

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО
И СТАНОВЛЕНИЕ ОСНОВ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В РОССИИ**

*Материалы теоретического семинара
по информационному праву 2007 г.*

МОСКВА, 2008 г.

Ответственный редактор

Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор И.Л. Бачило

Сборник статей, написанный по результатам пятого Семинара по теоретическим проблемам информационного права, работающего в Институте государства и права РАН на базе Сектора информационного права, посвящен проблемам взаимодействия процессов формирования гражданского и информационного общества; раскрывает органическую связь этих процессов. Авторы сборника рассматривают вопросы адаптации человека к новым условиям социальных информационных коммуникаций.

В сборнике поставлен ряд вопросов, интересных для преподавателей, студентов и практических работников в области правового регулирования отношений в современном обществе.

ISBN

© Коллектив авторов, 2008 г.

© Институт государства и права РАН, 2008 г.

СОДЕРЖАНИЕ

И.Л.Бачило. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В ЗЕРКАЛЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СРЕДЫ	5
Е.В. Спирина. ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	26
П.У. Кузнецов. К ВОПРОСУ ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ СВОБОДЕ КАК ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	31
В.Н.Монахов. МЕСТО И РОЛЬ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ИНСТИТУТА СВОБОДЫ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	37
А.Б.Антопольский. ПРАВОВЫЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ	62
А.В.Туликов. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОГРАНИЧЕНИЙ АВТОРСКИХ И СМЕЖНЫХ ПРАВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ	91
А.Г.Аршев. ГРАЖДАНСКАЯ ЖУРНАЛИСТИКА В РОССИИ: НА ПУТИ К ПРЕОДОЛЕНИЮ КОНФЛИКТОВ	111
Л.В.Приходько. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» (E-GOVERNMENT) В США	129
А.Н.Гуленин. ГАРМОНИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	152
Н.В.Ключко. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ ПО ИНФОРМАЦИОННОМУ ПРАВУ	158
Н.Н.Ковалева. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ВЫСШЕГО ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	174

Ю.А. Журавлев. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИНФОРМАЦИИ, СОСТАВЛЯЮЩЕЙ АДВОКАТСКУЮ ТАЙНУ	181
В.М.Елин. ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО- КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА.....	192
И.Л.Бачило. МЕНЯЮТСЯ ЛИ ФУНКЦИИ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАТИЗАЦИИ?	205
С.И.Семилетов. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИЗНАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКУМЕНТОВ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА	225
Е.В.Середа, Г.Г.Спирина. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ	247

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В ЗЕРКАЛЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СРЕДЫ*

И.Л. Бачило,

*Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор,
зав. Сектором информационного права ИГП РАН*

1. Почему общество стремится к состоянию «информационного»?

Открытия и другие формы научно-технического прогресса совершаются под влиянием объективных и субъективных факторов. Третья волна в развитии земной цивилизации ознаменована таким развитием технологий, которые стали возможны для органического включения человека в среду инфосферы на уровне осознанного отношения к информации и создания механизмов управления этим феноменом¹.

По подсчетам Университета Беркли (University of California at Berkley), за период с 1999 по 2005 год количество информации, произведенной в мире, выросло на 38%. Человечество ежегодно производит такое количество информации, что ею можно заполнить 500 тыс. Библиотек Конгресса США (это крупнейшее книгохранилище мира, в нем насчитывается 29 млн. единиц книг и иных печатных материалов, 58 млн. манускриптов, 12 млн. фотографий, 4.8 млн. карт, 2.7 млн. аудио- и видеозаписей). 93% общемировой информации содержится в электронном виде².

Информация становится поистине новым источником энергии человеческого бытия - такого ресурса, который самым теснейшим образом связан с самим обществом и его

* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ 06-06-80302-а «Моделирование информационного пространства гражданского общества. Организационные и правовые аспекты» 2006-2008.

¹ История информатики и философия информационной реальности. Под ред. Р.М. Юсупова, В.П. Котенко. М. 2007. с.125-170.

² Информационный океан. Коллекция фактов // (по материалам Washington ProFile)

отдельными составляющими. Информация улавливается и создается, используется и снова воспроизводится в прежней и новой форме. Это - неиссякаемый источник познания и изменения окружающего мира. В своем роде это тот «perpetuum mobile», о котором человечество мечтало многие века.

Если созданы и реальны для использования источники информационных технологий, то, естественно, искать пути его применения для решения разных целей. Встает вопрос: насколько человеческая природа XXI века приспособлена к использованию информационного потенциала планеты, в каких формах и для каких целей? Муравей несет в свой дом тот материал, который пригоден для определенных потребностей и который для него подъем и доступен. Зиновьев уже давно высказал свое представление о человеческом муравейнике - «человейнике».³

За полвека создана огромнейшая научная и популярная литература, теории и практические решения по использованию программных и коммуникационных технологий в информационной среде. Ум человека еще осваивает этот феномен в полной мере, но уже и сейчас, когда сложилось общее представление об информационном обществе, стало понятно, что этот новый ресурс таит в себе как созидательную, так и разрушительную энергию. Идет поиск регуляторов, позволяющих и овладеть, и использовать, и защититься от информации, введенной в систему современных технологий, и вовсе не обязательно - информационных. Проблема в том, что информация и информационные технологии *включены уже в большей или меньшей степени в технологии производственные, научные, политические, экономические, социокультурные и социальные*. Сегодня мы измеряем степень развитости информационного общества по охвату жизненных сфер планеты этим видом технологий - информационно-коммуникативных сетей и глубиной их проникновения в суть отношений разных субъектов между собой.

³ Зиновьев А. Глобальный челоуейник. М. Эксмо. 2006. 448 стр.

Информативность - открытость состояния разных субстанций общества и природы, *информированность* людей и их ассоциаций об этом состоянии, *применение своей осведомленности и знаний* в процессе своей деятельности - это как бы три ипостаси, которые сегодня владеют человечеством через призму информационного общества. Задача состоит в том, чтобы этими ипостасями разумно управлять, а наше виртуальное знание и созерцание действительности обратить на пользу самого человечества. Первое, что увидел и осознал мир реально и глобально, а не в теории и по отдельным территориям, - это ужасающее *неравенство людей по самым разным параметрам*. Сегодня информация концентрировано это представляет и отражает факты. Т. Фридман⁴ хорошо это продемонстрировал, анализируя и констатируя информационное неравенство.

Через информационную призму видим неравенство и по всем иным параметрам жизни общества. Обзор «лица» планеты должен мобилизовать общество на решительные меры по ликвидации этого неравенства, помочь одолеть болезни постиндустриального времени. Именно этот мотив становится определяющим в стремлении увязать тему «гражданского общества» и «информационного общества». Окинавские документы - лишь первый шаг в этом направлении. Важно уяснить: что каждое из них может сделать для другого? Как эти феномены взаимодействуют и отражаются на социуме в целом? Это - эпохальная задача, решение которой будет равно открытию того рычага, который позволит «перевернуть Мир». В этом - связь информационного ресурса и синергетики самого общества. Его силы самоорганизации неминуемо должны отреагировать на то, что дает нам современная информатика.

2. Право должно иметь определенную позицию во взаимодействии гражданского общества и информационных ресурсов его движения и преобразования.

⁴ Фридман Т. Краткая история XXI века / Томас Фридман. Перевод с англ. М. Колопотина. М.: АСТ. Москва. Хранитель. 2006.

По состоянию на октябрь 2007 года российское законодательство, регулирующее многообразные формы диалога в рамках гражданского общества (общественные палаты, государственная поддержка НКО, социальный заказ, обращения граждан, публичные слушания и общественную экспертизу, благотворительность) составило почти две с половиной тысячи нормативно-правовых актов, принятых в 85 субъектах Федерации. Наиболее четко законодательно в большинстве из них урегулированы вопросы проведения публичных слушаний и общественных экспертиз, а также создание консультативных и экспертных советов. Расширение нормативной базы свидетельствует об укрепляющейся тенденции постепенного и поступательного развития регионального законодательства (законов и подзаконных актов), многие из которых изменяются или дополняются в зависимости от темпов развития и активности гражданского сектора региона⁵.

Однако неурегулированные вопросы все еще остаются. Право в форме закона, науки и правосознания - суть один из видов информации. Но информации властного свойства, и потому на право возлагается особая роль в управлении процессами взаимодействия гражданского общества и всех элементов ИКТ.

К решению выше описанной парадигмы движения в будущее необходимо приступать последовательно, системно и не спеша. Именно поэтому Теоретический семинар по информационному праву вначале должен для специалистов - юристов в области информационного права уяснить: как мы сегодня представляем феномен «гражданское общество» и какими средствами информации можем влиять на его состояние. Подход к пониманию гражданского общества как объекта информатизации и как субъекта, владеющего потенциалом информационно-коммуникационных технологий - далеко не

⁵ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2007 год (проект) // Представлен на сайте Общественной Палаты РФ www.oprf.ru.

простой. Некоторые общие вопросы поставлены в специальных исследованиях, в том числе - подготовленном к печати коллективном исследовании сектора информационного права Института государства и права РАН.

