различного рода сетевых форумах¹. Авторское право содержит нормы, направленные на охрану различных интересов: частных, общественных и публичных. На современном этапе первостепенной является задача достижения справедливого баланса при охране названных интересов, поскольку исследования в этой области показывают, что «баланс авторского права никогда еще не находился под таким сильным давлением, как сегодня»². Кроме того, TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности), положения которого обязательны для стран – участниц Всемирной торговой организации (ВТО), необходимость соблюдения баланса интересов авторов и общества прямо относит к цели правового регулирования в праве интеллектуальной собственности, соответственно, и в авторском праве.

Несоблюдение баланса частных и общественных интересов может иметь отрицательные последствия для общества и даже служить источником

¹ Одним из наиболее известных и посещаемых является шведский ресурс thepiratebay.org (пиратская бухта).

² URL: <http://www.unesco.ru/rus/pages/admin21062004114249>

социального напряжения. Об этом свидетельствует и появление нового движения — так называемой «партии пиратов». Ее сторонники выступают за создание новой системы охраны авторских прав. Предлагается даже новое название *copyleft* в противовес существующему *copyright*. Так, например, «партии пиратов» официально зарегистрированы в Швеции, Германии, США, Чехии, Болгарии, России и других странах, действует также Международная пиратская партия. Цель их деятельности — реформирование законодательства об авторском праве и патентных правах, содействие свободному распространению знаний и свободной культуре, борьба за сохранение гражданских прав и свобод в Интернете¹.

На актуальность этой проблемы справедливо указывает и Президент РФ в своем послании членам «Группы двадцати» от 3 ноября 2011 г. В нем подчеркивается, что «...с появлением цифровых технологий и глобальных информационных сетей произошел настоящий прорыв в области накопления и обмена информацией. Старые принципы охраны интеллектуальной собственности, создававшиеся в совершенно другом технологическом контексте, в складывающихся условиях больше не работают, что требует определения новых концептуальных механизмов международного регулирования творческой деятельности в сети Интернет»². В этой связи выдвинут ряд принципиально новых положений. Так, например, предлагается устанавливать определенный уровень правовой охраны объектов авторского и смежных прав в сети Интернет и предоставлять правообладателю возможность выбирать такую модель охраны своего произведения, которая будет наилучшим образом отвечать его интересам. Кроме того, предлагается введение презумпции, согласно которой использование объектов авторского и смежных прав в сети Интернет считалось бы свободным, если правообладатель не заявит об обратном. При этом должно быть предусмотрено установление минимального уровня защиты, не требующего заявления правообладателя. Как разъясняет заместитель министра культуры РФ Е. Э. Чуковская, «...новые принципы предлагают всем странам создать в отношении Интернета некий „конструктор“ прав, когда автор сам сможет складывать эти кубики»³.

Предложенные Президентом новые принципы охраны авторских и смежных прав в сети Интернет являются актуальными и заслуживают самого пристального внимания. Более того, они могут быть применены не только к отношениям в сети Интернет. Некоторые новые принципы охраны авторских

¹ См.: URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Пиратская_партия

² Послание Президента России лидерам стран — участниц «Группы двадцати» от 3 ноября 2011 г. // URL: <http://президент.рф/новости/13329>

³ Интервью с заместителем министра культуры РФ Екатериной Чуковской. Вид охраны права — на выбор автора // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2011 г. № 11. С. 60–68.

прав представляется целесообразным распространить на авторско-правовые отношения в целом.

Действующим российским законодательством не предусмотрен порядок предоставления для своего произведения режима свободного использования. Даже если на сайте или на экземпляре произведения будет указано, что оно предназначено для свободного использования, это не будет иметь правового значения, поскольку, как было показано выше, правовой режим охраны авторского права возникает автоматически, без соблюдения каких-либо формальностей и независимо от волеизъявления автора. У автора есть только право не привлекать к ответственности лиц, использующих его произведение. Но это создает неопределенность для иных участников гражданско-правовых отношений: сегодня автор не хочет привлекать к ответственности, а завтра передумает. Ситуация усугубляется еще и тем, что в соответствии со ст. 1229 ГК РФ правообладатель может по своему усмотрению разрешать или запрещать другим лицам использование результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации. Отсутствие запрета не считается согласием (разрешением). В связи с этим представляется целесообразным внести соответствующие изменения в российское законодательство, в частности, в ст. 1229 ГК РФ предложение «Отсутствие запрета не считается согласием (разрешением)» убрать. Также предлагается предоставить возможность самому автору выбрать режим использования произведения с указанием цели или без указания цели в соответствии с возможностями, предоставляемыми законом путем обязательного размещения указания на выбранный режим на сайте в сети Интернет и на каждом экземпляре произведения. При этом выбранный автором режим охраны не ограничивает личные права автора, которые сохраняются в полном объеме. Такой подход является концептуально новым и отвечает потребностям современного общества. При этом права автора никоим образом не ущемляются, поскольку автор свободен в принятии такого решения. Наоборот, при действующем законодательстве автор ограничен в своем праве выбора режима охраны произведения. В законодательстве об интеллектуальной собственности РФ и других стран примеры возможного выбора правового режима результата интеллектуальной деятельности имеются. Так, в патентном праве в соответствии с нормами ст. 1386 ГК РФ патентообладатель может подать в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности заявление о возможности предоставления любому лицу права использования изобретения, полезной модели или промышленного образца (открытой лицензии). Условия лицензии, на которых право использования изобретения, полезной модели или промышленного образца может быть предоставлено любому лицу, сообщаются патентообладателем в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности.

Определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются. Так, в проекте ФЗ «О внесении изменений и дополнений в четвертую часть Гражданского кодекса РФ» предлагается дополнить ст. 1233 пунктом 6 следующего содержания: «Правообладатель может сделать заявление о предоставлении любым лицам возможности безвозмездно использовать принадлежащий ему результат интеллектуальной деятельности на определенных им условиях и в течение указанного им срока. В течение этого срока любое лицо вправе использовать этот результат на указанных условиях.

При отсутствии в заявлении правообладателя указания на срок считается, что этот срок составляет пять лет.

При отсутствии в заявлении правообладателя указания на территорию считается, что это территория Российской Федерации.

Правообладатель не имеет права осуществлять такие действия при наличии действующих возмездных лицензионных договоров, по которым предоставляется право использовать результат интеллектуальной деятельности в тех же пределах.

Указанное заявление должно быть сделано путем размещения на официальном сайте федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности. В случае если в отношении результата интеллектуальной деятельности осуществлена государственная регистрация, сведения о таком заявлении должны быть внесены федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности в соответствующий государственный реестр».

Правительство РФ распоряжением от 17 декабря 2010 г. № 2299-р утвердило план перехода федеральных органов исполнительной власти и федеральных бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения на 2011–2015 гг.

Примечательно, что на практике авторы фактически уже сами устанавливают особый режим охраны. Нередко на авторских сайтах можно встретить указание на то, что автор разрешает использование своих произведений. Чаще всего авторы разрешают свободное использование произведений в некоммерческих целях. Наиболее известным примером является использование серии программ Linux и свободных лицензий, когда любой желающий может не только использовать ее свободно, но и вносить изменения¹. При этом Е. А. Войниканис отмечает: «...что касается отношения лицензий CC (*Creative Commons*) к сфере общественного достояния (*the public domain*), то речь идет не о связи юридического характера, а о концепции, которая лежит в основе разработки публичного лицензионного механизма. Произведения, находящиеся в общественном достоянии, являются тем необходимым материалом, используя который авторы создают свои произведения.

¹ См.: Официальный сайт Фонда Linux URL: <http://www.linux.com>

Усиление охраны объектов интеллектуальной собственности сокращает сферу общественного достояния и тем самым оказывает негативное влияние на творчество современных авторов. В то же время охрана произведения подразумевает несомненную заинтересованность авторов в максимальной защите своих прав. С точки зрения создателей проекта СС, интересы автора намного шире, и в действительности авторы гораздо чаще, чем принято полагать, стремятся сохранить за собой не все права, а только часть, или готовы отдать свое произведение обществу. Таким образом, цель системы СС заключается в создании механизма для выбора авторами такой степени защиты своих прав, которая соответствует их собственной воле, а не презумпции закона»¹.

Примеры предоставления режима свободного использования произведений в пределах, установленных автором, уже имеются и в других сферах. По информации, представленной в Википедии, «...тенденция предоставления свободного доступа к научно-исследовательским материалам стремительно набирает обороты. Если несколько лет назад единственной возможностью бесплатно ознакомить широкий круг читателей со своими достижениями являлась публикация на личном сайте или на сайте arXiv.org, то в последнее время появляются все новые и новые рецензируемые журналы, публикующие статьи в свободном онлайн доступе»². Так, Американское физическое общество предоставляет возможность публикации в своих журналах статей на условиях свободной лицензии, которая позволяет по желанию автора предоставить свободный доступ к статье с обязательным указанием имени автора.

Внесение предложенных изменений и дополнений в закон позволит придать таким действиям авторов правовую основу. Установление специальных режимов охраны не противоречит и положениям основных международных соглашений в сфере авторского права, поскольку это не наносит вред нормальному использованию произведений и необоснованным образом не ущемляет прав авторов и иных правообладателей. Кроме того, это будет отвечать интересам всех участников авторско-правовых отношений и, не ущемляя прав авторов, позволит обеспечить доступ к произведениям широкому кругу пользователей на законных основаниях, что в конечном счете способствует установлению разумного баланса частных и общественных интересов.

¹ *Войниканис Е. А.* Правовые аспекты лицензий Creative Commons // Законодательство. 2010. № 8.

² Американское физическое общество будет публиковать научные статьи под свободной лицензией. Статья в Википедии.

Информационная реальность и правовая реальность: перспективы деструкции

С. Л. Слободнюк*

Вопрос взаимодействия информации и права стал актуален с того момента, когда человек впервые осознал и оценил возможности манипулирования, казалось бы, незыблемыми установлениями. А историческая ретроспектива отношений информационного и правового полей показывает, что первые противоречия между ними имели место уже в Древнем мире.

Вспомним известный эпизод с участием Евы. Супруга Адама, доверившись словам змея, преступает запрет Яхве. Иначе говоря, информация, полученная из *внешнего* источника, оказывается для субъекта более предпочтительной, чем та, которую содержит правовое поле, определяемое волей верховного существа. Вполне объяснимое сомнение в том, не является ли подобная интерпретация образчиком авторского произвола, легко разрешить обращением к соответствующему культурному контексту. И тогда мы увидим, что в построениях древних гностиков, и особенно офитов, упомянутый конфликт представлен, можно сказать, в чистом виде.

В офитском предании злой демиург Иалдаваоф (он же – Яхве) запрещает прародителям получать знание, но ему противостоит добрый Змей – носитель истины. Но где же, спрашивается, собственно *правовое* поле? Оно мгновенно обнаруживает себя, стоит только вспомнить, что и благой Змей, и гневный Иалдаваоф являются эманациями Пруникос-абсолюта, а следовательно, носителями волевых потенций господствующего. Таким образом, мы оказываемся перед конфликтом не просто знания/незнания, а перед конфликтом извечного закона Премудрости и закона демиургического, начального во времени, но бесконечного в своем существовании.

* *Сергей Леонович Слободнюк*, д-р филол. наук, д-р философ. наук, профессор Магнитогорского государственного университета.

Агрессивные устремления информационной реальности поначалу проявляются только в том, что она стремится поколебать некие правовые установления. Однако по прошествии некоторого времени информационный континуум обнаруживает неприкрытый и весьма своеобразный интерес к онтологическим основаниям разных областей общественного бытия. К примеру, заповедь «не убий» относится к числу онтологических оснований морали. Однако в одном из древнегностических мифов Каин на правах потомка Змея-истины убивает Авеля, а его потомок Иуда в рамках того же «естественно-информационного» права предаёт на смерть Иисуса.

Отметим: история антихристианских учений доказывает – первичный толчок, с которого начиналось разрушение связей неопифа с правовой реальностью общества, новообращенному давало именно ощущение прямой причастности к знанию, обладателем и раздателем коего был «первый разум», «невидимый свет», «божественный мрак». Начиная со времен Сатурнилы сторонники прижизненного обретения инобытия утверждали себя в мысли, что единственным правом, которое действительно существует, является возведенная в закон воля абсолюта. Но абсолют в этих системах есть чистое знание (суть информация), и следовательно, право есть возведенное в закон знание.

К счастью, ограниченные технические возможности предшествующих столетий не позволили информационной реальности полностью проявить ни свои лучшие, ни свои худшие стороны. Однако на рубеже XX–XXI вв. противостояние собственно информационного и собственно правового универсумов достигло той степени напряжения, которое может положить начало как качественному синтезу, так и глобальной деструкции.

Спору нет, первичный анализ современной ситуации, кажется, не даёт нам повода впасть в уныние. Известные на сегодня модели кризиса информационного общества предлагают равновероятные сценарии развития событий, отводя вероятностям, рассмотренным выше, почетное место на втором плане. При этом на том же втором плане почему-то оказываются модели развития общества, разработанные антиутопической мыслью России и Запада. Ситуация странная хотя бы потому, что именно основные предвидения антиутопистов сбылись и продолжают сбываться.

Так, Е. Замятин в романе «Мы» описал различные алгоритмы взаимодействия правовой реальности, определенной установлениями Единого Государства с различными типами реальности информационной: реальность главного героя, реальность Благодетеля, реальность борцов с Единым Государством. И не просто описал, но удивительно точно показал, каким образом будет происходить «возникновение – трансформация – деструкция» правовых установлений под влиянием информационной экспансии. Тот же самый процесс, только в более изощренном виде, представлен в «1984» Д. Оруэлла. Обратим внимание, оруэлловская диалектика-двоемыслие есть не просто

стилистическая фигура, позволяющая создать страшный гротеск на тоталитарное общество. Двоемыслие – это необходимый атрибут информационной реальности, при помощи которой Большой Брат и правит государством.

Именно двоемыслие порождает пугающее тождество противоположностей, воплощенное в формулах: «ВОЙНА – ЭТО МИР»; «СВОБОДА – ЭТО РАБСТВО»; «НЕЗНАНИЕ – СИЛА»¹. Именно оно позволяет слить воедино потенциальное и актуальное и довести до совершенства тот алгоритм отношений информационной и правовой реальности, при котором первая поглощает вторую, принимая при этом ее сущностные черты и порождая тем самым на свет некую третью реальность, чьим онтологическим центром становится мыслепреступление: «Напишет он ДОЛОЙ СТАРШЕГО БРАТА или не напишет – разницы никакой. Будет продолжать дневник или не будет – разницы никакой. Полиция мыслей и так и так до него доберется. Он совершил – и если бы не коснулся бумаги пером, все равно совершил бы – абсолютное преступление, содержащее в себе все остальные. Мыслепреступление – вот как оно называлось. Мыслепреступление нельзя скрывать вечно. Изворачиваться какое-то время ты можешь, и даже не один год, но рано или поздно до тебя доберутся»².

Онтологическая химера Оруэлла оказывается вполне жизнеспособной, поскольку «питается» энергией отталкивания между консервативными элементами правовой реальности (упорядоченность, объективность, справедливость и т. п.) и экспансионистскими устремлениями реальности информационной, стремящейся стать всем. А отечественная и мировая история дает нам достаточно подтверждений тому, что модели Замятина-Оруэлла весьма точно отражают не только сущность, но и основные формы деструктивного взаимодействия информационной и правовой реальности.

Другая грань подобных отношений была рассмотрена Р. Брэдбери в романе «451° по Фаренгейту». Конечно, первая ассоциация, которую вызывают знаменитые костры из книг, – нацистский Берлин. Но давайте попробуем отрешиться от наиболее очевидных параллелей... Что мы видим? Мы видим, как вместе с уничтожением бумажных носителей, отчужденных от человека, происходит полное погружение субъекта в электронную среду:

– Что сегодня в дневной программе? – спросил он устало. <...>

– Пьеса. Начинается через десять минут с переходом на все четыре (телевизорные. – С. С.) стены. Мне прислали роль сегодня утром. Я им предложила кое-что, это должно иметь успех у зрителя. Пьесу пишут, опуская одну роль. Совершенно новая идея! Эту недостающую роль хозяйки дома исполняю я. Когда наступает момент произнести недостающую реплику, все смотрят на меня. И я произношу эту реплику. Например, мужчина говорит: «Что

1 Оруэлл Д. 1984 // Оруэлл Д. «1984» и эссе разных лет. М.: Прогресс, 1989. С. 37.

2 Там же. С. 32.

ты скажешь на это, Элен?» – и смотрит на меня. А я сижу вот здесь, как бы в центре сцены, видишь? Я отвечаю... я отвечаю... – она стала водить пальцем по строчкам рукописи. – Ага, вот: «По-моему, это просто великолепно!» Затем они продолжают без меня, пока мужчина не скажет: «Ты согласна с этим, Элен?» Тогда я отвечаю: «Ну, конечно, согласна». Правда, как интересно, Гай? <...> Это очень интересно. И будет еще интереснее, когда у нас будет четвертая телевизионная стена»¹. По мере прочтения романа Брэдбери становится ясно, что погружение субъекта в виртуальный мир на самом деле есть первый этап его *поглощения* электронной средой, которая не просто пытается свести к нулю роль материальных носителей информации, но претендует на роль полноценной бытийной сущности.

Поскольку современность подтверждает точность антиутопических предвидений, представляется возможным использовать последние для выявления негативных потенциалов электронной среды и установления ограничений, для компенсации ее негативного влияния. Последнее, кстати, постоянно обнаруживает себя даже в виртуальных континуумах, «параллельных» электронному законодательству etc.

Обратим внимание, работа в Сети нередко ставит пользователя перед вопросом законности/незаконности копирования источника. Однако чаще всего даже законопослушный субъект преспокойно принимает «законы» электронной среды. Нет, он полностью осознает неблагоприятность своего поведения и понимает, что законы виртуальности идут вразрез с законами реального бытия. И тем не менее копирует, пользуется и т. д., максимально полно реализуя тем самым *свое* право на доступ к информации и столь же максимально полно отказывая *другим* в праве на свободное распоряжение ею².

В основе подобного поведения лежит сложный бессознательный процесс одновременного слияния/отчуждения в субъекте истинного и виртуального миров. По нашему мнению, данное слияние/отчуждение представляет очевидный интерес не только для психологии и философии, но также и правоведения. Ведь при определенных условиях оно способно привести к тому, что: 1) информационная реальность как таковая обретет статус бытийного источника нового «права» и начнет ситуативно превалировать над собственно правовой реальностью, после чего 2) информационная реальность как источник права «стянется» в логическую связку «информация есть право». И тогда мы уже будем иметь дело не с умозрительной конструкцией, а с объективной предпосылкой деструкции действительного права, что с учетом синтеза правового идеализма и правового нигилизма, имеющего место в современной России, может иметь довольно неприятные последствия.

¹ Брэдбери Р. 451° по Фаренгейту // Брэдбери Р. О скитаньях вечных и о Земле. М.: Правда, 1988. С. 22.

² Субъективно – баланс интересов соблюден. Объективно – нет. Однако что в данной ситуации считать объективным и его противоположностью?..

Электронная библиотека портала «Единое окно доступа к образовательным ресурсам»: вопросы легализации открытого контента

А. Г. Абрамов,
А. В. Сигалов*

Портал «Единое окно доступа к образовательным ресурсам» (<http://window.edu.ru>) – образовательный интернет-проект, основными задачами которого являются систематизация и предоставление свободного доступа к русскоязычным электронным образовательным ресурсам^{1,2}. Данный проект выполняется Государственным НИИ информационных технологий и телекоммуникаций по заданию Минобрнауки России с 2005 г. Портал имеет свидетельства о регистрации средства массовой информации, о государственной регистрации базы данных и программы для ЭВМ.

Основной компонент портала – электронная библиотека, содержащая в свободном доступе более 29 тысяч полнотекстовых электронных версий изданий учебного назначения, подготовленных преимущественно в российских вузах и других образовательных и научных учреждениях. Основу информационного наполнения библиотеки составляют электронные версии учебных и учебно-методических изданий, подготовленных в вузах, прошедших рецензирование и рекомендованных к использованию вузовскими структурами, осуществляющими контроль учебно-методической деятельности.

* *Абрамов Алексей Геннадьевич, Сигалов Алексей Викторович*, филиал ФГУ «Государственный научно-исследовательский институт информационных технологий и телекоммуникаций (ГНИИ ИТТ) «Информика» в Санкт-Петербурге.

¹ *Абрамов А. Г., Булакина М. Б., Иванников А. Д., Сигалов А. В.* Электронная учебно-методическая библиотека информационной системы «Единое окно доступа к образовательным ресурсам»: опыт формирования и перспективы развития // Дистанционное и виртуальное обучение. 2008. № 4. С. 4–15.

² *Абрамов А. Г., Булакина М. Б., Сигалов А. В.* Единое окно доступа к образовательным ресурсам: информационное наполнение и использование в учебном процессе // Дистанционное и виртуальное обучение. 2011. № 8. С. 65–80.

В российском сегменте Интернета существуют тысячи сайтов вузов, факультетов, кафедр, персональные сайты преподавателей, на которых в открытом доступе размещены учебно-методические материалы. Однако разбросанность десятков тысяч ресурсов по сотням и тысячам сайтов, их представление в различной форме, в большинстве случаев без соответствующих описаний (метаданных), делает задачу целенаправленного поиска интересных ресурсов весьма непростой. Решить ее позволяет интеграция ресурсов в рамках единого хранилища, в котором ресурсы снабжаются метаданными и рубрицируются.

Набор атрибутов, описывающих размещенные в библиотеке портала «Единое окно» материалы, включает: наименование публикации; список авторов; аннотацию; библиографическую ссылку; год издания; сведения о поставщике материала (вуз/факультет/кафедра, библиотека, издательство и др. со ссылкой на веб-сайт); перечень разделов многоуровневого рубрикатора, к которым отнесен данный материал. В качестве базового формата хранения материалов используется формат pdf.

Имеющиеся средства поиска позволяют формировать выборки материалов по разделам рубрикатора в сочетании с атрибутно-контекстным поиском по названию, автору, аннотации, году издания, организации-поставщику. Наряду с использованием внутренних поисковых средств портала предоставляется возможность производить полнотекстовый поиск в файлах материалов с помощью встроенных поисковых сервисов Google и Яндекс.

Принципы формирования электронной библиотеки предполагают выполнение следующих условий:

- размещаются материалы, переданные авторами в редакцию портала для открытой публикации;
- размещаются материалы, представленные в электронном виде в открытом доступе на сайтах их создателей/правообладателей, с информированием владельцев ресурсов;
- размещаются материалы образовательной направленности, не ориентированные на коммерческое распространение;
- не выполняется перевод в электронный вид печатных изданий;
- не размещаются представленные в Интернете оцифрованные печатные издания, переведенные в электронный вид без ведома и согласия правообладателей и авторов.

Редакция портала решает вопросы легитимности размещения ресурсов в электронной библиотеке путем заключения соглашений с вузами или получением разрешений по электронной почте от руководителей факультетов, кафедр и отдельных преподавателей (в зависимости от статуса сайта, на котором первоначально размещены ресурсы). С несколькими десятками вузов заключены соглашения о передаче неисключительных прав на размещение

материалов, тысячи разрешений получены по электронной почте. Авторам выдаются свидетельства о публикации. Если авторы или правообладатели заявляют о своем желании снять с публикации свой материал, такие требования оперативно исполняются редакцией портала. Следует заметить, что количество подобных обращений весьма невелико (несколько десятков случаев за все время существования проекта).

Суммируя результаты, достигнутые в ходе выполнения проекта в течение шести лет, можно констатировать следующее:

- По заданию Минобрнауки России создана и успешно функционирует информационная система, включающая ресурсы для всех уровней образования.
- В информационном наполнении портала участвуют сотни организаций (вузы, научно-исследовательские организации, учреждения дополнительного образования, издательства, некоммерческие организации, компании) и тысячи специалистов.
- Портал интегрирует ресурсы различного вида и назначения, как подготовленные специально для данного портала, так и существующие в открытом доступе в Интернете.
- Ресурсы портала являются высоко востребуемыми: посещаемость составляет в среднем 40–50 тысяч посетителей в сутки; суммарный «электронный тираж» материалов библиотеки – более 5 млн экземпляров в год.

Важным направлением дальнейшего развития является деятельность по более глубокой проработке вопросов, связанных с авторскими правами. Используемый в настоящее время подход к информационному наполнению электронной библиотеки портала «Единое окно» нельзя признать в полной мере соответствующим российскому законодательству об авторских и смежных правах (ч. IV ГК РФ). Это создает ряд проблем, в числе которых невозможность позиционирования данной электронной библиотеки в качестве одной из электронно-библиотечных систем для вузов. Остановимся на этом вопросе подробнее.

В последние годы большое внимание уделяется внедрению в российских вузах электронно-библиотечных систем (ЭБС)¹. В соответствии с приказом Минобрнауки России от 31 мая 2011 г. № 1975 в федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) включен пункт, обязывающий вузы предоставить студентам доступ к ЭБС. Приказом Рособрандзора от 5 сентября 2011 г. № 1953 определены лицензионные нормативы к обеспеченности обучающихся доступом к электронным научным и образовательным ресурсам, включая предоставление

¹ Воронаев А. Н., Леонтьев К. Б. Электронно-библиотечные системы России: Отраслевой доклад. М.: Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, 2011. 57 с.

доступа к ЭБС через Интернет, а также определены содержательные и технические характеристики ЭБС.

В настоящее время на российском рынке электронных изданий учебного назначения представлено менее десяти достаточно крупных ЭБС, внедряемых в высших учебных заведениях. Данные ЭБС, каждая из которых содержит несколько тысяч учебников и учебных пособий, являются коммерческими продуктами издательств и/или агрегаторов контента и предполагают платную (как правило, годовую) подписку.

Электронная библиотека портала «Единое окно» с точки зрения функциональных возможностей удовлетворяет большинству требований, предъявляемых к ЭБС для вузов. Библиотека содержит более семи тысяч учебников и учебных пособий и более тысячи научных монографий. Ресурсы библиотеки активно используются студентами и преподавателями российских вузов, и эта электронная библиотека могла бы стать бесплатной альтернативой (или дополнением) платных ЭБС. Однако основной причиной, по которой в настоящее время данная электронная библиотека не может рассматриваться в качестве ЭБС для вузов, полностью удовлетворяющей действующим нормативным документам, является отсутствие прямых договоров со всеми правообладателями представленных в библиотеке изданий. Поэтому вузы при прохождении аккредитационных процедур не могут включать в отчетные материалы по использованию ЭБС обеспечение доступа к ресурсам «Единого окна».

Возможным путем решения данной проблемы могло бы быть использование свободных лицензий, например, Creative Commons (<http://creativecommons.org>) или GNU FDL (<http://www.gnu.org/licenses/>). В ведущих зарубежных университетах широкое распространение получила практика размещения в Интернете открытых образовательных ресурсов (Open Educational Resources, OER)¹ на условиях лицензий Creative Commons. Наибольшую известность получили инициатива Массачусетского технологического института MIT OpenCourseWare (<http://ocw.mit.edu>) и деятельность консорциума университетов OpenCourseWare Consortium (<http://www.ocwconsortium.org>). В последние годы в нашей стране также предпринимаются определенные шаги в направлении использования свободных лицензий, в том числе в сфере науки и образования (обзор текущего состояния вопроса также приведен на сайте <http://creativecommons.ru>)².

Представляется, что большинство авторов и правообладателей ресурсов, размещенных в библиотеке «Единого окна», не возражали бы против

¹ Open Educational Resources: Conversations in Cyberspace. Paris: UNESCO Publishing, 2009. 172 p.

² Использование лицензий Creative Commons в Российской Федерации. Аналитический доклад / Под ред. Ю. Е. Хохлова. М.: Институт развития информационного общества, 2011. 94 с.

распространения материалов на условиях лицензии Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivatives (CC-BY-NC-ND), которая требует обязательного указания авторства, запрещает использование в целях получения прибыли и создание производных материалов на основе исходного. В случае принятия обсуждаемых в настоящее время поправок в ГК РФ и уточнения правового статуса свободных лицензий в российском законодательстве об авторском праве редакция портала планирует провести соответствующую работу с авторами и правообладателями.