Исследование этих вопросов позволяет мобилизовать внимание к социальным регуляторам смены парадигмы развития общества, и в первую очередь, к праву. Это стоит особенно подчеркнуть, т.к. философские, методологические, технологические, психологические и другие подходы к пониманию происходящих процессов, как правило, игнорируют роль права, нравственных механизмов.

Мобилизация теоретических подходов и обобщение научно-практического опыта в этом процессе с ориентацией на правовые средства регулирования его только начинается. Можно согласиться с выводом В.П. Котенко, что «выдвинутые концепции по основным философским проблемам информатики, философии информационной реальности обладают всего лишь гносеологическим статусом философской гипотезы»⁶. И этот фактор сильно отражается на том, что правовое регулирование очень сложных процессов и отношений сосредоточено преимущественно на решении т.н. оперативных проблем, на «мелкотемье» принимаемых законов по данной проблематике. Подтверждением этого может быть практика сужения сфер регулирования ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», с одной стороны, и длинная история выработки концепции закона о праве на информацию, с другой.

Тем не менее, современная практика не может быть лишена правового внимания при наиболее точном определении предметов отношений и объектов правового регулирования. Информация, как универсальная субстанция, пронизывающая все сферы человеческой деятельности, служащая проводником общения, взаимопонимания и сотрудничества, утверждения

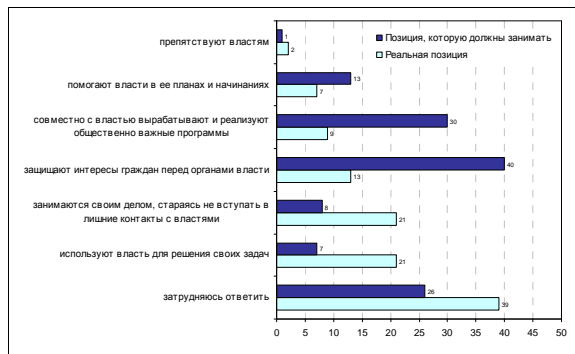
⁶ История информатики и философия информационной реальности. Под ред. Р.М.Юсупова, В.М. Котенко. М. Академический проект. С. 170.

стереотипов мышления и поведения, как это признано ЮНЕСКО, представляет собой сложный объект для права в процессе взаимодействия и интеграции структур гражданского общества.

Напомним о гипотезе понимания гражданского общества, которая положена в основу исследования данного вопроса.

Единого понимания гражданского общества пока нет. Но из трех вариантов подхода к этому вопросу, автор в данном случае исходит из наиболее широкой его трактовки. Гражданское общество понимается как единство всех возможных институций социума, который пока рассматривается в границах отдельных государств, их союзов и объединений. Каждая сформировавшаяся институция гражданского общества и проявляющая себя активно выполняет определенную социально значимую функцию и обязательно находится во взаимодействии с другими институциями (структурами) общества. Это - не общепризнанное понимание. Наряду с ним присутствуют такие, которые ограничивают феномен гражданского общества только негосударственными общественными структурами, чаще всего противостоящими государственным структурам власти. Еще один вариант, когда в это понятие включается взаимодействие «государства» (лучше сказать: органов публичной власти), бизнес-структур и третьих сил без их точного определения. Принципиальное отличие между этими вариантами в том, что при широкой трактовке из структуры гражданского общества не изымается система государственной власти, обобщенно нарекаемая термином «государство». При втором и третьем варианте все, что относится к гражданскому обществу, противопоставляется «государству», как злу и виновнику всех недостатков, присущих социуму. Впрочем, это происходит не всегда, а только в том случае, когда аналитик не признает за государством состояния нужной и представляемой им «настоящей демократии». В этом контексте весьма показательна как формулировка вопроса, так и результаты соответствующего опроса общественного мнения, проведенного Государственным университетом Высшая школа экономики совместно с

Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» в 2007 году⁷:



Таким образом, задача первого этапа исследования соотношения и связи гражданского и информационного общества состоит в том, чтобы проследить пути и формы их зависимости и взаимодействия. Выявить, как потенциал информационного общества влияет на состояние, изменение и взаимодействие структур и функций гражданского общества.

При этом следует понимать, что и само информационное общество - это отнюдь не монолит. В нем функционируют разные составляющие ИКТ и проявляют себя в различных организационных и функциональных формах. Дать оценку, а тем более - прийти к единой оценке его состояния и влияния, учитывая динамическое состояние и гражданского и информационного аспектов, весьма затруднительно. В качестве исходной на первый план выдвигается задача выявления взаимодействия элементов гражданского общества и средств

⁷ См. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2007 год (проект) // Представлен на сайте Общественной Палаты РФ www.oprf.ru.

массовой информации как источника и носителя открытой информации, доступной и циркулирующей свободно при ликвидации государственной цензуры и достаточно широкого юридического фронта защиты СМИ.

3. СМИ как приемник, оператор и распространитель информации

Современные средства массовой информации можно определить как самую большую информационную систему, управляемую преимущественно рынком и функционирующую в смешанном режиме печатной и электронно-цифровой продукции. Ежедневно, ежечасно человек погружается в среду «реальной виртуальности», формируемой СМИ. В соответствии со своими интересами и потребностями каждый может выбрать свой источник массовой информации, но в целом СМИ формируют «пиар-пространство», в котором вольно или невольно пребывает человек и все население планеты.

СМИ действуют как оперативный приемник информации, как оператор, который ее аккумулирует в определенной форме и предоставляет затем пользователю. Возникает ряд вопросов, которые важны для определения места СМИ в инфосреде и инфосфере в целом, в системе их социального потребления и регулирования отношений, формирующихся в связи с этим вторичным источником информации. Назовем некоторые из них.

1) О времени возникновения и жизни СМИ как предмета правового внимания. Некоторые специалисты считают, что о СМИ в России можно говорить только с момента 90-х прошлого века. С этим вряд ли можно согласиться⁸. Однако, в настоящий

⁸ Прообразом газеты считают первые рукописные сводки новостей. В Венеции в 16 веке за газету платили мелкую монету. В России первая печатная газета издавалась при Петре I (1702 г.) и называлась «Ведомости», потом «Санкт-петербургские ведомости». Первый журнал зафиксирован во Франции (1663 г.) В России журнал стали выпускать в качестве приложения к газете «Санкт-Петербургские ведомости» (1728 г.). В эпоху Екатерины II получили распространение журналы, некоторые разделы которых напоминают современные блоги

момент важно установить, **что** мы относим к СМИ и каким путем можно проследить их связь с институтами гражданского общества. Задачи мониторинга печатных и электронных СМИ решаются рядом организаций, но результаты такого мониторинга в любом случае имеют фрагментарный характер.

2) Существует и вопрос относительно определения современного термина СМИ. Он определен как «средство» в российской интерпретации СМИ по действующему закону 1991 года «О средствах массовой информации». Объектом правового регулирования в системе СМИ определена «форма периодического распространения массовой информации» (ст. 2), но не деятельность субъекта (оператора) собирающего, формирующего это издание и выпускающего его в свет для распространения. Периодическая печатная продукция в России издавалась давно, поддерживалась и правительством, и сопровождалась как поощрением, защитой, так и преследованием. Это история СМИ России, которая исследуется специально. Заметим, что определяющими фигурами в структуре офиса (организации) каждого СМИ являются редактор и журналист. Через них как бы определяется связь с миром. Вместе с тем, каналы связи со средой потребителей, общества, связи с владельцем СМИ, спонсорами, лобби для этой формы массовой информации в нормативном определении остаются в тени.

3) В какой мере можно считать Интернет или его определенную часть современным СМИ - вопрос тоже до конца не решенный. Периодическими в полном смысле можно считать газеты, журналы печатные; аналогичные им электронные издания, присутствующие в Интернете; радио- и телепрограммы. К настоящему времени встает вопрос и о технологиях, связанных с телефонией, как распространителях новостей и выполнения других функций СМИ. Однако он

- «Труть», «Пустомеля», «Живописец», «И то и се», «Адская почта» и др. Она и сама имела отношение к выпуску журнала «Всякая всячина» (См. «Советская историческая энциклопедия». Т. 10. с. 279; «Советский энциклопедический словарь». М. 1980. С. 269).

касается только этапа распространения, если строго придерживаться концепции СМИ с учетом их периодичности и направленности информации всем желающим.

Целенаправленных исследований в области структуризации информации в отдельных видах СМИ и в целом в их совокупности по стране пока не наблюдаем - кроме структуризации печатных изданий в «Роспечати». Однако было бы интересно проследить соотношение материалов, позиционирующих мнения редакций отдельных газет, журналов, электронных СМИ и иных форм, представляющих интересы государственных органов, корпораций и других структур гражданского общества, информационных материалов, рекламного свойства, сообщений о происшествиях, «гламурном» мире и пр. Здесь важен мониторинг по определенным критериям.

Наблюдения позволяют сделать вывод, что крупные газеты («Коммерсант», «Ведомости», «Российская газета», «Независимая газета» и некоторые другие) довольно часто выступают с аналитическими и оценочными материалами по проблемам, волнующим общественность. Представители науки, университетов, федеральных органов государственной власти, регионов нередко через прессу ставят политически острые вопросы, содержат серьезные проблемные темы, конкретные предложения. Публикации такого рода выходят за рамки обычного заказного пиара, остросюжетных публикаций обличительного характера в адрес политики государства и его имиджа. Но в целом, не боясь допустить ошибку, можно сказать, что СМИ федерального уровня, и субъектов РФ не обременяют себя заботой о предоставлении своих страниц для граждан.

Именно это обстоятельство способствует использованию Интернета для непосредственных контактов людей через Интернет-сообщества, блоги, электронные журналы, другие формы обмена информацией. Есть основания утверждать, что количество информации, передаваемой в качестве результатов поисковых запросов в Интернете, значительно меньше, чем информационные потоки, возникающие как результат обмена мнениями и т.д.

Только начинают разворачиваться социально направленные электронные информационные формы диалогового характера, представления информации, относимой к т.н. «обратной связи». Пока еще нечасты такие примеры, как, скажем, сообщение о том, что Министерство Саратовской области создает Интернет-портал, представляющий все районные газеты региона. Портал, работающий в тестовом режиме, позволит читателям, представляющим разные социальные страты, лучше понять жизнь региона, найти общий язык между собой.

4) Глобализация информационного пространства обостряет проблему понимания структуры средств массовой информации, которая сегодня уже не укладывается только в рамки тех СМИ, которые регулируются законом 1991 г. Требуют специального внимания такие формы, которые отнесены к «смежным» по признаку произведений авторского характера. Телевидение, радио, телефония переживают очень активную стадию развития, и это обязывает уделять большее внимание контактам с разными структурами гражданского общества.

Представляется, что *требует специального внимания проблема индикаторов оценки деятельности* всей сферы массовой информации. В настоящее время в числе индикаторов оценки эффективности преобладает доходность, прибыль на оказании услуг масс-медиа, часто пиара, «желтой прессы», рекламы. В среде СМИ культивируется рынок и конкуренция, основанные отнюдь не на таких оценках как *информативность, связь с потребностями страны, региона, имидж России и ее регионов, культура человеческого и делового общения*. Даже в процессе освещения весьма ответственных событий (например, выборы) преобладает стиль кампанийщины. Выявление и утрирование конфликтов, обличения персон затмевают существо дела, ответственность каждого и общества в целом за результат.

5) Одна из проблем СМИ - *донесение информации о стране в зарубежные СМИ*. «Имидж страны - это производная от ее политики и от соответствия последней неким международным стандартам», - полагает Генеральный директор Центра

политических технологий И. Бунин⁹. Однако единого дизайна подобных информационных материалов пока нет за исключением разовых пропагандистских акций, которые «погоды» в общем и целом не делают.

Специалисты в области масс-медиа за рубежом определяют рейтинг российских СМИ как низкий, особенно это относится к работе в западных странах. Да и сами представители российских СМИ оценивают свою работу не очень высоко. Генеральный директор аналитического агентства «Нью-Имидж» Е. Минченко считает, что в этой области «привлечение зарубежных PR-компаний неизбежно. К сожалению, говорит он, сегодня в России нет агентств, способных обеспечить полноценную кампанию за рубежом, за исключением стан постсоветского пространства, где российские специалисты, наоборот, более эффективны, чем европейцы или американцы».¹⁰ На имидж России за рубежом влияют также информационные материалы различных зарубежных центров, в частности - отделений Британского Совета в Российской Федерации, статус которых не определен. По решению российских компетентных органов на будущее этот Совет продолжает функционировать, но 15 его региональных отделений с 2008 г. должны прекратить свою работу.

Связи СМИ с реальностью жизни, умение отображать и доводить до общественности суть реально происходящих событий, не затмевая их мифами или сиюминутными фактами, которые часто занимают информационное пространство не пропорциональное их реальному значению - важная миссия СМИ.

б) Сколько задач для более глубокого понимания их социальной роли ни обозначалось, главная задача - *проблема человека в среде современных СМИ не однозначна*. Здесь постоянная борьба за баланс позитивного и отрицательного для формирования сознания и в целом имиджа современного

⁹ Имидж России: операция по пересадке органов или косметические меры // Советник. М. 01.10.2007.

¹⁰ Там же.

человека, борьба интересов, идеологий, морали. СМИ отражают состояние общества, находящегося в переходном марше. В объективно возникающем хаосе.

Важнейшим индикатором оценки эффективности различных форм массовой информации является внимание прессы к проблеме прав граждан. Юридическая общественность справедливо отмечает недостатки законодательства - и не только в области СМИ. «Наряду с нормативностью необходимо придать высокую значимость и таким, не менее важным свойствам права, выражающим его принципиальные особенности, качества, как определенность содержания и государственная и общественная безопасность. Идеи права в современном их понимании достойны того, чтобы они стали одним из центров интеллектуальной, духовной жизни общества, ничуть не уступающим науковедческому статусу передовых естественнонаучных и технических знаний общества и государства...» - такая точка зрения приводится в журнале «Черные дыры в Российском законодательстве»¹¹.

На основе ФЗ «О персональных данных», который принят в 2006 г., создана специальная структура - Уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных. Таким является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи (ст. 23)¹². В 2007 г. утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия»¹³.

Роль этого органа только определяется в реальности. Уже отмечены и позитивы и ошибки.

7) Наиболее активно работающим центром по отслеживанию обеспечения прав граждан является *институт Уполномоченного*

¹¹ Черные дыры в Российском законодательстве. М. №5 27.11.2007.

¹² Аршев А.Г. Уполномоченный орган по защите субъектов персональных данных - новый институт в российском законодательстве // В сб.: Правовые понятия и категории в контексте информационного права. М. ИГП РАН. 2006 г. С. 169 - 191.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2923.

по правам человека в Российской Федерации, действующий как на федеральном так и на региональном уровне и его аналитические публикуемые материалы. На пятой Всероссийской научно-технической конференции по мониторингу права приводились данные, подготовленные сотрудниками Отдела мониторинга и анализа соблюдения прав человека и Организационно-аналитического управления Уполномоченного по правам человека Российской Федерации (подписан документ руководителями этих подразделений С.С. Ионкиным и Е.В. Середа).

Разработана тематика публикаций и классификатор основных прав и свобод человека, по которым проводится мониторинг СМИ. Это хорошая основа для выявления наиболее острых точек внимания прессы и отслеживания динамики правонарушений в этой области. Все права человека систематизированы по пяти направлениям их реализации и включают: личные права и свободы; политические права и свободы; экономические права; социальные права, культурные права. Классификатор публикаций включает информацию о правозащитной деятельности, а также о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Выделяются следующие социальные группы и категории граждан: дети, призывники, молодежь, пенсионеры, инвалиды, доноры, мигранты, военнослужащие, лица, задержанные и заключенные под стражу; лица, отбывающие наказания в виде лишения свободы; лица, освободившиеся из мест лишения свободы; национальные меньшинства.

Тематика публикаций Уполномоченных по правам человека учитывается и анализируется по следующим рубрикам:

1. Виды нарушений прав и свобод:
 - 1.1. Личные (гражданские)
 - 1.2. Политические
 - 1.3. Экономические
 - 1.4. Социальные
 - 1.5. Культурные

2. Правозащитная деятельность

3. Деятельность Уполномоченного по правам человека

В структуру этих рубрик попадают следующие права человека:

Перечень прав человека

Право на жизнь

Право на достоинство личности, свободу и личную неприкосновенность

Право на неприкосновенность частной жизни

Право на жилище и его неприкосновенность (...)

Свобода мысли и слова

Свобода печати и информации

(Всего перечислено 32 позиции, соответствующие правам и свободам по Конституции РФ).

В упомянутой разработке представлены данные за три квартала 2006 г. и просчитано число публикаций по каждому виду нарушений на одну тысячу публикаций. Как происходит выборка каждой тысячи публикаций из взятых под наблюдение 14 субъектов РФ пока не ясно. Как пример приведем выборку наибольшего числа публикаций из таблицы, посвященной распределению тем по числу публикаций за четвертый квартал 2006 г.

Таблица.

*Распределение тем по числу публикаций за IV квартал 2006 г.
(выборка по наиболее актуальным темам)*

Тематика публикаций	Число публикаций	Доля публикаций в %
Достоинство личности, свобода и	336	19,4%

личная неприкосновенность		
Публикации о правозащитной деятельности	260	15,0%
Публикации о деятельности Уполномоченного по правам человека	77	4,4%
Свобода печати и информации	63	3,6%
Право на защиту от дискриминации	106	6,1%
Запрет на разжигание социальной, расовой и религиозной розни		
Право на государственную внесудебную защиту прав и свобод	32	1,8%
Право на экологическую безопасность и возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением	16	0,9%
Право на объединение в общественные организации	12	0,7%
Свобода мысли и слова	15	0,9%
Свобода собраний, митингов.	11	0,6%
Неприкосновенность частной жизни	2	0,1%
Право на образование	10	0,6%
Право частной собственности	9	0,5%
Право на обращение граждан в государственные органы и органы МСУ	1	0,1%

По другим темам, связанным с правами человека, число публикаций колеблется от 4,6% (права детей) до 0,1 (права молодежи).