Доступ к информации о деятельности органа регулирования цен (тарифов) обеспечит открытость ценовой политики

*С. Н. Зайкова**

Информационное обеспечение (сбор, обработка и анализ информации) является необходимым элементом функционирования исполнительной власти. В целях обеспечения динамичности процесса управления необходимо организовать и непрерывность поступления нужной информации об объекте в нужный момент¹. Необходима информация и при управлении в сфере регулирования цен (тарифов). Она составляет основу взаимодействия между органами регулирования цен, регулируемыми организациями и потребителями продукции, товаров и услуг.

Правовая природа информационного воздействия в управлении ценообразованием заключается в передаче от субъекта к объектам управления обязательных для применения правил, регламентирующих деятельность последних. Обратная информационная связь требуется для анализа достижения цели управления и корректировки процесса управления. Обмен информацией необходим и между системами государственного управления, например, для оценки влияния управления в сфере регулирования цен (тарифов) на развитие отдельных отраслей хозяйства.

Одним из принципов государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике² является обеспечение открытости и доступности для потребителей, в том числе населения, процесса тарифного регулирования.

* *Зайкова Светлана Николаевна*, канд. юрид. наук, первый заместитель руководителя службы по тарифам Астраханской области, руководитель аппарата Астраханского отделения Ассоциации юристов России.

¹ См.: *Братановский С. Н.* Административное право России. М., 2003. С. 83.

² Об электроэнергетике: ФЗ от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (с изм. от 22 авг., 30 дек. 2004 г.; 18 дек. 2006 г.; 4 нояб. 2007 г.; 14 июля, 25 дек. 2008 г.; 23 нояб. 2009 г.; 9 марта, 26, 27 июля, 28 дек. 2010 г.; 7 февр., 8 марта 2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177; 2011. № 11. Ст. 1502.

Аналогичный принцип предусмотрен при государственном регулировании цен (тарифов) в сфере теплоснабжения¹.

Анализ практики применения вышеуказанных принципов показывает недостаточную проработанность в действующем законодательстве доступа широкого круга лиц к информации о деятельности органа регулирования цен (тарифов), о формировании и содержании ценовой (тарифной) политики.

Рассмотрим нормативные правовые акты, определяющие задачи информационной политики тарифного органа. Их условно можно разделить на две группы:

- нормативные правовые акты, устанавливающие общие требования по обеспечению доступа к информации о деятельности всех государственных органов, в том числе органов регулирования цен (тарифов);
- нормативные правовые акты, устанавливающие особенности предоставления отдельных видов информации органами регулирования цен (тарифов).

Общие требования, основные принципы, способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов, формы ее предоставления, права и обязанности пользователей информации, органов власти, их должностных лиц установлены Федеральным законом (ФЗ) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»².

Органы регулирования цен (тарифов) в соответствии с требованиями указанного ФЗ публикуют решения об установлении цен (тарифов); размещают информацию о своей деятельности в сети Интернет и занимаемых помещениях; обеспечивают присутствие граждан, представителей организаций, общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления на заседаниях своих коллегиальных органов.

Особенности предоставления отдельных видов информации органами регулирования цен (тарифов) определены только в двух случаях.

Во-первых, в ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»³ предусмотрено, что информация о тарифах, установленных в сфере водоснабжения и водоотведения, параметрах тарифного регулирования, в том числе долгосрочных, размещается органами регулирования тарифов в средствах массовой информации и (или) на сайте в сети Интернет, предназначенном для размещения информации по вопросам регулирования тарифов и определяемом

¹ О теплоснабжении: ФЗ от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

² Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: ФЗ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (с изм. от 11 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

³ О водоснабжении и водоотведении: ФЗ от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

Правительством РФ. Указанный федеральный закон вступает в силу с 1 января 2013 г., и пока не имеется определенности по сайту в сети Интернет для размещения информации по вопросам регулирования тарифов.

Во-вторых, ФЗ «О теплоснабжении» предусмотрена обязанность органов регулирования цен (тарифов) раскрывать информацию в соответствии с утвержденными Правительством РФ стандартами раскрытия информации. К сожалению, по состоянию на апрель 2012 г. такие стандарты не утверждены, порядок осуществления контроля за исполнением органом регулирования обязанности по раскрытию информации не принят, не установлена соответствующая ответственность.

ФЗ «Об электроэнергетике», «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»¹ и Типовое положение об органе исполнительной власти субъекта РФ в области государственного регулирования тарифов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 февраля 2011 г. № 97² (далее – Типовое положение), также не содержат требований к информационной политике органа регулирования цен (тарифов), что не позволяет в полной мере обеспечивать доступность для потребителей, в том числе населения, процесса тарифного регулирования в сфере электроэнергетики и деятельности организаций коммунального комплекса.

Обсуждение рассматриваемой проблемы ведется с 2008 г., и высказывались предложения установить соответствующую ответственность тарифных органов: например, Л. П. Ягодина считала необходимым предусмотреть административную ответственность органов местного самоуправления за отказ от предоставления потребителям информации о полном составе затрат, заложенных в тарифы на коммунальные услуги³.

Принимая во внимание широкий охват и социальную значимость управленческого воздействия тарифных органов, представляется необходимым определение в действующем законодательстве особенностей предоставления таких видов информации, как информация о целях, задачах и принципах государственной ценовой политики, о процессах тарифного регулирования во всех отраслях экономики.

Знание таких, на первый взгляд, простых составляющих ценовой политики позволит снизить число обращений граждан и организаций в органы регулирования цен (тарифов) и контрольные органы, повысит уровень доверия участников рынка к тарифным органам и достигнет баланса экономических интересов.

¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 36.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1379.

³ См.: Ягодина Л. П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты: дис. канд. юрид. наук М., 2008. С. 164–165.

Таким образом, предлагается:

- ускорить разработку и принятие стандартов раскрытия информации во исполнение требований ФЗ «О теплоснабжении»;
- ускорить разработку и принятие порядка осуществления контроля за исполнением органом регулирования цен (тарифов) обязанности по раскрытию информации;
- установить особенности предоставления отдельных видов информации органами регулирования цен (тарифов) в ФЗ «Об электроэнергетике» и «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;
- внести изменение в Типовое положение об органе исполнительной власти субъекта РФ в области государственного регулирования тарифов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21.02.2011 № 97, дополнив пункт 4 обязанностью органа регулирования размещать в открытом доступе информацию о целях, задачах и принципах государственной ценовой политики, о процессах тарифного регулирования;
- разработать типовое положение об информационной политике органов регулирования цен (тарифов).

Реализация вышеперечисленных предложений позволит повысить эффективность управляющего воздействия государства на процессы образования, применения цен и участвующих в них лиц с целью соблюдения государственных и общественных интересов.

Информационная безопасность в системе государственного управления Российской Федерации

*Д. В. Соколов**

Согласно ст. 10 Конституции РФ «государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Реализация программ «электронного парламента», «электронного правительства», «электронного правосудия» (ст. 10; 11; 12; п. «г» и «т» ч. 1 ст. 71; п. «б», «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) показывает, что исполнение органами власти своих обязанностей без применения информационно-правового инструментария практически не представляется возможным. Реализация этих программ отражается в следующих областях:

В сфере науки и образования – это создание единой системы подготовки кадров государственных служащих в области информационной безопасности и информационных технологий (ст. 43 Конституции РФ).

В области правового обеспечения информационной безопасности необходимо разрешить проблемы категориального аппарата, требующие систематизации понятийного аппарата правовых и организационных аспектов государственного управления, в том числе введения и нормативного закрепления понятий: «государственный информационный ресурс», «информационная безопасность», «информационное общество», «информационное пространство», «информационное правонарушение», «электронный парламент», «электронное правительство», «электронное правосудие», «национальные интересы в сфере информации»...

Унификация понятийного аппарата в сфере политико-правового регулирования отношений, затрагивающих информационную безопасность системы государственного управления, способствует более четкому определению

* Соколов Дмитрий Викторович, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики ФБГОУ ВПО «Липецкий государственный технический университет».

национальных интересов РФ в информационной сфере. Вместе с тем сформулированные понятия «национальные интересы РФ в информационной сфере» как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства в информационной сфере должны будут соответствовать современным потребностям государства.

Информационная безопасность РФ – это состояние защищенности национальных интересов РФ в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства. Данные интересы корреспондируют с национальными интересами России на долгосрочную перспективу. Национальные интересы РФ в информационной сфере заключаются в **упрочении основ конституционного строя**:

- реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность (ст. 29 Конституции РФ);
- упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России (ст. 1 Конституции РФ), внесением поправок в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ о том, что «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое *информационное* государство с республиканской формой правления»;
- безусловном обеспечении законности и правопорядка (п. «б» ч. 1 ст. 72, п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Реализация механизма регулирования информационных отношений касается организации, порядка деятельности судов и отправления правосудия в процессе создания системы электронного правосудия в рамках судов общей юрисдикции, арбитражных судов и конституционного судопроизводства в России. Возможность широкого доступа к судебным решениям граждан, работников средств массовой информации, правоохранительных органов, адвокатов, студентов и преподавателей юридических вузов неизбежно повлечет за собой улучшение качества судебных решений, повышение требований к содержанию и форме этих документов как со стороны самих судей, так и со стороны руководителей судебных органов. Кроме того, обеспечение таким образом «прозрачности» правосудия может способствовать борьбе с коррупцией в рядах судейского сообщества.

В перспективе представляется возможным и создание специального суда (судебных составов в судах общей и арбитражной юрисдикции) по защите прав граждан в сфере информации, формирование фактической открытости судов через действие информационных сайтов судов и порталов посредством

реализации ч. 1, 2 ст. 19; ч. 5 ст. 32; ст. 46; ч. 1 ст. 47; п. «г», «о» ст. 71; п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

В сфере защиты прав участников правоотношений требуется:

- принятие специальной учебной программы «Электронный гражданин» для обучения граждан работе с базовыми офисными приложениями: заполнять декларации и скачивать формуляры с порталов государственных и муниципальных органов, бронировать места в гостиницах и билеты, приобретать товары и услуги (записываться на прием к врачу, пользоваться социальными электронными картами), подавать иски и жалобы через интернет-порталы, общаться на форумах (ч. 1 ст. 7, ст. 19, ч. 1, 3 ст. 41, ст. 42, ч. 1 ст. 46, п. «е» ст. 71 Конституции РФ);
- создание пунктов общественного доступа к информационным ресурсам органов власти и управления. Примеры реализации подобных программ можно сравнить с опытом Великобритании, Финляндии, Норвегии, а также отдельных российских регионов – Ханты-Мансийского автономного округа, Нижегородской области. Это прямо связано и с возможностью получения квалифицированной юридической помощи посредством создания *юридических интернет-консультаций, повышения уровня правовой культуры и правосознания участников информационно-правовых отношений* (реализация Окинавской хартии глобального информационного общества ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 48, п. к ст. 71, п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);
- создание института Уполномоченного по защите и реализации прав в сфере информации для обеспечения возможности реализации соответствующих конституционных прав участниками общественных отношений в сфере информации (ст. 2, п. «б» ч. 1 ст. 72, ч. 1 и 2 ст. 45, ч. 1 ст. 48 Конституции РФ);
- ***в социальной сфере*** реализация предложенного механизма предполагает создание условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, реализации социальной политики государства, условий безопасности личности и общества посредством создания универсальной электронной социальной карты, включая электронный «паспорт здоровья», электронную медицинскую карту, электронный «социальный паспорт» (ч. 1 ст. 7, ч. 1, 3 ст. 41, ст. 42, п. «е» ст. 71 Конституции РФ).

В сфере международной безопасности в условиях вступления России в ВТО защита государственного суверенитета и национальных интересов должна реализовываться развитием равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества (ст. 15 Конституции РФ), имплементацией норм российского законодательства, касающихся информационной безопасности,

посредством заключения межгосударственного соглашения об обеспечении условий соблюдения информационной безопасности в соответствии с Окинавской хартией глобального информационного общества (ч. 4 ст. 15, п. «к» ст. 71, п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

В сфере сохранения целостности государства (ст. 4, ч. 3 ст. 5, ч. 1 ст. 8, ч. 1, 3 ст. 67 Конституции РФ) в РФ должно гарантироваться единство и целостность как экономического, так и *информационного* пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств с помощью интернет-технологий как реализация принципа суверенитета РФ. Конституция РФ закрепляет охрану территории РФ, воздушного и водного пространства над ней, в т. ч. информационного пространства.

В рамках информационной демократии должны быть реализованы положения ст. 3, ч. 1 ст. 32, 33 Конституции РФ. Реализация указанной идеи отражает факт, что в условиях информационного общества органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют свои функции как агенты народа, в т. ч. с помощью информационных ресурсов – инструмента реализации данной власти, контроля за целями ее использования. Сам парламент превращается в фактически открытый орган разработки и принятия законов – электронный парламент.

Социокультурная безопасность информационного развития системы государственного управления состоит в упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России (ст. 1 Конституции РФ) и подлежит разрешению через повышение уровня информационно-правовой культуры государственных служащих и информационного образования в соответствии с ч. 4 ст. 32, ч. 1 ст. 43.

В сфере законотворчества требуется создание Советов по развитию информационного общества и формированию электронного правительства, Комиссий по информационной безопасности; формирование региональных советов в представительных органах власти по информатизации, принятие и введение в действие ФЗ «Об основах государственного регулирования в сети Интернет», ФЗ «О реализации права на получение информации», ФЗ «Об информационной безопасности РФ» либо Информационного кодекса РФ.

В сфере государственного управления для этого требуется:

- формирование координационных советов по взаимодействию органов власти в сфере информационной безопасности (п. «г» ст. 71 Конституции РФ);
- введение специальных дисциплин подготовки государственных служащих в сфере информационной безопасности (ч. 1–5 ст. 45 Конституции РФ);

- предоставление возможности гражданам РФ в реализации равного доступа к государственной службе, в том числе на основе равного доступа к источникам информации (ст. 24, ч. 4 ст. 32 Конституции РФ);
- создание специального федерального юрисдикционного органа, отвечающего за информационную безопасность (п.п. «Г», «М», «Т» ст. 71; п.п. «б», «л», «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) для целей безусловного обеспечения законности и правопорядка (п. «б» ч. 1 ст. 72, п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ);
- создание на базе существующих ведомственных локальных ресурсов единого федерального информационного ресурса в целях ведения реестров (собственности, транспорта, регистрации прав) и оптимизации процессов управления во всех сферах государственной деятельности, отвечающего критериям информационной безопасности (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ);
- обеспечение правопорядка и борьба с преступлениями в сфере информационной безопасности, в том числе посредством разработки стратегии борьбы с преступлениями указанной криминологической направленности и изменения действующей редакции Уголовного кодекса РФ (ст. 52, п. «б» ч. 1 ст. 72, п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ);

Реализация указанного возможна при наличии двух составляющих:

1. Политическое решение: выработка политико-правового инструментария реализации политики информационной безопасности, с целью формулирования и законодательного закрепления Концепции информационной безопасности России, отвечающей потребностям времени и угрозам, затрагивая институт государственной власти и систему государственного и муниципального управления (п. «е» ст. 71 Конституции РФ).

2. Создание соответствующей сложившимся условиям нормативно-правовой базы, а именно: ФЗ «Об основах государственного регулирования в сети Интернет», ФЗ «О реализации права на получение информации», ФЗ «Об информационной безопасности РФ» либо Информационного кодекса РФ с соответствующим разделом, посвященным информационной безопасности, внесение поправок в действующее законодательство (ст. 76 Конституции РФ).

Организационно-правовое обеспечение участия граждан Российской Федерации в обсуждении законопроектов

Е. В. Булгакова,
И. С. Денисов*

С введением новых организационно-правовых механизмов, позволяющих гражданам РФ принимать непосредственное участие в обсуждении законопроектов и возможности выдвижения собственных законодательных инициатив, можно говорить о новом витке демократии. Создание открытого электронного правительства объединило общество и государство в решении глобальных, социально значимых вопросов, сделав этот процесс максимально открытым и с точки зрения предоставления доступа к информации, возможности оценки нормативных правовых актов, участия в обсуждении законопроектов. На пути электронного нормотворчества встают новые организационные, правовые проблемы, требующие скорейшего разрешения. С точки зрения правовой регламентации в ст. 33 Конституции РФ 1993 г. закреплено право граждан на обращения в органы власти, а упоминание народной законодательной инициативы как формы непосредственной демократии пока отсутствует. Наряду с этим в ст. 3 Конституции РФ сказано, что непосредственное осуществление власти народом является основой нашего конституционного строя, таким образом, имеется возможность дополнительно раскрывать способы выражения этой власти в специальных законах. На сегодняшний день ведется активная работа по созданию законодательной базы по легализации народной законодательной инициативы на федеральном уровне. На уровне же регионов участие граждан в процессе законотворчества обрело свой правовой статус (более чем в 20 субъектах РФ). Изучение законодательства разных

* *Булгакова Елена Валерьевна*, канд. юрид. наук, доцент, докторант Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации;

Денисов Иван Сергеевич, канд. юрид. наук, доцент кафедры информационного права, информатики и математики РПА Минюста РФ.

стран показало, что наиболее прогрессивным пакетом нормативных правовых актов в сфере обеспечения гражданской законодательной инициативы обладают Соединенные Штаты Америки¹. Следует также отметить, что политики OMB (Office of Management and Budget) постоянно пересматриваются ввиду внедрения новых информационных технологий, введения новых принципов работы открытого электронного правительства, что отражается в соответствующих меморандумах, декларирующих повышение уровня открытости процесса нормотворчества, создание электронных реестров и др.

По словам Председателя Правительства РФ В. В. Путина, «...во всех развитых странах все шире применяется концепция «открытое правительство», которая основана на вовлечении граждан в текущую работу институтов власти. И нам тоже нужно идти по этому пути – поощрять активную гражданскую работу, учитывая предложения, советы, рекомендации так называемых независимых народных экспертов. Конечно, в таких условиях будет работать сложнее, иногда даже темп будем терять, но зато качество не пострадает»².

Основной целью создания сайта «открытое правительство» является обеспечение участия граждан и заинтересованных организаций в открытой экспертизе социально значимых законопроектов, инициируемых Правительством РФ.

Сайт «открытое правительство» позволяет проводить следующие этапы общественной экспертизы законопроектов:

- формирование и публикация плана (ежегодного либо на более долгосрочную перспективу) проведения открытой экспертизы законопроектов исходя из решений, принимаемых Комиссией по законопроектной деятельности Правительства РФ;
- проведение открытой экспертизы, в ходе которой зарегистрированные пользователи предлагают редакции положений законопроекта, оценивают предложенные редакции и размещают комментарии;
- закрытие экспертизы и подведение ее итогов, в том числе формирование и публикация отчетов о проведении экспертизы.

На сайте «открытое правительство» действует открытый для всех посетителей режим работы, позволяющий неавторизованным пользователям просматривать информацию с результатами проведения экспертизы, а также сопутствующие сведения, размещенные на сайте. Авторизованные на портале государственных услуг пользователи могут принимать участие в публикации своих версий положений законопроектов, а также оставлять комментарии к исходным и авторским редакциям положений законопроекта. В основу

¹ Сайт электронного правительства США / раздел «Создание правил и законов при помощи граждан» [Электронный ресурс]. URL: <http://whitehouse.gov/omb/e-gov> (дата обращения 23.04.2012).

² Председатель Правительства России В. В. Путин представил в Государственной Думе отчет о деятельности Правительства РФ за 2010 г. 20 апреля 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru/docs/14898/> (дата обращения 19.04.2012).

проекта «открытое правительство» заложен принцип «краудсорсинга», позволяющий использовать мнения граждан для совершенствования законопроектов. Преимущество данного метода – переход от практики простого комментирования к активному вовлечению граждан в разработку проектов нормативных документов в форме прямой работы над текстом законопроекта¹. Для того чтобы принять участие в обсуждении законопроекта, необходимо пройти процедуру регистрации. Фиксируются также: количество авторских редакций; нормы, подвергшиеся редактированию; число авторских редакций на одну отредактированную норму; самые успешные нормы; самые провальные нормы; нормы с максимальной активностью пользователей; нормы с минимальной активностью пользователей; самые успешные авторские редакции и их авторы; участники с самым высоким рейтингом².

В Российской Федерации этот проект находится в начальной стадии реализации и осуществляется при активной поддержке и непосредственном участии граждан. Внедряемые механизмы должны пройти соответствующую апробацию и постоянно совершенствоваться, существует также острая потребность в правовой регламентации этого процесса. Страны-пионеры, стоявшие у истоков создания электронного государства и электронного правительства, преуспевшие в этом направлении, такие как Соединенные Штаты Америки, Франция, Германия и др., по результатам мониторинга декларируют положительную динамику его работы. Тем не менее и в этих странах существует ряд проблем в работе электронного правительства³:

- несовершенство алгоритмов работы и архитектуры инструментальных средств электронного правительства;
- значительные экономические затраты на создание, внедрение, сопровождение, развитие работы электронного правительства;
- трудности в ознакомлении с новой системой управления государственных служащих и граждан, их обучении;
- трудности в устранении ранее действовавших, альтернативных электронных механизмов предоставления государственных услуг гражданам;

¹ Открытое правительство РФ. Система общественной экспертизы законопроектов РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon.government.ru/about/> (дата обращения 02.06.2012).

² Открытое правительство РФ. Система общественной экспертизы законопроектов РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon.fom.ru/> (дата обращения 02.06.2012).

³ Проблемы перехода на систему открытого электронного правительства, в частности, вопросы участия граждан в нормотворческом процессе, обсуждались автором статьи канд. юрид. наук, доцентом, докторантом Российской правовой академии Министерства юстиции РФ Е. В. Булгаковой в США (Университет штата Калифорния, Сан-Бернардино) в рамках программы «Электронное государство» с профессором Университета штата Калифорния, Сан-Бернардино, доктором Gene Johnson и профессором Университета штата Калифорния, Сан-Бернардино, доктором Tarie Rohm (ведущими специалистами в США по разработке и внедрению электронного правительства в США и других странах мира).

- недостаточный уровень компьютерной грамотности среди граждан;
- недостаточный уровень компьютеризации;
- недостаточный уровень вовлечения граждан в работу электронного правительства, негативно сказывающийся на показателях его эффективности;
- большой поток информации, циркулирующей в электронном правительстве, осложняющий ее обработку, и др.

Видимо, с похожими проблемами придется столкнуться и нашей стране при реализации проекта «электронное правительство». Многие из них необходимо будет решить к 1 июля 2012 г., чтобы перейти на электронное взаимодействие органов власти субъектов Федерации и муниципалитетов¹.

При этом разработчики данной процедуры учли первый опыт обсуждения ФЗ РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», «О любительском рыболовстве» (вносится Правительством РФ, настоящий ФЗ вступает в силу 1 января 2013 г.), «Об основах социального обслуживания населения в РФ» (общественная экспертиза правительственного проекта ФЗ проходила с 5 сентября по 5 октября 2011 г.) и др.². К факторам, создающим определенные трудности в оценке законопроектов гражданами РФ и экспертизе их законодательных инициатив, можно отнести: отсутствие четкой регламентации критериев, предъявляемых к нормативному правовому акту; незнание основ юридической техники; выделение списка нормативных актов из огромного массива действующих, которым не должен противоречить предлагаемый законопроект; введение дополнительных возможностей законодательной инициативы с участием граждан РФ; экспертиза законопроектов – трудоемкий процесс с большими временными затратами, который на сегодняшний день осуществляется «вручную»; недостатки в работе действующих автоматизированных информационных систем в этой области, их разрозненность, проблемы обеспечения информационной безопасности и др.

На основе анализа предложений граждан было установлено, что главной проблемой, ставшей на пути реализации своего права, стали «произвольное» формулирование предложений без учета структурных элементов правовой нормы и принципов, которым она должна отвечать, пробелы в знании Конституции РФ и иного действующего законодательства. Следует отметить также, что это первый такой опыт и количество инициатив было не велико и их можно было обработать «вручную». В дальнейшем мы предполагаем увеличение интереса граждан к участию в таких процессах (например, в обсуждении

¹ В. В. Путин: Проблема «электронного правительства» в том, что о нем никто не знает. 28 октября 2011 г. 00:05. [Электронный ресурс]. URL: <http://internetua.com/putin-problemi-elektronnogo-pravitelstva>, URL: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2011/10/27/462194> (дата обращения 02.06.2012).

² Открытое правительство РФ. Система общественной экспертизы законопроектов РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon.fom.ru/> (дата обращения 02.06.2012).

законопроекта «О рыболовстве» было зарегистрировано 5363 тыс. человек, авторских редакций – 2871). Такой большой поток информации может быть обработан только с применением специально разработанных автоматизированных анализаторов, позволяющих решить отдельные задачи экспертизы законопроектов, по крайней мере, на предварительной стадии исследования.

Соответственно, следует разработать эффективный механизм, позволяющий гражданам оформить свою законодательную инициативу, открыто участвовать в процессе нормотворчества, оценки законопроектов.

Так, для обеспечения функционирования открытого электронного правительства ведется работа по созданию автоматизированной информационной системы (АИС) «Законотворчество» – основы электронного парламента².

Исходя из функциональных возможностей АИС «Законотворчество» было предложено внедрить в нее автоматический анализатор законодательных инициатив граждан с целью упрощения процедуры экспертизы законопроектов. Представим обновленную схему работы АИС «Законотворчество», изображенную на рис. 1:



Рис. 1. Структура программного комплекса АИС «Законотворчество» со встроенным модулем «Экспертиза законопроектов»

¹ Открытое правительство РФ. Система общественной экспертизы законопроектов РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon.fom.ru/> (дата обращения 02.06.2012).

² Исаев Н. Н. ГАС «Законотворчество» как основа «электронного парламента» – состояние и перспективы развития // Сборник статей междунар. науч.-практ. конф.: «Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде» / науч. ред. Н. А. Шевелева, д-р юрид. наук, проф. СПб.: ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2011. С. 59–66.

На рис. 2 изображена архитектура компонентов АИС «Законотворчество» со встроенным модулем «Экспертиза законопроектов».

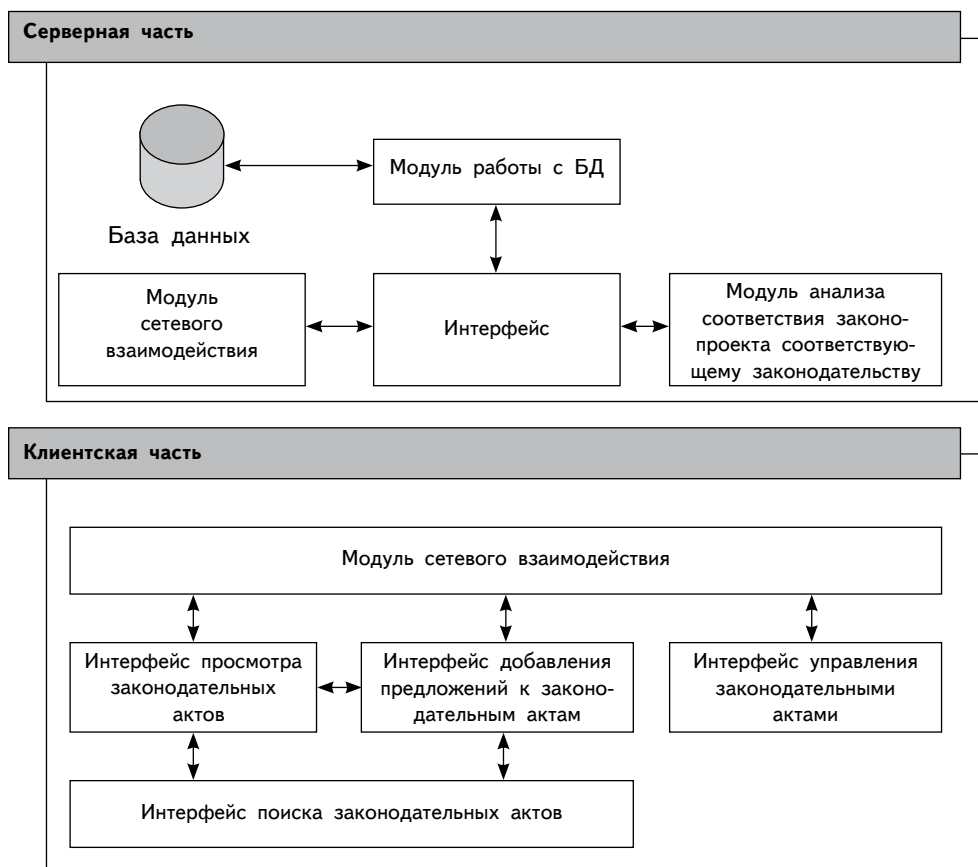


Рис. 2. Архитектура компонентов АИС «Законотворчество»

Разработанная система позволяет не только обработать законодательную инициативу, но и автоматически устанавливать коллизии в праве с использованием технологий искусственного интеллекта (ИИ)¹ на основе семантических сетей. Данная технология основана на сопоставлении семантической сети действующего законодательства и семантической сети законопроекта, подвергающегося экспертизе на предмет соответствия действующему законодательству. Еще одна задача, решаемая при помощи блока «Экспертиза законопроектов», – это мониторинг законодательства с целью выявления

¹ Искусственный интеллект (ИИ) (Artificial Intelligence (AI) – учение о проектировании интеллектуальных агентов – систем, которые воспринимают окружающую среду и действуют, оптимизируя свои шансы на успех; раздел информатики, изучающий обеспечение разумных рассуждений и действий с помощью компьютерных систем; направление в программировании, основанное на формализации, моделировании и реализации процесса принятия решений и задач, связанных с распознаванием образов. [Электронный ресурс]. URL: <http://traditio-ru.org/wiki/> (дата обращения: 20.04.2012).