Чрезвычайно полезно проследить активность и содержание отдельных секторов Интернета по критерию обращения пользователей к проблеме прав человека, по связи сегментов Интернета с институциями гражданского общества, а также провести мониторинг по видам субъектов, представляющим информацию в Интернет и по категориям пользователей ресурсом Интернета.

На примере опыта Уполномоченного по правам человека в Калининградской области И.Ф. Вершининой можно увидеть, насколько широк круг взаимодействия со средствами массовой информации. Особенно активно используются Интернет-ресурсы. В их число входят: портал по правам человека «Права человека в России», Калининградский портал, сайт специализированного агентства «Агентство социальной информации»; портал о защите прав ребенка «Детская линия»; сайт Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», а также специальный портал «Региональный омбудсмен». Ежегодные доклады Уполномоченного размещаются в информационно-правовой базе «Консультант Плюс»¹⁴. За один год этим Уполномоченным осуществлено около 70 печатных и электронных публикаций.

Учитывая все возрастающую роль электронных средств массовой информации, на международной научно-практической конференции «Право и Интернет» Сотрудниками Института государства и права РАН было внесено предложение разработать проект Интернет-портала, который бы обеспечивал программу анализа состояния наиболее активных сегментов Интернета, ориентированных на развитие гражданского общества с учетом разнообразия регионов и специфики жизни их населения.

4. Правовые проблемы телекоммуникаций

Каждый из сегментов ИКТ - технологии, коммуникации, информационные ресурсы - реализуют свой потенциал в сфере деятельности СМИ и в целом массовой информации. Множество проблем стоит перед специалистами, занятыми в сфере телекоммуникаций, которые развиваются достаточно бурно в своей технологической основе, в связи с включением в жизнь цифровых технологий. Но это накладывает большие требования и к контенту - содержанию информации, которая

¹⁴ О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калининградской области за 2006г. Доклад. Калининград. 2006. с. 147.

через сеть поступает к пользователям. Все это ставит вопросы о совершенствовании законодательства, которое еще ориентировано на устаревшие методы работы. Существует несколько проектов изменения Закона о СМИ. Но особняком выделяются вопросы телекоммуникаций¹⁵.

Примером грамотного подхода к решению данной проблемы может быть опыт Комиссии по телекоммуникациям и информационным технологиям Совета РСПП по конкурентоспособности и отраслевым стратегиям. В целях выявления проблем, препятствующих более эффективному функционирования области телерадиовещания и других форм применения ИКТ, мониторингу были подвергнуты ФЗ РФ «О связи» ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», фрагменты IV части ГК РФ, касающиеся проблем информационных технологий. Был разработан вопросник, в целом отражающий подход к определению индикаторов оценки результативности взаимодействия названных законов, влияния их на практику и выработки предложений органам законодательной и исполнительной власти. Для проведения экспресс-мониторинга были привлечены союзы и ассоциации, представляющие интересы более 300 субъектов предпринимательской деятельности, юристы, практикующие в этой сфере, другие специалисты и представители СМИ. Экспертировались действующие акты (исключая новую часть ГК РФ) по таким вопросам, как прозрачность и сложность процедур распределения и использования радиочастотного сектора; система лицензирования; организация торгов при получении лицензии; достаточность обеспечения услуг, проблемы тарифов, вопросы недискриминационного доступа к инфраструктуре связи; тема регулирования деятельности операторов и др. Поставлен вопрос и о проблеме конвергенции услуг, сетей и технологий, различных видов услуг. Весьма актуальным является и вопрос о выявлении точек коррупциогенности в действующем законе «О связи». Выводы опроса обозначили необходимость создания

¹⁵ Мардер Н.С. Современные телекоммуникации. М. 2006. 384 стр.

ясной комплексной концепции использования ИКТ в рассматриваемой сфере.

Отмечено, что понятийный аппарат сегодняшнего дня уже не соответствует тем терминам, которыми оперирует действующий закон о связи. Отсутствует решение о цифровом вещании, правилах формирования пакетов программ и новых правилах лицензирования.

Итогом проведенной работы явилось заключительное заседание Комиссии, обобщение полученного материала, выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства. Рассмотрены альтернативные подходы к их решению, включая изменение действующих законов и разработку единого кодекса по комплексу проблем массовых коммуникаций. Наиболее остро стоят вопросы унификации терминов и определений, вопросы лицензирования получения частот и их использования.

Приводим данный пример для подтверждения активной заинтересованности общественности производителей в усовершенствовании, упрощении действующего законодательства, и для подтверждения полезности выбора комплексной модели мониторинга - выбор для мониторинга взаимосвязанных законов по теме. Но этот пример лишний раз показывает, что мониторинг и другие формы оценки действующего законодательства все же остаются по методу корпоративными. Превалирует внимание к вопросам интереса производителя и участника рынка. Интересы пользователя, потребителя информации (слушателя, зрителя) его возможности попевать за движением производства и технологий, во многом остаются за бортом. Мало внимания к кадровым вопросам, подготовке специалистов связи и средств масс-медиа с использованием всех возможностей ИКТ при учете интересов общества и всех категорий его субъектов. (проблема острого дефицита соответствующих кадров ставится и в проекте Доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2007 году, подготовленном Общественной Палатой РФ).

Как бы локальным, но по значению глобальным является другой пример. Он связан с организацией регионального и территориального телевидения с учетом интересов населения. В Томске знают, как сделать местное телевидение популярнее московского¹⁶. Репортаж Анны Рудницкой говорит о Томской аномалии, об опыте регионального ТВ-2 в попытке выйти из стандартного формата представления жизни людей. В Томск приезжают учиться специалисты в сфере радио- и телевидения, а из города в Москву уехали шесть человек. А за все годы около 20 человек, прошедших школу томского ТВ уехали в другие регионы страны для оживления регионального информационного пространства.

«Отсутствие новостей - большая проблема маленького телевидения (общественного), а не государственного в маленьком городе». Рейтинги местного «Часа пик» выше, чем федеральных «Вестей» и «Времени».

На первом плане новости. Следующая задача - найти правильный тон общения со зрителями; наладить отношения с бизнесом. Директор компьютерной фирмы «Стек-2 так характеризует этот тандем после девяти лет сотрудничества с ТВ-2. На вопрос: нужно ли независимое телевидение бизнесу, говорит: нужно. Но независимого телевидения не бывает - добавляет он. От кого оно зависит? Говорит: от власти, от бизнесменов, рекламодателей. Но и мы тоже от него зависим, как и власть. «И если этот треугольник равносторонний, когда есть взаимозависимость, а не подчинение, тогда получается хорошее телевидение. Это же не просто продукт творчества нескольких людей, это продукт всего Томска: журналисты и зрители воспитывают друг друга.... Бизнесмен должен чувствовать среду, в которой существует». Аналогично действует и «Рен ТВ», хотя лицензия на владение сетью принадлежит томской телекомпании «Открытое телевидение». В общем, подводит итог обозреватель этого

¹⁶ Рудницкая А. Канал для своих. В Томске знают как сделать местное телевидение популярнее московского // Русский репортер № 22. 1 - 8 ноября 2007. С. 38-45.

опыта», поскольку телевидение - это все-таки не абстрактное искусство, а производная жизни, то обсуждать его качество отдельно от качества жизни бессмысленно. Расцвет местного телевидения неизбежен? Лишь в той степени, в какой неизбежен расцвет российских регионов».

Обзор, а тем более анализ работы всех форм СМИ - это специальное исследование. Но даже фрагментарное ознакомление с этой проблемой показывает, что это действительно самая большая система информационного обслуживания общества, реализующая функции информирования коммуникативную по самым разным направлениям социальных проблем, познавательную и в целом управленческую. Обеспечение прямых и обратных связей субъектов в сфере действия СМИ это - важнейшая основа управления, создания базы для обдумывания и принятия решений любым субъектом современного общества.

Учитывая все возрастающее многообразие средств массового общения, предложения Института государства и права РАН в этой связи сводятся к ускорению начала разработки концепции федерального базового закона «О массовых информационных коммуникациях». Принятие такого закона, который бы содержал нормы, регулирующие отношения от начала поступления информации к операторам соответствующих систем массовой информации до ее представления пользователю как информационного продукта и различных других форм (включая и формы, реализуемые через Интернет), соответствует потребностям общества в настоящее время.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Спирина Е.В.,
адвокат Свердловской областной коллегии адвокатов,
соискатель кафедры информационного права Уральской
государственной юридической академии*

В конце 20 века произошло осознание важности информации для политического и социально-экономического развития общества, необходимости формирования единого мирового информационного пространства, а информационные процессы стали существенным элементом сферы экономики, государственного управления и жизни.

Конечно, общественные структуры гражданского общества и ранее осуществляли сбор и обработку информации, однако, осознание ее роли и истинного значения относится к последнему историческому периоду.