пробелов в праве. Устранение последних возможно путем подачи предложений гражданами и по результатам их оценки и обсуждений общественности – голосованием на портале; после прохождения соответствующей процедуры предложения могут быть приняты. При этом такая гражданская инициатива не должна как противоречить действующему законодательству, так и копировать уже существующую норму права. Для отбора таких гражданских инициатив также можно использовать ИИ. При этом у каждой инициативы должен иметься рейтинг, отражающий заинтересованность в ней других граждан. Таким образом, данный подход позволит определить наиболее актуальные инициативы, повысив тем самым качество законодательства.

Программный комплекс написан на языке C# 3.0 с использованием библиотеки «Грамматический словарь SDK»¹. Данная библиотека строит семантическую сеть текста на русском языке, выявляя зависимость между словами. Алгоритм установления коллизий в праве представлен на рис. 3.

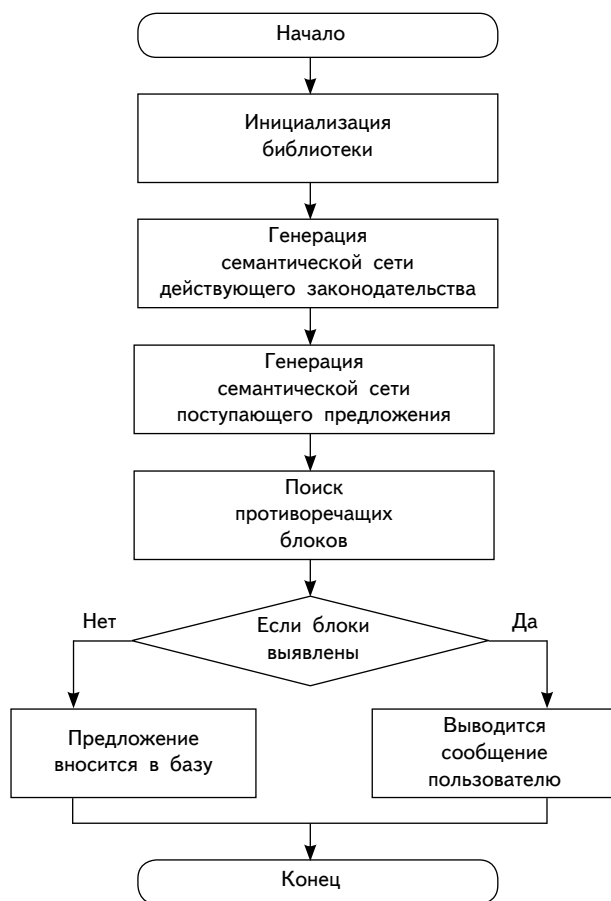


Рис. 3. Алгоритм установления коллизий в праве

¹ URL: <http://www.solarix.ru> (дата обращения 20.02.2012).

Рассмотрим этот процесс более подробно:

1. На стадии инициализации библиотеки иницируются функции библиотеки «Грамматический словарь SDK», что позволяет использовать их в дальнейшем.
2. На стадии генерации семантической сети действующего законодательства происходит поиск в базе данных всех законодательных актов, необходимых для анализа, исходя из уровня законодательной инициативы (могут выставляться «вручную»). После этого средствами библиотеки «Грамматический словарь SDK» строится их семантическая сеть.
3. На стадии генерации семантической сети поступающего предложения происходит построение семантической сети по внесенному предложению.
4. На стадии поиска противоречащих блоков осуществляется сравнение двух семантических сетей при помощи словаря.
5. Анализ и сравнение элементов происходят при помощи тезауруса словаря библиотеки «Грамматический словарь SDK», включающего синонимы, антонимы, уменьшительные формы и словообразующие связи. По окончании проверки пользователю отображается диалоговое окно о результатах проведенной экспертизы законопроекта.

Таким образом, в настоящей статье были рассмотрены организационно-правовые механизмы участия граждан в обсуждении законопроектов, приведены возможности производства автоматической экспертизы законопроектов на основе метода семантических сетей, позволяющего соотносить текст законопроекта с соответствующими критериями, устанавливать соответствие основным юридическим принципам, находить коллизии и устранять пробелы в законодательстве. Предложен механизм интеграции разработанного модуля «Экспертиза законопроектов» в АИС «Законотворчество».

Проблемы создания информационно-аналитических ресурсов инфраструктуры биотехнологий в Российской Федерации

*С. Ю. Миролобова**

В Российской Федерации в качестве приоритетных инновационных технологий в сфере биоэкономики выделяют развитие биотехнологий и нанобиотехнологий. Стремительное развитие в XXI в. биотехнологий и нанобиотехнологий связано с активным развитием научных и научно-технических изобретений в научных сферах. В то же время быстрое развитие биотехнологий и нанобиотехнологий идет, значительно опережая правовое регулирование в этих сферах. Это неизбежно приводит к появлению различных проблем, которые требуют в том числе и правового разрешения.

Можно выделить два основных этапа развития биотехнологий и нанобиотехнологий. Первый этап связан с научной и научно-технической деятельностью, в процессе которой достигается научный и (или) научно-технический результат, результат интеллектуальной деятельности, предназначенный для реализации. Второй этап касается непосредственной коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов, то есть деятельности по вовлечению в экономический оборот научных и (или) научно-творческих результатов.

На наш взгляд, основной проблемой инновационного развития биотехнологий и нанобиотехнологий является крайне низкий уровень коммерциализации и вовлечения в экономический оборот, как на внутреннем, так и на внешнем рынке, результатов исследований, которые получены научными учреждениями.

* *Миролобова Светлана Юрьевна*, канд. юрид. наук, заместитель декана юридического факультета, доцент кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Полагаем, что одним из условий ее возникновения являются проблемы создания сети информационно-аналитических ресурсов, по сути, одного из существенных элементов информационной инфраструктуры. Следует отметить, что информационная инфраструктура обеспечивает развитие различных видов биотехнологий и нанобиотехнологий в РФ от получения научного или научно-технического результата до введения его в экономический оборот на потребительском рынке. Создание в качестве одного из ведущих элементов информационной инфраструктуры информационно-аналитических ресурсов, направленных на развитие биотехнологий, вместе с тем является необходимым компонентом биоэкономики, поскольку способствует преобразованию научных результатов в коммерческие продукты.

В соответствии с проектом Программы развития биотехнологий в РФ на период до 2020 г. система информационно-аналитического обеспечения программных мероприятий предусматривает:

1. Создание биотехнологической сети, объединяющей научно-исследовательские центры, центры коллективного пользования, учреждения РАН, РАСХН и РАМН, вузы, биотехнологические лаборатории по прикладным тематическим направлениям биоиндустрии.
2. Создание базы данных и базы знаний в области биотехнологий, в том числе в части оценки биоресурсов, интегрированных с системами хранения данных по профильным тематикам, созданных в федеральных органах исполнительной власти и государственных институтах развития.
3. Разработку федерального интернет-портала «Современные биотехнологии и развитие биоиндустрии», включая сервисы видеоконференций, систему поддержки коммерциализации достижений в области биотехнологий и популяризации биотехнологий в обществе.
4. Обеспечение доступа к создаваемой на федеральном уровне системе облачных вычислений – сервисов для предоставления возможностей по использованию географически распределенных суперкомпьютерных ресурсов и уникального оборудования для задач развития биотехнологий.
5. Формирование системы статистического мониторинга развития сферы биотехнологий в РФ, включая разработку методологии и инструментария статистического наблюдения за созданием, коммерциализацией и использованием биотехнологий, а также производством биотехнологической продукции на основе принятых в этой сфере международных статистических стандартов ОЭСР¹ (Организация экономического сотрудничества и развития).

¹ Проект Программы развития биотехнологий в РФ на период до 2020 г. от 17 августа 2011 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://rosbiotech.com/res/NEWS45/bio-2020.pdf>

Вместе с тем в РФ формирование статистической информации осуществляет Росстат, который не наделен отдельными полномочиями по формированию официальной статистики в сфере биотехнологий. Полагаем, что для формирования системы статистического мониторинга необходимо законодательное закрепление за Росстатом правовых основ для предоставления официальной статистической информации в сфере биотехнологий и нанобиотехнологий.

Кроме того, на наш взгляд, создание в РФ официальных статистических данных на основе принятых в сфере биотехнологий международных статистических стандартов ОЭСР преждевременно, поскольку РФ имеет только статус наблюдателя в рабочей группе по биотехнологиям Комитета по научно-технической политике ОЭСР.

Для российской экономики развитие биотехнологий является инновационным направлением, призванным обеспечить модернизацию технологической базы современного промышленного производства. Поскольку помимо РФ субъекты РФ также принимают участие в развитии биотехнологий, при формировании информационной структуры биотехнологий возникает немаловажный вопрос, связанный с разграничением между РФ и субъектами РФ полномочий по созданию информационно-аналитических ресурсов в сфере биотехнологий в контексте комплексных целевых программ развития биотехнологий и нанобиотехнологий.

Думается, что помимо проектов правовых актов необходимо принятие непосредственно правовых актов, которые определили бы, что будет составлять содержание информационно-аналитического ресурса конкретного вида биотехнологий, а также регламент его использования. Также необходимо определить, будет ли это информационно-аналитический ресурс по каждому виду биотехнологий или единый федеральный информационно-аналитический ресурс, включающий в себя и региональный компонент.

Представляется, что необходимо на основе единых государственных стандартов создать отдельные информационно-аналитические ресурсы по каждому виду биотехнологий и нанобиотехнологий, которые могли бы быть объединены в единую центральную систему информационно-аналитического ресурса биотехнологий и нанобиотехнологий, с возможной унификацией на международном уровне. При этом нужно предусмотреть обеспечение безопасности информационной среды информационно-аналитических ресурсов биотехнологий и нанобиотехнологий.

На наш взгляд, немаловажное значение имеют принципы функционирования информационно-аналитических ресурсов биотехнологий. В этой связи можно выделить следующие основные принципы:

- создание и эксплуатация ресурса в конкретной сфере биотехнологий;
- режим доступа к ресурсу (платный и (или) бесплатный);

- охрана и защита ресурса;
- права и обязанности пользователя и владельца информационно-аналитического ресурса.

В качестве основной цели создания информационно-аналитических ресурсов биотехнологий и нанобиотехнологий можно обозначить сосредоточение всей информации о научно-технических достижениях в конкретной сфере биотехнологий и нанобиотехнологий для обеспечения коммерциализации полученных научных и (или) научно-технических достижений, в том числе запатентованных изобретений.

Для достижения указанной цели создания информационно-аналитических ресурсов биотехнологий и нанобиотехнологий можно выделить следующие задачи:

- предоставление результата мониторинга научных исследований и научно-технических разработок в сфере биотехнологий и нанобиотехнологий;
- обеспечение взаимодействия заинтересованных лиц по вопросам научных исследований и научно-технических разработок в сфере биотехнологий и нанобиотехнологий, а также по вопросам их коммерциализации;
- предоставление статистической, справочной и аналитической информации в сфере биотехнологий и нанобиотехнологий.

Таким образом, для реализации основных задач, призванных обеспечить продвижение продукции биоиндустрии на внутренний и внешний рынок, необходимо создание информационных ресурсов, в том числе и коллективного доступа, к результатам научных и научно-технических достижений за счет развития сети инновационной информационной инфраструктуры.

Обеспечение гарантий сохранности и неизменности электронного контента в информационно-образовательной среде

А. Н. Авдеев,
А. Е. Курцер,
Е. В. Едрышова*

Общедоступное образование является одним из основных прав гражданина России, гарантированных Конституцией РФ (ст. 43 Конституции РФ). Электронное образование призвано содействовать реализации конституционного принципа равноправия граждан, закрепленного в п. 2 ст. 19 Конституции РФ. Такой принцип государственной политики в области образования, как общедоступность образования, закреплен и в п. 3 ст. 2 Закона РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1. В п. 1 ст. 5 Закона РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 установлено, что гражданам РФ гарантируется возможность получения образования независимо от имущественного положения и места жительства.

В развитие данного положения Закон РФ «Об образовании» (ст. 15) определяет понятие «электронное обучение». Законодательно термин «электронное обучение» закреплен Федеральным законом (ФЗ) от 28.02.2012 № 11-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании» в части применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий». Его положения вступили в действие 11.03.2012.

Таким образом, на сегодняшний день электронное обучение представляет собой организацию образовательного процесса с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации образовательных программ информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей,

** Авдеев Андрей Николаевич, председатель правления ООО «Фирма «АС».
Курцер Александр Евгеньевич, генеральный директор ООО «Фирма «АС».
Едрышова Елена Викторовна, юрист ООО «Фирма «АС».*

обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие участников образовательного процесса.

В соответствии с положениями законодательства (ст. 15 Закона РФ «Об образовании») при реализации образовательных программ с применением исключительно электронного обучения должны быть созданы условия для функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий.

Определить, насколько Россия с правовой точки зрения готова к применению электронной формы обучения, возможно, рассмотрев структуру правоотношений в сфере электронного обучения и каждый из ее элементов в отдельности. Субъектами правоотношений в сфере электронного обучения являются участники образовательного процесса: образовательные учреждения и обучающиеся, а также авторы (правообладатели) учебных произведений. Содержащаяся в базах данных и используемая при реализации образовательных программ информация, электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы в соответствии с Законом РФ «Об образовании» являются объектами названных правоотношений.