В научных публикациях по информационному праву проблема правового обеспечения информационных ресурсов уже становилась предметом самостоятельного анализа. Достаточно упомянуть о такой крупной работе коллектива ученых сектора информационного права Института государства и права РАН, которая была оформлена в коллективной монографии «Информационные ресурсы развития Российской Федерации: правовые проблемы»¹.

Не будем пока брать в счет позицию законодателя о месте информационных ресурсов в составе предмета правового регулирования, выраженную в последней редакции ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Думается, что это обстоятельство не является самой характерной особенностью нашего времени, хотя оно является симптоматичным в контексте идеологии формирования

¹ Антопольский А.А., Бачило И.Л., Белов Г.В. и др. Информационные ресурсы развития Российской Федерации: правовые проблемы. М. Изд-во «Наука». 2003 г.

новой информационной политики. Исключение информации из состава объектов гражданского права лишний раз подчеркивает систему научных взглядов определенных юридических научных школ, которая обосновывает законодательные изменения².

Вместе с тем, исключение информации в структурированном массиве документов на федеральном законодательном уровне не есть еще выведение ее из делового оборота на практическом уровне. Более того, из состава предмета научных дискуссий на теоретическом уровне.

Известны роль и значение информационных ресурсов в деловой практике принятия управленческих решений. Без структурированных информационных комплексов они просто невозможны, либо превращаются в некие подобию результата той или иной управленческой операции. Острота проблемы «информационного голода» становится очевидной для многих руководителей особенно тогда, когда им необходимо принимать управленческие решения в короткий промежуток времени, т.е. в состоянии цейтнота.

Мировая практика информатизации последних лет свидетельствует о ценностных оценках информационных ресурсов.³

Выскажем предположение о том, что позиция законодателя вряд ли отражает некие конъюнктурные интересы тех структур общества, которым выгодно превратить информационную предпосылку управленческого цикла в невидимый для права объект. Скорее всего - это результат все же временно складывающейся ситуации с законодательным правосознанием.

Хочется выразить надежду на то, что рефлексия ученых и специалистов будет более адекватной информационной действительности.

Согласимся с мнением П. У. Кузнецова о том, что наука информационного права только формируется и переживает

² Карташян А. Г. Гражданско-правовой режим коммерческой информации. Автореф... дис. канд. юрид. наук. М., 2007.

³ Веврченко А.П., Горчаков В.В., Иванов И.В., Голодова О.В. Информационные ресурсы для принятия решений. Учеб. пособ. М., 2002. С. 3-15.

состояние «преднауки» и что ее новое качество «зрелости» будет зависеть от того, как будет она обустроиваться на теоретическом уровне, как будут решаться возникающие проблемы жизни⁴.

Решение проблемы *правового режима информационных ресурсов является, как представляется, одним из фундаментальных элементов нового качества науки информационного права.* Однако ее решить невозможно усилиями одного или нескольких авторов. Здесь усматривается целое научное направление исследований.

Предпосылкой для формирования правового института является наличие комплекса обособленных общественных отношений, требующих самостоятельного правового регулирования.

Тот или иной правовой институт имеет право на самостоятельное существование, если он отличаются структурной целостностью и логической стройностью (во-первых), способностью взаимодействовать с другими правовыми институтами (во-вторых), а также потенциальной возможностью образования структуры следующего, более высокого уровня развития (в-третьих)⁵.

Каждый правовой институт выделяется из множества других структурных частей системы права и обособляется в самостоятельную единицу также по своей роли в обеспечении регулирования общественных отношений, по фактической и юридической однородности, по своеобразию юридических конструкций.

Основным характеризующим признаком совокупности норм, определяющих правовое обеспечение формирования и использования информационных ресурсов, является ее комплексность. Правовое регулирование общественных отношений в рассматриваемой области человеческой деятельности осуществляется нормами и методами

⁴ Кузнецов П.У. Теоретические основания информационного права. Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 16 - 17.

⁵ Алексеев С.С. Структура советского права. 1994. С. 138-240.

конституционного, административного, государственного и гражданского права, а также иных отраслей права.

В настоящее время, как уже отмечалось выше, в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» отсутствует легальное определение понятия «информационные ресурсы», однако в науке оно уже устоялось и не вызывает особых дискуссий.

Информационный ресурс представляет собой преимущественно массив документов, а также другой сформированный по определенным признакам и оформленный для визуального восприятия информационный объект, которые аккумулируют информацию об определенных и имеющих общественное значение операциях существующей действительности.

В этом определении, не претендующем на конечное значение, выделяются несколько важных признаков понятия «информационный ресурс».

Во-первых, это всегда документ или их система (строго структурированный по определенным признакам массив документов).

Во-вторых, информационный ресурс имеет определенную форму (вовсе не обязательно воспринимаемую человеком), но удобную для формирования, хранения, передачи и, в конечном итоге, предназначенную для целей его визуального восприятия. Иначе говоря, в связи с массовым применением информационно-коммуникационных технологий, изменений состояния и формы информации может быть множество, но всякий раз для использования ресурса в социально значимых целях он принимает такую форму, которую может воспринимать человек с его чувствительными сенсорными органами (вывод информации на экран дисплея или на бумажном носителе и др.).

В-третьих, информационный ресурс имеет сколько-нибудь существенное значение тогда, когда он представляет не абстрактную информацию, а отражает те фрагменты жизни, которые наиболее значимы для общества, государства или отдельно взятой личности, когда на основе такой информации можно принимать управленческие решения.

В-четвертых, деятельность по формированию и использованию информационного ресурса - это всегда или почти всегда результат деятельности по созданию новых сведений, либо компиляции старых с определенными целями и задачами, т.е. это некоторая целенаправленная материализация информации. Причем, материализация и по форме, и по существу. По форме, потому что происходит ее «переоформление» в ходе преобразования в наиболее удобную для использования. По существу, потому что на основе информационного ресурса чаще всего формируются новые решения, оформленные в форме документа, либо преобразуются (изменяются) прежние в новое качество.

Значимые фрагменты жизни (политические, социально-экономические, персональные и др.) в информационном ресурсе концентрируются в виде образа, который, в свою очередь, может приобретать самостоятельную «материальную» форму в зависимости от того, в каком значении он будет использован (в понятном для человеческого восприятия или в технологическом).

Таким образом, в информационном ресурсе как материальном объекте (документе) и информационном продукте (имеющем потребительскую ценность) соединяются отраженный образ существующей действительности и материальная форма такого образа.

Специфика информационного ресурса при этом проявляется в сочетании интеллектуальных и вещных признаков информационного объекта как «образного» фрагмента действительности, а также в свойствах формы как носителя конкретной жизненной ситуации.

К ВОПРОСУ ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ СВОБОДЕ КАК ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Кузнецов П. У.,
заведующий кафедрой информационного права и
естественнонаучных дисциплин Уральской государственной
юридической академии, доктор юридических наук*

Исторически сложилось так, что степень зрелости, то есть гражданственности, человеческого общества определяется состоянием свободы. Причем, она считается естественным и универсальным измерителем многих общественных институтов, в том числе правовых.

Многими поколениями мыслителей категориальные смыслы свободы определялись как противопоставление рабству, политическому деспотизму. В эпоху просвещения свобода была концептуально обоснована теорией общественного договора, а вместе с нею были приняты «цивилизованные» построения государственно-правового устройства, ценности которого актуальны и ныне.

Критические взгляды на традиционные понимания свободы в политических и этических измерениях впервые были провозглашены, развернуты и обоснованы Кантом, который реанимировал существовавшую еще в доантичную историческую эпоху конструкцию ограниченной свободы. Смысл ее сводится к нравственному категорическому императиву: «во всем поступай так, как ты хотел бы, чтобы другие относились по отношению к тебе». На этом правиле основывались и основываются многие этические постулаты гражданского общества.

Расширение горизонтов массовой компьютеризации в условиях современного информационного общества, несомненно, влечет человека к новым уровням благополучия, так как информация о сферах жизни становится более доступной, расширяются возможности получения новых знаний, ускоряются производственные процессы, снижаются издержки и т.д.

Вместе с тем тотальное и неконтролируемое распространение современных информационных и коммуникационных технологий несет и другой результат.

В информационную сферу деятельности человека в силу ее открытости и неформализованности вносятся и негативные процессы. В нее проникают разные субъекты, мотивы которых определяются не сразу, а последствия использования ими технологических возможностей, к сожалению, ощущаются только постфактум, когда отрицательный эффект уже наступил и его невозможно предотвратить.

Достаточно упомянуть хотя бы о характере «информационного противостояния» во время избирательных компаний. Креативность (новизна) использования информационных технологий отдельными представителями средств массовой информации (СМИ) нередко приводит их к нарушению границ дозволенного и принятых в обществе норм нравственности. Массовая информация становится опасным оружием в достижении цели владельца СМИ, неадекватной интересам общества.

Вместе с тем, информационная телекоммуникационная среда только тогда становится привлекательной для человека, когда она не имеет жестких правил и условий ее использования. Иначе и быть не может, так как в противном случае пользователь ищет другое место приобретения знаний.