Содержание правоотношений в сфере электронного обучения представляет собой право на осуществление электронного обучения и связанные с этим правом обязанности субъектов. В результате проведения анализа действующих нормативно-правовых актов можно прийти к выводу, что законодательно в полной мере не определен ни один элемент правоотношений в сфере электронного обучения.

Действующие нормативно-правовые акты не содержат норм-дефиниций, определяющих объекты этих правоотношений, такие как «содержащаяся в базах данных и используемая при реализации образовательных программ информация», «электронные информационные ресурсы», «электронные образовательные ресурсы», а также на сегодняшний день не определен круг субъектов, отвечающих за достоверность и сохранность электронного образовательного ресурса.

Содержание п. 25 ст. 33.1 Закона РФ «Об образовании» в редакции последних изменений свидетельствует о том, что образовательные учреждения должны обеспечить возможность применения на своей территории электронного обучения. Законодатель устанавливает обязанность учебных заведений соответствовать определенным лицензионным требованиям, предусматривающим возможность применения электронного обучения.

Таким образом, на образовательные учреждения возложена юридическая ответственность за содержание электронного образовательного ресурса и организацию электронного обучения в целом, что влечет за собой, кроме всего прочего, необходимость обеспечения учебными

заведениями защиты авторских прав правообладателей электронных образовательных ресурсов.

На сегодняшний день возможно устранение пробелов в законодательстве, регулирующем отношения в сфере электронного обучения, путем применения аналогии закона. В рамках действующего законодательства все понятия, связанные с электронными учебными материалами, можно соотнести с правовыми нормами, регулирующими вопросы электронного документооборота, взяв за основу понятие «электронный документ».

Используя этот подход, необходимо определить в Законе «Об образовании» не только возможность осуществления электронного обучения, но и правовой статус электронного образовательного ресурса, состоящего, на наш взгляд, из совокупности электронных документов, которыми являются электронные учебные материалы.

Анализ действующих нормативно-правовых актов показывает, что сегодня нет единообразия в вопросе применения понятия «электронный документ». Ст. 6 ФЗ от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» содержит дефинитивную норму, определяющую понятие «электронный документ». В ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 2) законодателем определено понятие «электронный документ» другим образом.

В сложившейся правовой ситуации необходимо четко законодательно закрепить такие понятия, как «электронный документ», «оригинал электронного документа», «копия электронного документа». Для того чтобы электронное обучение стало реально действующим инструментом в системе образования России, необходимо обеспечить четкое правовое поле для использования электронных версий учебных материалов.

Однако уже сейчас в России вполне возможна реализация электронного обучения путем применения нормативной базы в сфере электронного документооборота с параллельной ее доработкой и использованием имеющихся технологий, обеспечивающих защищенный доступ к электронному контенту.

Технологически обеспечить защиту интересов правообладателей, авторов, распространителей и пользователей электронного контента в современных условиях возможно путем создания на территории России сети цифровых хранилищ информационного контента. Условия, которые обеспечиваются цифровым хранилищем для хранения электронного документа, его защищенность свидетельствуют о том, что цифровое хранилище информационного контента является по своей сути местом размещения оригиналов электронных документов.

Создание единого информационного образовательного пространства может быть основано на развитии сети цифровых хранилищ электронного образовательного контента. Гарантированное обеспечение соблюдения

интересов участников образовательного процесса и правообладателей учебных материалов возможно только при условии соблюдения при использовании электронного образовательного ресурса принципа трех «д»: доступность, достоверность, доверительность.

Принцип доступности означает возможность иметь доступ к электронному контенту в режиме 24 часа в сутки/365 дней в году в режиме онлайн и/или иметь локальную, полностью аутентичную электронную копию на собственном персональном компьютере в соответствии с технологией, обеспечивающей соблюдение и защиту авторских прав. При этом сам оригинал постоянно находится в базовом цифровом хранилище, что гарантирует его сохранность и неизменность.

Принцип достоверности возлагает ответственность на физических лиц, организации и учреждения, предоставляющие свой информационный контент для размещения в цифровом хранилище, за достоверность предоставляемой информации. Указанная ответственность юридически должна подтверждаться соответствующими договорными отношениями между правообладателями электронного контента и цифровым хранилищем. Любой правообладатель, передающий в цифровое хранилище электронный документ, должен представить доказательства легитимности своих прав на это издание.

Принцип доверительности гарантирует, что каждый пользователь, обращающийся к электронному материалу цифрового хранилища, может быть уверен, что электронный документ (его аутентичная копия), полученный от цифрового хранилища, достоверен, легитимен и пригоден для использования. ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» от 29.12.1994 № 77-ФЗ в ст. 5 «Виды документов, входящих в состав обязательного экземпляра» предусматривает, что в состав обязательного экземпляра входят и электронные издания.

В связи с этим для обеспечения полной сохранности и неизменности учебных электронных изданий путем помещения их в цифровые хранилища необходимо закрепить в ФЗ «Об обязательном экземпляре документа» положения о передаче обязательного экземпляра учебных изданий в цифровом формате получателям обязательного экземпляра. Необходимо также определить юридическое лицо, которому будут делегированы полномочия по осуществлению разработки и реализации государственной политики использования учебных электронных изданий.

Для реализации электронного обучения важным является обеспечение юридической значимости электронных образовательных ресурсов путем предоставления гарантий их сохранности и неизменности. Закрепление в законодательстве необходимых правовых норм в сочетании с технологическими решениями обеспечит информационному образовательному ресурсу нормативное закрепление во всех необходимых для его использования областях

правового регулирования: применение информационных технологий, правовое обеспечение, делопроизводство и архивное дело.

Фактически дистанционное использование электронных образовательных ресурсов неразрывно связано с деятельностью электронных библиотек. На современном этапе свободное использование цифровых произведений имеет существенные законодательные ограничения. Библиотеки могут предоставлять во временное безвозмездное пользование электронные произведения только в помещениях библиотек и без возможности их копирования (п. 2 ст. 1274 ГК РФ).

Если библиотека будет создавать фонд цифровых изданий и использовать их на основании Гражданского кодекса РФ, то без права цифрового репродуцирования (п. 2 ст. 1275 ГК РФ) и без права на доведение до всеобщего сведения. Исключения составляют произведения, находящиеся в общественном достоянии (п. 2 ст. 1282 ГК РФ).

Названные законодательные ограничения в работе электронных библиотек учебных заведений можно соблюсти путем использования технических решений, предоставляющих конкретному пользователю защищенный доступ к информационному ресурсу.

С учетом имеющихся пробелов в законодательном и организационном регулировании вопросов, связанных с осуществлением электронного обучения, и состояния нормативной базы реализация процесса электронного обучения возможна с использованием защищенного доступа к электронному контенту с применением криптографии. Одно из таких технологических решений – система «Книжная полка», используемая в Президентской библиотеке имени Б. Н. Ельцина.

Электронные учебники в профессиональной подготовке курсантов военных институтов внутренних войск МВД России

*В. А. Юматов**

Технологическое сопровождение педагогического процесса, внедрение инноваций в процесс профессиональной подготовки специалистов ведет к переходу на качественно новые учебники, учебные программы, пособия, методические разработки и т. д., соответствующие государственным образовательным стандартам.

Проблема подготовки качественных учебников актуальна во все времена и во всех образовательных системах, в том числе и в системе военного образования. Это связано со стремительным развитием общества, накоплением и способами обработки информации, видами деятельности. На современном рынке все большее значение приобретают учебные образовательные программы и средства их представления. Создание качественных учебников на основе электронных ресурсов и компьютерных технологий, в которых одновременно компактно и максимально полно изложен учебный материал, обусловлено переходом военных институтов на государственные образовательные стандарты третьего поколения¹.

Принцип группировки учебного материала в специализированной электронной программе (электронном учебнике) позволит не только экономить на производстве, но и представлять изучаемый материал в удобном для усвоения виде, чтобы в дальнейшем его легко было воспроизвести и использовать в процессе решения тех или иных познавательных задач различной масштабности, направленности и степени трудности². Однако введение электронных учебников в процесс обучения будущих офицеров, чья профессиональная

* Юматов Виталий Александрович, адъюнкт Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России.

¹ ФГОС – федеральные государственные образовательные стандарты.

² Попков В. П., Коржуев А. В. Дидактика высшей школы. М., 2008. С. 166.

деятельность связана с режимом секретности и сохранением государственной тайны, – сложный процесс, требующий продуманного законодательного и технического сопровождения. Этот переход будет осуществляться, и частично он уже происходит, за счет активного внедрения компьютерных технологий.

Так что же такое электронный учебник? Основываясь на ГОСТ 7.60-90 «Издания. Основные виды. Термины и определения» и ГОСТ 7.83–2001 «Электронные издания. Основные виды и выходные сведения», а также анализируя частные определения этого понятия из сети Интернет, Е. В. Панкова выводит такое определение¹: «Электронный учебник – самостоятельное издание, содержащее систематическое изложение учебной дисциплины (ее раздела, части), соответствующее учебной программе, официально утвержденное в качестве данного вида издания, обладающее графическим или аудиографическим представлением информации с помощью презентационных систем». Таким образом, в процессе профессиональной подготовки и служебной деятельности будем опираться именно на такую трактовку электронного учебника, при которой он рассматривается как принципиально новое средство учебного процесса, а не отсканированный аналог традиционного («учебник на электронном носителе»).

Анализ свободно доступных сайтов в Интернете, где размещены различные учебные документы (электронные ресурсы), названные «электронный учебник», показывает, что их можно разделить на следующие группы:

- 1) традиционный учебник, представленный в оцифрованном (отсканированном) виде, не обладающий признаками гипертекстового документа. Это, скорее, «учебник на электронном носителе», например, учебник «Образовательный комплекс. Современные методы принятия оптимальных решений» Казанского государственного университета (<http://www.itlab.unn.ru/uploads/des/SprBook.pdf>);
- 2) традиционный учебник, имеющий признаки гипертекстового документа (например, оглавление и гиперссылки на разделы или средства навигации по страницам). Это переходная форма к электронному учебнику, тяготеющая к традиционному учебнику на электронном носителе. Среди просмотренных документов можно назвать целый ряд учебников, размещенных на сайте Федерации интернет-образования (<http://www.center.fio.ru/som/items.asp?id=10001373>), в том числе «История Востока» (<http://www.kulichki.com/~gumilev/HE1/>), учебник В. Ю. Волошиной и А. Г. Быковой «Советский период

¹ Электронный учебник или учебник на электронном носителе: URL: <http://www.gpntb.ru/win/inter-events/crimea2006/disk2/066.pdf/> (дата обращения: 24.02.2012).

русской истории (1917–1993)» (<http://aleho.narod.ru/book2/>). Здесь появляется все больше очень интересных документов, например, учебник профессора В. А. Каймина «Информатика» (<http://bak2.narod.ru/tests/infogl.htm>), учебник В. Степанова «Интернет в профессиональной информационной деятельности» (<http://www.libs.ru/doc/textbook/>).

Такие учебники созданы как самостоятельные электронные программы – документы, и обладают отличительными признаками, графическими или аудиографическими формами представления информации. Подобные учебники можно найти на сайте «Электронный учебник StatSoft» (<http://www.statsoft.ru/home/textbook/>), а также на сайте е-издательства дистанционного образования (<http://www.teachpro.ru/>). Некоторые авторы (например, С. А. Христочевский, В. Б. Ясинский, В. А. Вуль) отмечают, что электронный учебник должен обладать свойствами мультимедийности, т. е. нелинейного графического или аудиографического представления информации, и это также нужно учитывать. Например, школьный электронный учебник, представленный главой «Роснано» Анатолием Чубайсом накануне 1 сентября 2011 г.¹ Для вузов внутренних войск МВД России разработкой таких учебников должны заниматься соответствующие кафедры при технической и информационной поддержке соответствующих специалистов, но при этом уровень компьютерной грамотности преподавателя и курсантов – будущих офицеров играет существенную роль².

Естественно, переход от традиционной системы обучения (с помощью учебников на бумажном носителе) не будет моментальным. Вначале электронные учебники будут составлять малую долю в общем наборе источников информации, но по мере адаптации электронных продуктов под нужды профессиональной деятельности внутренних войск, а также развития способов защиты секретной информации они будут приобретать существенное значение. При введении электронных учебников в образовательный процесс профессиональной подготовки курсантов могут возникнуть сложности именно с обеспечением защиты информации, но данная проблема решается, достигнуты результаты, а соответствующий уровень защиты обеспечивается, в том числе и при доступе в глобальные сети³.

¹ Комсомольская правда. URL: <http://kp.ru/daily/25753/2739040/> (дата обращения: 20.02.2012).

² Давыдов В. П., Сальников В. П., Слепов В. Я. Педагогика высшей военной школы МВД России. СПб., 2003. С. 145.

³ Дюков А. В. Организация доступа к правовой информации в органах внутренних дел // Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: сб. ст. междунар. научн.-практ. конф. / научн. ред. Н. А. Шевелева, д-р юрид. наук, проф. – СПб.: ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2011. С. 230.

Таким образом, электронный учебник для образовательной деятельности в системе профессиональной подготовки внутренних войск МВД России должен:

- полностью соответствовать учебной программе, направлению и уровню профессиональной подготовки;
- обладать соответствующим грифом секретности и уровнем защиты информации;
- располагаться на цифровом материальном носителе, устойчивом к длительной эксплуатации в различных, в том числе и неблагоприятных, условиях;
- иметь правовые гарантии по соблюдению всех законодательных требований в области защиты прав собственности на ресурсы и учебные программы;
- повышать эффективность образовательного процесса и иметь связь с открытыми информационными ресурсами посредством локальной сети.

Естественно, это не полный перечень требований. Для каждой учебной дисциплины будут свои особенности, но направление развития вопроса о введении в образовательный процесс будущих офицеров внутренних войск МВД России электронных учебников остается открытым и требует своего дальнейшего развития. Этому способствует много факторов: от требований современной образовательной программы до практики служебно-боевой деятельности внутренних войск, в которой существует необходимость оперативного доступа к необходимой информации.

Сообщения

Доступ к информации в электронной среде: правовое регулирование на уровне субъектов Российской Федерации

*Е. И. Борисова**

В связи с принятием Конституции РФ в 1993 г. в рамках единой правовой системы в России сложилось двухуровневое законодательное регулирование. В соответствии с п. 4 ст. 76 Конституции РФ вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ все субъекты Федерации «осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов». После введения в действие новой Конституции РФ активизировался процесс формирования регионального законодательства, в том числе и в области библиотечного дела.