Свобода информации обычно понимается как всеобщая *вольность* в поиске, получении, передаче и использовании абсолютно любой информации в обществе. В то же время свобода информации должна пониматься как естественная необходимость человека в получении наиболее адекватного отражения существующей действительности с тем, чтобы ориентироваться в жизненных ситуациях и находить для себя наиболее правильные варианты адаптации в окружающем мире или наиболее оптимального выхода из кризиса (Винер). Это особенно актуально в настоящее время, когда жизнь наполнена кризисными ситуациями и опасными их проявлениями. В этих условиях человек еще более заинтересован в адекватном отражении действительности, какой бы кризисной она ни была.

Именно этот интерес, эта потребность имеет естественную природу, поэтому право на информацию совершенно справедливо относят к естественным правам человека.

Однако в этот естественный процесс отражения всегда пытались проникнуть структуры, заинтересованные в том, чтобы естественный ход отражения действительности направить по иному вектору, в другое русло, выгодное для них.

Возвращаясь к проблеме свободы человека на получение информации, нам необходимо сопоставить две категориальные пары, отражающие общечеловеческие ценности: «свобода» и «необходимость», «свобода» и «ответственность».

В информационной сфере деятельности человека всегда должно действовать разумное соотношение категорий «свобода» и «необходимость», тогда и другая категориальная пара «свобода» и «ответственность» будет соответствовать рациональной юридической конструкции в форме состава правонарушения.

Информационная сфера является наименее формализованной средой жизнедеятельности человека в силу природы информации и свойств сознания, которые трудно поддаются жестким внешним алгоритмам, за исключением тех случаев, когда человек как носитель сознания находится в состоянии несвободы.

Тысячелетиями установленные принципы и правила должны быть возложены в основание здания гражданского общества и его культуры особенно в информационной сфере. Информационная культура предполагает не только овладение информационными знаниями, но и обязанность современного человека помнить о том, что любое его действие в общем информационном пространстве, связанное со злоупотреблением своими правами и свободами может вызвать ущемление либо уничтожение аналогичных прав и свобод других людей.

Нравственный императив «необходимости поступать так, как ты хотел бы, чтобы остальные поступали аналогично по отношению к тебе» как принцип в наше время нашел свое место в тексте ст. 30 Всеобщей декларации прав человека (ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как

предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации) и в Конституции Российской Федерации, п. 3 ст. 17 которой закрепил фундаментальное правило-принцип: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Это требование в настоящее время закреплено в ст. 10, 15 и др. Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

Участникам информационных отношений ничего не остается, как только соблюдать исторический постулат конструкции свободы, а потому самим непосредственно участвовать в организации правил поведения, используя всеобщую конструкцию поведения, основным содержанием которого должны быть *разум* и *добрая воля*. К примеру, разумная самоорганизация «вещателя» информации, действующего от лица средства массовой информации (СМИ). Это требование применимо к распространителям информации в информационно-телекоммуникационных сетях и к обладателям информации в среде Интернет, где наряду с благом можно несанкционированно получить «грязную информацию», например, в форме невостребованной графики. Пользователю информационной сферы нередко навязываются искаженные представления о культуре, примитивные и совершенно дикие смыслы, не имеющие ничего общего с благом. Для получения социально полезной информации должен работать институт массовой информации. Но этот общественный феномен используется зачастую с «негативным» коэффициентом.

В «докибернетический» период скорость и объем информации были незначительными. Трудно было тогда представить какую-либо массовую информационную акцию, направленную на причинение человечеству вреда.

Огромные объемы передаваемой информации и высокоскоростные средства их обнаружения и распространения создают реальные условия для массового причинения

морального и материального ущерба человеку, коллективу и обществу.

К сожалению, свобода поиска и получения информации человеком и гражданином в современной информационной действительности нередко трактуется произвольно как право на всеобщую открытость информационного пространства и инерционного доверия к ее содержанию

Однако категория «свободы информации» включает смысл не только право на поиск, но и **право на получение**, а не вовсе обязанность получения. Распространители информации в данном случае должны обеспечивать реализацию такой возможности получателя, то есть предусматривать меры организационного, правового и технического характера, направленные на «неполучение» не желаемой для него информации. В п. 3 ст. 10 названного федерального закона это правило зафиксировано, однако режим его обеспечения не прописан и отнесен на усмотрение сторон соглашения по обмену информацией. Потому ощущается недосказанность законодателя.

Пробелы и противоречия норм, регулирующих отношения, складывающиеся в информационной среде обмена информацией либо в сфере оказания информационных услуг еще более наглядны в гражданском праве. Несмотря на увеличение объема информационных услуг за последнее время и увеличение потребительской значимости информации, законодатель неоправданно исключил информацию из числа объектов права. Рассматривая ценность объектов интеллектуальной деятельности в ч.4 ГК РФ, он по существу свел все информационные объекты исключительно только в плоскость творческой деятельности. Эта ошибка законодателя должна быть исправлена, иначе все договоры, связанные с оказанием информационных услуг, могут стать нелегитимными и в суде будет трудно защищать свои права всем пользователям информационной среды, конституционное право на поиск и получение информации в этой части превратится в декларацию.

МЕСТО И РОЛЬ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ИНСТИТУТА СВОБОДЫ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ*

Монахов В.Н.,

*с.н.с. сектора информационного права ИГПРАН,
профессор кафедры Юнеско по авторскому праву
и другим отраслям права интеллектуальной собственности
(Москва), к.ю.н.*

Информационно-правовое лекарство от недугов власти.

Уже издавна человечеству известна значимая политико-психологическая закономерность, в соответствии с которой всякая власть имеет тенденцию развращать ее носителей, причем абсолютная власть развращает абсолютно.

В целях борьбы с этой застарелой политико-психологической болячкой рода человеческого его лучшими умами наработан солидный набор мер политико-правовых противодействий развращения властью.

В этом семантическом ряду находится и институт разделения властей. И нормы права об ограничении сроков пребывания высших должностных лиц в тех или иных выборных должностях. И институт специальных прокуроров для расследования преступлений представителей высшей власти et setera.

Достойное место в этом же ряду уже не первый век занимают информационно-правовые «лекарственные» средства профилактики и лечения различных видов «развращения» власть предержащих - коррупции, произвола, а также некомпетентного отправления публичной власти - *свобода массовой информации*

* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ 06-06-80302-а «Моделирование информационного пространства гражданского общества. Организационные и правовые аспекты» 2006-2008, выполняемого институтом Государства и Права РАН. С использованием справочной правовой системы «Консультант Плюс 3000»

и *право* каждого на *информацию*, в своей совокупности, образующее *право народа знать*¹

В Великобритании закон, регулирующий соответствующую сферу общественных отношений, был принят в 2000 г. Это - закон Великобритании «О свободе информации». В Соединенном Королевстве существует давняя законотворческая традиция, которую было бы не грех перенять и нам - предварять парламентское обсуждение важнейших законодательных актов, напрямую затрагивающих интересы и государства и гражданского общества, подготовкой и публикацией так называемых Белых книг, содержащих самые разнообразные материалы по предмету регулирования данного закона в качестве «пищи» для соответствующего размышления широких общественных слоев. Так вот, исходным тезисом Белой книге «Ваше право знать: Свобода информации», вышедшей в Лондоне в 1997 г. явился тезис о том, что *право знать*, - *«является самым важным в зрелой демократии»*.²

Не менее важную роль и место надлежащим правовым формам информационного взаимодействия публичной власти с гражданским обществом отводит и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин:

«Государство, которое не может или не желает гарантировать своим гражданам беспрепятственный доступ к информации, затрагивающей их права и свободы либо представляющей общественный интерес, не является правовым и демократическим. Право на информацию и свобода информационного обмена, с одной стороны, принадлежат к числу основных прав и свобод граждан, а с другой - выступают как один из главных механизмов реализации права граждан на участие в управлении общественными делами, принципа народовластия и публичности власти.

¹ См. об этом: Монахов В. Н. Право на информацию и пределы его ограничения, в учебн. пособии "Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации", СПб, «Норма», 2003 г. С.104-124

² См.: David Clark "Your Right to Know: the Government's proposals for a Freedom of Information Act", L., 1997

Анализ конфликтов, возникающих в этой области, свидетельствует о том, что нередко претензии, предъявляемые к средствам массовой информации, есть не что иное, как способ давления на независимую прессу. Наблюдаются случаи приостановки деятельности неудобных СМИ, препятствования их функционированию. Напряженными остаются отношения журналистов с работниками правоохранительных органов.

Для того чтобы российские СМИ XXI века стали экономически независимыми, ответственными перед обществом, обладающими способностью к самоорганизации, необходимо внести изменения в их взаимоотношения с властью».³

За примерами того, какими могут и должны быть отношения публичных властей к информационной открытости своей деятельности, далеко ходить не надо. Более двух столетий этот пример демонстрирует миру наша северная соседка Швеция, в правовой системе которой уже с конца XVIII века присутствует - и отнюдь не только на бумаге - так называемый принцип публичности (*offentlighetsprincip*)⁴. В рамках действия этого принципа большинство официальных документов органов публичной власти Швеции имеют правовой режим так называемой *общедоступности*. Тем самым, правовыми средствами закрепляется открытый, прозрачный для граждан характер отправления на территории Швеции государственной и иной публичной власти. Причем - *non temere nec casu*⁵ - это закрепление было осуществлено не просто в «обычном» законе, а в «основном» - Конституции страны. В 1776 году шведский парламент - Риксдаг - принял, а король Густав III подписал конституционный Акт «О свободе печати», содержащий среди

³ См. об этом: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. «*Что для гражданина право, то для чиновника долг*», М.2005 г.