С 1995 г. в Российской национальной библиотеке (РНБ) по инициативе Российской библиотечной ассоциации (РБА, <http://www.rba.ru/>) и РНБ формируется и размещается на сайте информационный ресурс «Библиотечное законодательство РФ», который представляет собой полное собрание нормативно-правовых и рекомендательных документов, а также научных и научно-методических материалов по формированию и реализации законодательства РФ в области библиотечного дела. Его разработка и внедрение способствовали реализации права доступа библиотечного сообщества к профессиональной правовой информации в электронном виде. Специалисты РНБ широко использовали и продолжают использовать его для оказания научной, справочной и консультативной помощи библиотекам России в разработке и совершенствовании как региональных законов, так и иных нормативных актов в области библиотечного дела.

Собранный обширный документальный массив раздела «Законодательство субъектов РФ», включенного в структуру информационного ресурса, послужил основой изучения проблемы правового регулирования доступа

* *Борисова Елена Ивановна*, канд. пед. наук, зав. сектором правового обеспечения деятельности библиотек Российской национальной библиотеки (РНБ).

к социально значимой информации в регионах России. Он является наиболее объемной частью и включает разнообразные типы юридических документов, среди которых доминируют законы о библиотечном деле. В результате их изучения были сделаны следующие выводы:

1. Правовые нормы, гарантирующие право граждан на беспрепятственный доступ к информации, установленные ст. 29 Конституции РФ и ст. ФЗ № 78 «О библиотечном деле», получают развитие и в законодательстве субъектов РФ.
2. Региональные законы о библиотечном деле регулируют отношения по организации доступа к социально значимой информации в основном в следующих аспектах:
 - реализация государственной политики в сфере культуры, библиотечного дела и обязательного экземпляра документов в регионе;
 - реализация права граждан на информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.
3. Доступ к информации в электронной среде нормативно обеспечен ограниченно. Самыми распространенными являются следующие правовые нормы:
 - обязательность информатизации библиотечного дела в регионе;
 - установление полномочий органов государственной власти по развитию каналов электронной связи и информационного обмена;
 - взаимодействие государственных и муниципальных библиотек по взаимоиспользованию электронных библиотечных ресурсов.

Возможности правового регулирования в законодательстве субъектов РФ использованы не в полном объеме, и необходимо существенно расширить круг вопросов, которые могут находиться в их поле зрения. Например, актуально для современной ситуации расширить перечень бесплатных услуг, предоставляемых общедоступными библиотеками, и дополнить права пользователей обязательной услугой по бесплатному предоставлению доступа к сети Интернет и другим телекоммуникационным системам.

Однако несовершенство законов субъектов РФ о библиотечном деле в части регулирования доступа к информации в электронной среде компенсируется достаточно развитой системой указов, постановлений и распоряжений региональных органов власти, регулирующих конкретные вопросы, например: Указ Президента Республики Ингушетия от 4 февраля 2002 г. № 16 «О мерах по реализации общероссийской программы по созданию сети публичных центров правовой информации», приложение к распоряжению губернатора автономного округа от 30 сентября 2009 г. № 463-рг «План реализации Стратегии развития информационного общества в Ханты-Мансийском автономном округе Югра до 2015 г.» и др. Не менее интересный опыт разработки нормативной документации накоплен и на муниципальном уровне, однако, его анализ требует самостоятельного изучения и выходит за рамки статьи.

Влияние информационной среды на формы передачи юридической информации

*А. Ю. Глушаков**

Тезис о том, что в настоящее время мы живем в обществе, серьезно отличающемся от общества 20–25-летней давности, ни у кого не вызывает сомнений. Современное общество в основном характеризуется как постиндустриальное или информационное, в котором информация является наиболее ценным объектом и самой серьезной движущей силой, новые технологии и техника становятся базовыми, а информационная среда – новой средой обитания человека.

Отличительными признаками развитой юридической среды в информационном обществе являются:

- высокий уровень информационных правовых потребностей членов общества;
- единое правовое информационное пространство;
- ведущая роль информационных правовых ресурсов в обеспечении устойчивого поступательного развития общества;
- высокая правовая информационная культура;
- свободный доступ каждого члена общества к юридической информации, ограниченный только информационной безопасностью личности, общественных групп и всего общества.

Основными направлениями научной разработки в правовых исследованиях с позиций практического действия права являются:

- компьютерные правовые программы, включающие электронные учебники, тренажеры, тестовые системы;
- интеллектуальные экспертные правовые системы;

* *Глушаков Алексей Юрьевич*, канд. юрид. наук, доцент Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов.

- распределенные базы нормативных данных по отраслям права;
- электронные юридические библиотеки;
- юридические системы, построенные на базе символических мультимедиа-технологий, позволяющие человеку более эффективно воспринимать информацию сферы права.

Современное юридическое пространство переполнено информационными данными, содержащимися в текстовых нормативно-правовых актах. Более высокая информационная организация общества обуславливает повышение требований к техническому качеству закона.

Основной задачей юридической науки в данных условиях является формирование теоретических подходов к решению проблемы обеспечения доступности больших объемов правовой информации.

Одним из направлений решения этой проблемы может стать разработка приемов и способов конструирования и размещения правовых символов (нормативных информационных моделей) в текстах нормативно-правовых актов. Под нормативной информационной моделью в данном контексте понимается не письменный документ, а символьная конструкция в виде графического изображения, схемы, таблицы, графика.

Формирование нормы права с помощью символа возможно с размещением его в разных частях этой нормы. Различного рода таблицы, схемы, образцы, чертежи, формулы, знаки, графические карты зачастую являются основными компонентами содержащихся в акте предписаний, выполняя важную нагрузку при изложении смысла правовых норм. Такие технико-юридические части нормативного текста могут быть составной частью диспозиции нормативного предписания, но иногда с их помощью формулируются и сложные гипотезы правовых норм. Также существуют примеры, когда содержание юридических документов, выраженное текстуально, «могут заменять и дополнять неязыковые правовые регуляторы».

Правовой символ как средство выражения юридически значимого содержания характеризуется тем, что способен к формальной независимости от текстуально выраженного предписания:

- 1) являясь составной частью правового акта, имеющего текстуальную форму;
- 2) формально независимо от него.

В будущем текстовые средства выражения юридических предписаний уступят место различного рода символическим юридическим конструкциям — правовым символам — нормативным информационным моделям.

К вопросу о правовых основах доступа к информации в Российской Федерации

*И. А. Дегтярева**

Правовое обоснование доступа к информации предполагает наличие в федеральном законодательстве ответов на следующие основные вопросы: на какие группы по категориям доступа делится информация, какие ее тематические группы относятся к информации ограниченного доступа и почему, на какой период времени доступ к ним ограничен, какие категории пользователей имеют право на доступ и использование информации ограниченного доступа, для чего и на каких условиях.

При рассмотрении правовых основ доступа к информации, существующих в РФ, в первую очередь следует обратить внимание на Федеральные законы (ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и защите информации» и «Об архивном деле в РФ». О первом сказано, что он регулирует отношения, возникающие при «осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; применении информационных технологий; обеспечении защиты информации»¹ на доархивной стадии ее существования. Второй закон «регулирует отношения в сфере... использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов независимо от их форм собственности... в интересах граждан, общества и государства»².

* *Дегтярева Ирина Анатольевна*, канд. истор. наук, ведущий научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела Федерального архивного агентства.

¹ ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (с изменениями на 21.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3448 (ст. 1).

² ФЗ от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в РФ» (с изменениями на 11.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 43. Ст. 4169 (ст. 3).

Согласно названным законам вся информация делится на две основные группы: общедоступную информацию и информацию ограниченного доступа (см. ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (ст. 7, 9); ФЗ «Об архивном деле в РФ» (ст. 25). Информацию ограниченного доступа в свою очередь составляет информация, относящаяся к разным тайнам. В ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» некоторые из них названы: государственная, коммерческая, служебная, личная, семейная тайна, а далее сказано: «...иная тайна». Таким образом, круг информации ограниченного доступа в отечественном законодательстве до настоящего времени не очерчен. Это первая проблема.

Вторая проблема связана с тем, что даже среди названных тайн не все имеют законодательные акты, устанавливающие нормы доступа и использования информации, их составляющей. Ярким примером могут служить тайна частной жизни, личная, семейная тайна. Несмотря на повсеместное использование этих терминов, нет ни одного ФЗ, который определил круг информации, относящиеся к названным тайнам. Существующее положение позволяет пользователям и профессионалам, работающим с информацией, по своему усмотрению трактовать эти понятия. Часто трактовки не совпадают, и это создает большие трудности, с одной стороны, в использовании такой информации, с другой – в защите права гражданина на сохранение конфиденциальности информации, которая может принести ему ущерб¹.

Третья основная проблема связана с тем, что в федеральных законах, так или иначе касающихся проблемы доступа к информации, отсутствует преемственность в положениях и формулировках, остаются нерешенными многие важные вопросы. Например, определения врачебной тайны, данные в разных федеральных законах, отличаются друг от друга. Так, в ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» сказано: «Сведения о *факте обращения* (выделено мной. – *И. Д.*) гражданина за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иные сведения, полученные при его медицинском обследовании и лечении, составляют врачебную тайну»². В то же время согласно ФЗ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», «сведения о *наличии у гражданина* (выделено мной. – *И. Д.*) психического расстройства, фактах обращения за психиатрической помощью и лечении в учреждении, оказывающем такую помощь, а также иные сведения о состоянии психического здоровья являются врачебной тайной, охраняемой

¹ ФЗ от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в РФ» (с изменениями на 11.07.2011) // Обращение законодательства РФ. 2004. № 43. Ст. 4169 (ст. 25).

² ФЗ от 21.11.2011 № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» // Российская газета. Федеральный выпуск от 23.11.2011. № 5639.

законом»¹. Очевидно, что определение, данное в ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», включает в себя более широкий круг информации.

Определение понятия «служебная тайна» дано в Гражданском кодексе РФ, но самостоятельного закона о служебной тайне не существует, не обозначен период ограниченного доступа для этой информации, законодательно не определены ни «привилегированные пользователи», ни условия досрочного доступа и использования информации, относящейся к служебной тайне.

Однако самая запутанная ситуация продолжает оставаться с конфиденциальной информацией о человеке. Это касается и положений ФЗ «О персональных данных», относящегося к информации, содержащейся в документах текущего делопроизводства², и ФЗ «Об архивном деле в РФ». В первом законе отсутствует четкое разделение между конфиденциальными персональными данными и персональными данными общедоступными, нет критерия отнесения персональных данных к общедоступным и конфиденциальным, а те особые категории персональных данных, которые приведены в законе, не исчерпывают всех тематических групп конфиденциальных персональных данных, например, среди них не упоминается информация об имущественном положении человека, понесенном им эмоциональном, имущественном и физическом ущербе, морально-этических проступках и др. В Федеральном законе «Об архивном деле в РФ» используются понятия «частная жизнь», «личная, семейная тайна», которые, как уже отмечалось, не имеют определений в федеральном законодательстве. Даже приведенное в законе положение об ограничении доступа к информации, создающей угрозу безопасности человека, являющееся, по сути, критерием разделения информации о человеке на общедоступную и конфиденциальную, не имеет далее необходимых разъяснений.

Вызывает вопросы и названный в законе единый период ограниченного доступа для конфиденциальной информации о человеке. В силу тематического многообразия конфиденциальных персональных данных, единый период ограниченного доступа иногда является слишком продолжительным, а иногда неоправданно коротким. Необходимы дифференцированный подход и дифференцированные сроки ограниченного доступа к разным тематическим группам конфиденциальных персональных данных.

¹ ФЗ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (с изменениями на 07.02.2011) // Российская газета от 18.08.1992. № 184

² ФЗ от 27.07.2006 № 151-ФЗ «О персональных данных (с изменениями на 25.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3451.

Реализация права на доступ к государственным услугам в электронном виде

А. О. Глазкова*

В развитом информационном обществе переход на электронную систему взаимодействия является обусловленным этапом развития технологий по передаче данных с помощью ИТ-систем. Задача по минимизации времени и затрат на подготовку и отправку документов и информации была реализована с принятием Федерального закона (далее – Закон) от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором п. 9 ст. 2 дается определение понятия «межведомственное информационное взаимодействие».

Принятие данного Закона выводит Россию на новый уровень развития в сфере информационных технологий, но одного печатного текста закона для этого недостаточно. Закон должен подлежать реализации и соблюдению, как со стороны государственных и муниципальных органов, так и со стороны заявителей (физических и юридических лиц). И в первую очередь нужно рассмотреть *возможность* соблюдения и исполнения Закона на сегодняшний момент. Многие положения Закона, такие как срок подготовки и направления ответа на запрос для предоставления государственной или муниципальной услуги, не урегулированы, и предполагается их предусмотреть в стандарте предоставления государственных услуг (ст. 14 Закона). Причем данный стандарт предусматривает только срок предоставления услуги и не содержит никакой информации о сроке регистрации запроса, хотя в соответствии со ст. 11.1 нарушение срока регистрации запроса может быть предметом досудебного обжалования. Отсутствует возможность обращения в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

* Глазкова Анна Олеговна, юристконсульт компании «ГАРАНТ-МЕДИА».

В государственной информационной системе «Портал государственных и муниципальных услуг» отсутствует возможность оплаты государственной пошлины в электронной форме через сайт, что приводит к невозможности получения государственной или муниципальной услуги в электронной форме (т. к. предполагается оплата любой услуги непосредственно в отделении банка и предоставление всех оригиналов документов в государственный или муниципальный орган, оказывающий данную услугу). Между тем одним из основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг является возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме¹. Заявители имеют право на получение услуги в электронной форме², а органы, предоставляющие услугу, обязаны обеспечивать возможность получения услуги также в электронной форме³. Для непосредственной реализации гражданами права на получение услуг в электронной форме необходимо создание соответствующих условий, главным образом в регионах; обеспечение доступа к сервисам системы всех граждан, в т. ч. числе и тех, кто не имеет домашних компьютеров и мобильных устройств с подключением к Интернету; создание должной координации со стороны Минкомсвязи и Минэкономразвития. Технологическая проблема регионов и отсутствие доступа к Интернету затрудняют реализацию закона и переход России в информационное общество.