⁴ Шведская политическая культура того времени представляла собой причудливую смесь становящегося парламентаризма, партийного строительства, развития свободы слова и информации. В этой связи в шведской истории оно получило выразительное наименование - «эпоха свобод».

⁵ Знаменитое выражение Цицерона - Не без основания и не случайно

прочих своих установлений и принцип публичности. С того времени Акт «О свободе печати» в его различных модификациях является неотъемлемой частью конституции Швеции.

Как обеспечить неснижаемость уровня информационной открытости власти?

Знакомство с этими историческими предтечами современной модели законодательного закрепления *права народа знать* и *свободы массовой информации*, не должно нас, однако, настраивать на благодушный лад ожидания того, что пироги и булочки, содержащие нужную гражданам и их объединениям информацию и знания, сами по себе свалятся на них с древа публичной власти. Без дополнительных и весьма серьезных усилий политически и информационно активных субъектов гражданского общества этого не происходит практически нигде.

Дело в том, что реализация правового института свободы массовой информации вообще и *права народа знать* в частности - отнюдь не статичное *состояние*, а политически острый и динамичный *процесс*. Миру известны 30-летняя и даже 100-летняя войны, рано или поздно все же получавшие свое логическое завершение. «Война» же за *свободу массовой информации*, за *право народа знать* такого окончания не имеет, ибо в ней нельзя победить раз и навсегда.

Участие в этом процессе сродни езде на велосипеде - стоит только гражданскому обществу чуть отпустить педали своей информационной и коммуникационной активности, и оно - неминуемо - оказывается на обочине информационной магистрали⁶ и будет вынуждено при определении своего информационного меню довольствоваться скудным, дозированным, отфильтрованным информационным продуктом.

Причем, в такого рода информационных отношениях действует своя суровая закономерность. В ее рамках, практически любое недемократическое государство по мере

⁶ См.: Дашян М. Право информационных магистралей, М. Изд-во «Wolters Kluwer», 2007

возможностей стремится сделать своих граждан в некотором смысле «стеклянными», то есть сформировать режим предельной прозрачности их жизнедеятельности для соответствующих органов государства. Себя же такое государство всячески стремится «тонировать», демонстрируя на поверхности своего тонированного информационного образа лишь желаемую для себя картинку, изображение.

Что же касается правовых, демократических государств, то они стремятся нащупать в такого рода информационных взаимоотношениях «гражданин - государство», «гражданское общество - государство» некий динамический баланс информационных интересов и закрепить этот баланс в нормах права и, прежде всего, информационного.⁷

Поиск этого информационного баланса и обеспечение отвечающего современным политическим и технологическим условиям уровня его правового, законодательного закрепления - задача из разряда постоянных для передовых стран мирового сообщества. Отрадно отметить, что современная демократическая Россия является полноправным и ответственным участником этого поиска. Правда, пока занимающим отнюдь не лидерские позиции в мировой табели о рангах информационной открытости процессов отправления публичной власти.

Одна из причин этого - отсутствие до сего дня в российской правовой системе базового федерального закона, закрепляющего основные механизмы реализации конституционного **права россиян знать**. Многократные попытки принять такой закон так и не увенчались успехом

Немного истории

⁷ См. об этом : Банисар Д. "Свобода информации в мире 2006. Общий обзор законодательства о доступе к правительственной информации в мире. Доступно по адресу <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>

Еще первый Президент России Б. Ельцин своим Указом от 31.12.93 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию»⁸ инициировал разработку российского закона «О праве на информацию». Летом 1996 г. он был внесен в Государственную Думу, а в сентябре 1997 г. был рассмотрен на пленарном заседании и принят в первом чтении.

Готовился этот законопроект рабочей группой, составленной из представителей семи достаточно авторитетных государственных органов (в их числе Генпрокуратура, Минюст, ФАПСИ, ГПУ Президента). Ключевую же роль в этой рабочей группе играли представители такого *государственного* по букве своего статусного Положения и *общественно-государственного* по духу своей миссии и деятельности органа, как Судебная палата по информационным спорам при Президенте России.⁹ Председатель Судебной палаты, д.ю.н., профессор, А.Б. Венгеров был руководителем этой рабочей группы.

Отметим, как принципиально важное, то обстоятельство, что ход разработки российского законопроекта об информационной открытости власти с самого начала, то есть с середины 90-х годов прошлого века, находился под постоянным вниманием заинтересованной российской общественности. Различные правозащитные организации, работающие в сфере СМИ (Фонд защиты гласности (Москва), Центр «Право и СМИ» факультета журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова, ныне - Институт проблем информационного права), а также ряд общественных организаций, специализирующихся на проблемах экологии, становления в России гражданского общества, под организационно-методическим патронажем Московского Правозащитного фонда «Комиссия по свободе доступа к

⁸ Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1994. N 2, ст. 74.

⁹ О деятельности этой информационно-правовой инновационной институции см.: Монахов В. Н. Афродита и Феникс. Размышления о современности в обрамлении персонажей легенд, в сб-ке: «Информационные споры: как в них победить? Решения, рекомендации, экспертные заключения Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ», М., Изд-во «Галерея», 2002 г., с.363-391

информации» (ПФ «КСДИ») в течение ряда лет неоднократно организовывали достаточно широкие и глубокие, с участием известнейших зарубежных экспертов, общественные слушания и другие мероприятия как в целом по проблеме доступа граждан к общественно значимой информации, так и по поводу различных вариантов периодически появляющихся на российском общественном и государственном горизонте законопроектов в этой сфере общественных отношений.

В этом процессе принимал участие и Институт государства и права РАН. На международной конференции с участием экспертов Еврокомиссии, одобдивших проект ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», в июне 1994 года была обсуждена и концепция Закона «О праве на информацию». Впоследствии Министерством образования РФ и МИФИ была выпущена брошюра, содержащая Концепцию и структуру этого закона.¹⁰

Один из результатов работы по этой проблеме был представлен «городу и миру» на общественной международной конференции «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации», прошедшей в 1999 г. в Москве, в Академии Госслужбы при Президенте РФ и был затем опубликован в материалах этого Форума¹¹.

Однако приходится с сожалением констатировать, что пресловутый воз и поныне там. Видимо и по этой причине в президентском Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года среди затронутых фундаментальных проблем развития нашего государства и гражданского общества, разрешение которых, по словам Президента России, образует «единую программу действий на ближайшее десятилетие», особый акцент сделан на обязанности государства **«обеспечить право граждан на объективную информацию»**.

¹⁰ И.Л. Бачило. О праве на информацию в Российской Федерации. МИФИ. 1997 г.

¹¹ См.: сб. «Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации», М., КСДИ, 1999.с.248.

«Это важнейший политический вопрос, - подчеркнул В. Путин, - и он прямо связан с действием в нашей государственной политике принципов свободы и справедливости.

В этой связи определенные надежды возлагаю на обсуждающийся сейчас законопроект об информационной открытости государственных органов. Важно, чтобы он был принят как можно быстрее. Его реализация позволит гражданам получать больше объективной информации о деятельности государственного аппарата, поможет им защитить свои интересы»¹².

К сожалению, даже прямое президентское указание - причем, отнюдь не первое - практически не повлияло на ускорение процесса подготовки и принятия парламентом указанного законопроекта. Наше чиновничество, по известной оценке Президента России 2005 г., «все еще в значительной степени представляющее собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса», оказало робким попыткам двух-трех заинтересованных министерств продвинуть законопроект о доступе граждан к сведениям о деятельности структур власти не просто сопротивление, а «**свирепое сопротивление**»¹³.

Весьма важную роль в деле преодоления этого сопротивления сыграл первый российский Гражданский форум, прошедший с участием Президента России В. Путина в ноябре 2001 г. в московском Кремле. Именно на одной из его переговорных площадок в ходе дебатов с участием тогдашнего главы российского правительства М. Касьянова активно обсуждались различные варианты реализации нормативно-правового закрепления **права россиян знать**.

Подводя итоги этих государственно-общественных обсуждений столь высокого уровня в одном из своих интервью

¹² Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета, N 86, 26.04.2005.

¹³ См. об этом: Беккер А. Черный ящик на просвет, «Ведомости», 29.01.03.

М.Касьянов отметил: «Думаю, что настала пора правительству разработать для себя своего рода правила информационной открытости, правила доступа и обязательства перед обществом: то есть информировать не только об уже принятых решениях, но и о процессе принятия этих решений».¹⁴

Поначалу работа над этими правилами информационной открытости, как это было и во времена Б. Ельцина, шла в жанре разработки соответствующего проекта федерального закона. Важно подчеркнуть, что в составе тогдашней правительственной рабочей группы, кроме экспертов «от государства», над нормами открытости процесса реализации публичной власти трудились и представители неправительственных структур, отражающие интересы гражданского общества.