Необходима систематическая оптимизация наиболее востребованных муниципальных и государственных услуг, таких как регистрация транспортного средства (ТС), недвижимости и т. д. Объем документов, которые граждане или юридические лица обязаны представлять для получения государственной или муниципальной услуги, обычно неоправданно велик и зачастую не требуется для оказания именно той услуги, за которой обращается заявитель. В соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом (ФЗ) от 31.05.96 № 61-ФЗ «Об обороне» и ФЗ от 26.02.97 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» на организации любой формы собственности, являющиеся собственниками ТС, а также на организации, владеющие ТС на праве хозяйственного ведения, оперативного управления, а также по иному основанию, возложена военно-транспортная обязанность (Положение о военно-транспортной обязанности, утвержденное Указом Президента РФ от 02.10.98 № 1175). Согласно данной обязанности юридическое лицо обязано зарегистрировать ТС в военкомате. Дополнительно при регистрации в органах ГИБДД также предоставляется уведомление о постановке на налоговый учет. Без получения таких документов в регистрации ТС юридическому лицу

¹ ФЗ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ст. 4, п. 6.

² Там же, ст. 5, п. 3.

³ Там же, ст. 6, п. 2.

откажут. Для решения проблем необходимо организовать взаимодействие между Системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) региона и федерального уровня. Ведь даже если услуга оказывается на местном уровне, могут потребоваться сведения из федеральных информационных систем. Для улучшения функционирования системы предлагается создать единую базу данных внутри каждого ведомства на федеральном и региональном уровнях, а также связать и систематизировать базы данных по схожим объектам (например, создать единую базу регистрации ТС, либо разрешить доступ налоговым органам и военным комиссариатам к базе ГИБДД).

Информационная система, кроме всего прочего, должна каким-то образом взаимодействовать с физическим миром, чтобы получать входные данные и сигналы. Ответы на запросы, полученные в электронном виде, не обладают достаточной юридической значимостью, поэтому необходимо создать определенную маркировку для распознавания документов надлежащего качества. Очень часто самым эффективным методом передачи информации могут быть штрих-коды. Обычные линейные штрих-коды встречаются везде – в розничной торговле, на почтовых отправлениях, билетах. Двумерные коды могут вместить гораздо больше информации, чем обычные, и широко применяться в решениях для электронного правительства. С их помощью можно передавать текстовую, графическую, биометрическую и аудиоинформацию для быстрой идентификации различных объектов.

Есть огромные сомнения, что СМЭВ сможет полноценно заработать повсеместно в России к 1 июля – дате, которая была назначена в качестве крайнего срока для запуска системы всеми региональными и муниципальными органами исполнительной власти, и это неудивительно. Для перехода с бумажного документооборота на электронное взаимодействие нужна не только законодательная основа, но и достаточное финансирование, технологическое обеспечение и в первую очередь время, которого было бы достаточно для полной и должной подготовки.

Процесс создания и внедрения СМЭВ очень перспективен и еще не доработан, соответственно можно и нужно пытаться внести коррективы с целью улучшения функционирования системы.

Правовые аспекты доступа к архивным информационным ресурсам

*Л. И. Панасенко**

Информационное право напрямую связано с архивным делом, поскольку все документы органов исполнительной власти, государственных учреждений, организаций и предприятий (включая финансовую и административную документацию, результаты научно-исследовательских работ) находятся во временном хранении в создаваемых ими ведомственных архивах или других структурных подразделениях, передаются на хранение в государственные архивы РФ и являются частью Архивного фонда РФ¹. В Архивный фонд РФ также могут быть включены и фонды негосударственных организаций и частных лиц, пожелавших передать свои документы на хранение в архивы.

Таким образом, архивы обладают практически всей информацией, находившейся когда-либо в обороте, играют важную роль в создании условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов власти и управления.

Следовательно, информационное право в архивах можно приравнять к праву доступа к архивным документам и праву использования архивной информации. Основной законодательный фундамент этих прав был заложен в 1990-е гг., когда был принят ряд нормативных актов, ставших источниками информационного права в архивном деле. Основы законодательства РФ «Об архивном деле» (1993), Положение об Архивном фонде РФ, Законы РФ «Об информации, информатизации и защите информации», «Об участии в международном информационном обмене», «Об авторском праве и смежных правах», «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных», на

* *Панасенко Людмила Игоревна*, аспирант исторического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

¹ Закон РФ «Об архивном деле в РФ» № 125-ФЗ от 22 октября 2004 г. СЗ РФ № 43. 2004. Ст. 4169.

данный момент утратившие силу, составили основную нормативно-правовую базу информационного права, как в целом, так и в архивном деле в частности.

Объектами правового регулирования стали такие аспекты информационного права, как авторские права на архивные документы, используемое архивами программное обеспечение, созданные архивами базы данных и другие информационные ресурсы; деятельность архивов по формированию и защите государственных информационных ресурсов – собственность на информационные ресурсы, доступ к государственным информационным ресурсам, защита персональных и конфиденциальных данных.

В качестве субъектов информационных отношений в области архивного дела выступают органы государственной власти РФ, органы исполнительной власти краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов и районов, образуемые ими органы управления архивным делом, Федеральное архивное агентство России и его система, его органы и учреждения, граждане, учреждения, организации и предприятия, общественные и религиозные объединения и организации – потребители архивной информации.

Поскольку ресурсы архивов являются частью государственных информационных ресурсов и их развитие напрямую связано с информационной политикой государства, то участие архивов в реализации государственной информационной политики регламентируется в первую очередь Федеральным законом (ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (2006 г.).

В законе даются общие определения и положения об информации, регламентируется доступ граждан и организаций к информации, а также определены меры защиты информации¹.

В пределах архивного права основополагающим документом является ФЗ «Об архивном деле в РФ», в котором определен порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах. Глава 6 данного закона посвящена доступу к архивной информации. Статьи 24, 25 и 26 затрагивают вопросы доступа и использования архивных документов².

Также право доступа к архивной информации трактуется в таком нормативном акте, как Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденном в 2004 г. В нем прописано, что Росархив организует информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных документов, в том числе

¹ Закон РФ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. СЗ РФ № 31 (ч. 1) 2006. Ст. 3448.

² Закон РФ «Об архивном деле в РФ» № 125-ФЗ от 22 октября 2004 г. СЗ РФ № 43. 2004. Ст. 4169.

путем создания и ведения информационных поисковых систем по архивным документам¹.

Различные аспекты регулирования доступа к архивной информации мы находим в таком нормативном акте, как Основы законодательства РФ «О культуре», где определено право на приобщение к культурным ценностям, к которым закон относит в том числе и Архивный фонд РФ².

В Положении о порядке рассекречивания и продления сроков засекречивания архивных документов Правительства СССР, Соглашении о принципах и формах взаимодействия государств – участников СНГ в области использования архивной информации также отражено право на доступ к документам.

Особо стоит выделить нормативную базу информатизации и автоматизации архивного дела. Ее фундаментом является Концепция информатизации архивного дела России, которая была разработана в целях совершенствования работы в области информатизации государственных архивных учреждений в условиях интенсивного внедрения прогрессивных информационных технологий во все отрасли народного хозяйства. Главной целью разработки Концепции было преодоление разноречия во внедрении автоматизированных архивных технологий и осуществление реальной интеграции информационных ресурсов на межархивном уровне³.

Вскоре после утверждения Концепции информатизации архивного дела РФ была принята Программа информатизации архивного дела России. Она имела своей целью активизацию работы в области информатизации архивных учреждений России по следующим направлениям: научные и методические работы по проблемам информатизации архивного дела России, кадровое обеспечение, организационные и практические работы. Программа определяла конкретные направления работ, их содержание, исполнителей и сроки проведения⁴.

Создание и пополнение информационных ресурсов – процесс не только трудоемкий, но и дорогостоящий. Поэтому важным аспектом информационного права в архивах является как соблюдение, так и защита авторских прав при внедрении и разработке программного обеспечения. Множество правовых проблем возникает в связи с созданием ресурсов архивов в Интернете.

¹ Положение о Федеральном архивном агентстве, утв. Постановлением Правительства РФ. № 290 от 17 июня 2004 г. СЗ РФ № 25. 2004. Ст. 2572.

² «Основы законодательства РФ о культуре» № 3612-1 от 9 октября 1992 г. (с изменениями от 23 июня 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г.), URL: femida.info/51/ozrfok004.htm

³ Киселев И. Н. Информатизация архивного дела // Вестник архивиста. 1996. № 1. С. 74.

⁴ Киселев И. Н. Интервью. Ответы на вопросы о Программе информатизации архивного дела России (1997–2000) // Вестник архивиста. 1996. № 6. С. 56.

В 4-й ч. Гражданского кодекса РФ регламентируются в том числе и права на использование программного обеспечения для ЭВМ, к которым в свою очередь относятся и автоматизированные информационно-поисковые комплексы на документы Архивного фонда РФ. Однако этого недостаточно.

Одной из проблем является сложность защиты архивных баз данных от неправомерного копирования. Учитывая техническую легкость копирования данных, автор в большинстве случаев не имеет возможности контролировать распространение, особенно в случае публикации данных в Интернете. Отечественный закон не дает стопроцентной гарантии защиты от подобных неправомерных действий. Это приводит к тому, что многие архивы не только не выставляют свой электронный научно-справочный аппарат в Интернете, но и не предоставляют его пользователям в читальном зале.

Еще одна проблема, возникающая при публикации баз данных в сети Интернет, заключается в том, что если архив владеет авторским правом на справочники, выполненные в электронном виде, то на сами документы, хранящиеся в архиве и заносимые в базу данных, архив авторских прав не имеет. Таким образом, архиву необходимо получить согласие авторов на использование произведений в базе данных.

Различные нормативные акты ограничивают и доступ к архивным документам со сведениями о личной жизни и персональными данными граждан. ФЗ «Об архивном деле в РФ» устанавливает срок действия ограничения – 75 лет¹. Но в законе не содержится четкого определения, к каким именно сведениям доступ должен быть ограничен. Это дает право архивистам самостоятельно определять, какие документы можно показать исследователю. В связи с этим некоторые архивисты высказываются за разработку «Положения о порядке доступа к архивным документам государственных и муниципальных архивов и организации пользования ими» с привлечением специалистов в области информационного права².

В заключение стоит отметить, что система российского законодательства, регулирующая не только процессы архивного дела в целом, но и вопросы, связанные с доступом и использованием архивной информации, еще требует совершенствования. Эта проблема давно встала достаточно остро³.

¹ Закон РФ «Об архивном деле в РФ» № 125-ФЗ от 22 октября 2004 г. СЗ РФ № 43. 2004. Ст. 4169.

² Павлова Т. Ф. Формирование нормативной базы обеспечения доступа пользователей к архивным документам с конфиденциальными сведениями о гражданах. 1991–2007 гг. // Отечественные архивы. 2008. № 2. С. 40–45.

³ Козлов В. П. Российское архивное законодательство и доступ к информации: проблемы и перспективы // Доступ к информации – права человека и интересы государства. Архивы России, СНГ, Балтии и Восточной Европы – посттоталитарная трансформация. Материалы дискуссии в рамках семинара, проведенного Арх. тренинговым центром при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 16–17 марта 2000 г. СПб. : М'АРТ, 2000. С. 8–11.

Многие исследователи и сами архивисты нередко говорят о несовершенстве механизмов в области предоставления доступа к архивным документам¹. Однако, по уверениям архивистов, нельзя говорить «об ограничении или закрытии доступа граждан в архивы» – это не равносильно ограничению доступа к некоторым документам².

На основе вышесказанного можно сделать вывод о том, что законодательная база информационного права в архивах РФ на данный момент еще несовершенна, некоторые аспекты права лишь поверхностно отражены в законодательстве или не регулируются вовсе. Но при этом прослеживается тенденция к внесению в современное законодательство существенных изменений и дополнений, решающих некоторые проблемы информационного права. Рост публикаций и проведение конференций по соответствующей теме также говорит о заинтересованности в данном вопросе не только архивистов и исследователей, но и специалистов из других областей, что в свою очередь повышает статус информационного права в системе права РФ и делает возможным дальнейшее его развитие.

¹ *Рамазашвили Г. Р.* Центральный архив Министерства обороны РФ: проблема доступа к документам // Отечественные архивы. 2004. № 2. С. 70–75.

² *Елпатьевский А. В.* О доступе к документам архивов // Отечественные архивы. 2006. № 1. С. 8–11; *Павлова Т. Ф.* Архивы закрылись? // Отечественные архивы. 2006. № 1. С. 3–8.



Право на доступ к информации:

возможности и ограничения
в электронной среде

*Сборник материалов
международной научно-практической конференции*

Ответственный за выпуск: *Д. А. Савельев*
Редакторы: *А. Д. Бархатова, Д. А. Савельев*
Разработка и дизайн обложки: *А. К. Голышева*
Корректоры: *Л. Н. Анастасиади, М. А. Антипов*
Техническое редактирование
и компьютерная верстка: *Г. А. Филичева*

Подписано в печать 27.08.2012. Формат 70 × 100¹/₁₆.
Печать цифровая. Бумага офсетная.
Тираж 150 экз.

ISBN 978-5-905273-22-3



Издание подготовлено и отпечатано
в ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина».
190000, Санкт-Петербург, Сенатская пл., 3



**ФГБУ «ПРЕЗИДЕНТСКАЯ БИБЛИОТЕКА
имени Б. Н. ЕЛЬЦИНА»**

Россия, 190000, Санкт-Петербург, Сенатская пл., 3.

Экскурсии

Тел. (812) 334-25-08.

Экскурсии проводятся по предварительной записи.

Организация мероприятий

Тел. (812) 305-16-36.

Редакционно-издательская деятельность

Тел. (812) 305-16-29.

Подготовка макетов издания, печать от 1 экземпляра.

www.prlib.ru



Сборники Президентской библиотеки

Серия

**ЭЛЕКТРОННОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**



Выпуск 2

В сборнике опубликованы материалы международной научно-практической конференции «Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде», проведенной 13 апреля 2012 года ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина» при участии Ассоциации юристов России и при поддержке Министерства юстиции России.

Темами выпуска стали теоретические и практические вопросы информационного права, в том числе вопросы доступа к информации о деятельности органов государственной власти, правовой информации, а также проблемы интеллектуальных прав и правового регулирования библиотек, связанные с доступом к информации.