Так, в декабре 2002 г. в московском неправительственном Институте Развития Прессы (ИРП) состоялось широкое государственно-общественное обсуждение наработанного к тому времени варианта ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

В его ходе председатель общественной Комиссии «По свободе доступа к информации» профессор И. Дзялошинский подчеркнул очень важное обстоятельство, имеющее отношение и к нашим дням. Он сказал, что без механизмов общественного контроля принятие данного законопроекта не будет иметь смысла, т.к. государство само по себе никогда не сделает себя информационно открытым. В этой связи он предложил создать государственно-общественную комиссию с участием ведущих экспертов в области доступа к информации, одной из основных функций которой будет контроль над государственными органами, признавших те или иные сведения и документы о своей деятельности конфиденциальными.¹⁵

¹⁴ См. об этом, например : Modus Vivendi (газета), вып.1 за 2002 г.

¹⁵ См. об этом: Минэкономразвития России совместно с общественными организациями готовит проект закона о доступе к официальной информации http://www.pdi.ru/library/zp_dostup.doc

В скором времени работу по правовому закреплению режима открытости функционирования российской публичной власти в жанре федерального закона пришлось временно свернуть. Как публично признал А.Волин, в свою бытность заместителем главы аппарата Правительства России, - «с самых первых этапов разработки законопроекта (*"Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"* - В.М.), со стороны министерств и ведомств посыпалось безумное количество замечаний, возражений, отказов согласовать этот законопроект. И тогда у премьер-министра М. Касьянова родилась идея: сначала принять постановление Правительства на эту же тему, а затем, когда оно уже начнет действовать, спокойно закончить работу над законопроектом»¹⁶.

Свое нормативно-правовое закрепление эта компромиссная идея получила в виде ныне широко известного Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. №98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»¹⁷.

В 2003 году в рамках проекта ТАСИС специалистами АНО «Институт проблем информационного права» была осуществлена новая всесторонняя международная правовая экспертиза законопроекта об информационной открытости российской власти. С наиболее значимыми экспертными заключениями, а также с материалами посвященной обсуждению законопроекта конференции, можно ознакомиться на сайте Института проблем информационного права.¹⁸

Кроме того, анализ этого же законопроекта подготовлен и представлен «городу и миру» экспертами еще одной неправительственной организации - Фонда защиты гласности.¹⁹

¹⁶ см. об этом: Министры за стеклом. Кто поможет Грефу снять гриф сверхсекретности с работы ведомств? «Российская газета» 05.02.03

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 2003. N 7. Ст. 658.

¹⁸ См.: <http://eu-project.medialaw.ru/6/2/k.htm>

¹⁹ См.: Новое информационное законодательство РФ, под редакцией А.К. Симонова, М. «Медея» 2004, 247 с.

Последняя по времени правительственная попытка взять посредством законодательной инициативы бастион закрытости российского чиновничества свой нормативный старт получила распоряжением Правительства РФ от 18 января 2007 года № 44-р²⁰, в соответствии с которым в Госдуму официально была внесена новая редакция проекта ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». 18 апреля 2007 г. эта редакция, получившая номер 386525-4, прошла первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. 27 июня 2007 г. предполагалось второе чтение законопроекта, однако оно, по публично не объясненным причинам, так и не состоялось.²¹

Хочется надеяться, что одной из причин этого явилось осознание действующей властью тех серьезных, концептуального уровня, изъянов, имеющихся в представленном в парламент в январе 2007 правительственном варианте законопроекта «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²². Изъянов, о которых, среди прочих участников обсуждения этого законопроекта, свое официальное Заключение по результатам его общественной экспертизы представила и Общественная палата Российской Федерации.²³ Реализовав тем самым свое законодательно закрепленное призвание (ст. 2 ФЗ «Об Общественной палате Российской

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2007. N 4. Ст. 551.

²¹ См. об этом: Солодовников М. Незнание - сила. Закон о свободном доступе к информации о работе чиновников отложен в долгий ящик, Новые Известия , 28.06.07

²² См. об этом: Монахов В.Н. Проблемы развития законодательства о доступе к информации. В сб. Вопросы совершенствования законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности, Издание Государственной Думы Федерального Собрания РФ, М., 2007, с.56-65

²³ Доступно на сайте Общественной палаты по адресу: <http://www.oprf.ru/expert/views/>

Федерации» от 4 апреля 2005 № 32-ФЗ²⁴) обеспечивать «согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации».

После необходимой доработки, которая, по нашему твердому убеждению, должна осуществляться, как это было на более ранних стадиях подготовки отечественного законопроекта об информационной открытости публичной власти, *совместными усилиями* заинтересованных представителей государственных и общественных институций, данный закон может стать важным шагом на пути укрепления демократических устоев российского общества и эффективного решения насущных задач национальной политико-экономической модернизации.

Новые технологии прозрачности для того, чтобы общество могло эффективно контролировать власть

Суть уже упомянутого нами Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» состоит в нормативном закреплении в нем относительно новой обязанности федеральных органов исполнительной власти - обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности (за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа) путем создания информационных ресурсов в соответствии со специальным перечнем,

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2005. N 15. Ст. 1277.

утвержденным этим же Постановлением, и размещения их в информационных системах общего пользования. Проще говоря в Интернете. Этим же правительственным документом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано принять меры по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о своей деятельности с помощью сетевых сайтов.

Закрепленные данным Постановлением 53 разновидности такого рода информации, нормативно переведенной в режим электронной открытости, можно считать определенным показателем решимости центрального руководства федеральной исполнительной власти нашей страны разрешить проблему доступа к информации, которой владеет исполнительная ветвь государственной власти. Но сами министерства и ведомства к этим идеям и намерениям своего руководства, относились, особенно поначалу, мягко говоря, спустя рукава.

Так к концу первого года действия этого Постановления из примерно 60-ти тогда имевшихся органов исполнительной власти полностью соответствовали его требованиям сайты всего **шести** органов: МЧС, Минобороны, Минобразования, Минприроды, ФКЦБ и Госатомнадзора.

При этом независимые эксперты, участвующие в оценке хода тогдашних работ по выполнению требований этого постановления, дружно отмечали, что информация на сайтах министерств и ведомств часто размещается в необработанном виде, а сами ресурсы плохо структурированы. Больше всего нареканий вызывал тот факт, что госчиновники с удовольствием указывают свои адреса и телефоны, но совсем не говорят о том, чего рядовые граждане имеют право от них добиться.²⁵

Отрадно отметить, что в современной России уже появились структуры гражданского общества, способные осуществлять общественный мониторинг сайтов государственных органов исполнительной власти и осуществлять достаточно качественно.

В частности, исследованием проблем электронной прозрачности публичной власти и доступности информации о

²⁵ Коммерсант-Власть (еженедельник), 15.12.03.

деятельности государственных органов, уже несколько лет занимается действующий в Санкт-Петербурге общественный «Институт развития свободы информации»²⁶.

В 2005 году Институт в сотрудничестве со специалистами еще одной институции отечественного гражданского общества - Агентством Социальной Информации (Санкт-Петербург) осуществил *первый этап* мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. В ходе этого этапа проведен первичный анализ содержания web-сайтов органов власти на предмет их соответствия потребностям граждан и нормативным правовым актам, регулирующим вопросы доступности информации о деятельности органов государственной власти.

Одновременно с мониторингом Институт вел активную переписку с федеральными органами исполнительной власти, которые уклонялись от исполнения своей обязанности по обеспечению своей электронной информационной открытости для граждан. Сотрудники Института старались объяснить таким госорганам то, что иметь свой собственный официальный сайт и размещать на нем информацию о своей деятельности также важно, как своевременно и полно отвечать на обращения граждан.

Основным нормативными источниками в процессе определения параметров оценки содержания сайтов для участников такого рода общественного мониторинга служили как само Постановление Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 года, так и упомянутый нами проект ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Рабочими задачами общественного мониторинга сайтов федеральных органов власти являлись:

1. Оценка содержания сайтов по разработанной методике на предмет соответствия их содержания нормам законодательства и информационным потребностям общества.

²⁶ Подробнее см.: <http://www.svobodainfo.org/>

2. Создание общего рейтинга сайтов по совокупности измеряемых критериев, а также по отдельным критериям.

3. Выявление официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, наиболее и наименее соответствующих общественным потребностям и требованиям законодательства.

4. Оценка общего уровня разработки официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти.

5. Выработка рекомендаций по совершенствованию работы органов власти по наполнению официальных сайтов информацией о своей деятельности.

В 2006 - 2007 годах «Институт развития свободы информации» продолжал и развивал это важное направление своей деятельности, сосредоточившись на более углубленном анализе содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, а также на исследовании потребности граждан на информацию о деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В феврале 2007 Институт опубликовал очередные результаты своего исследования открытости федеральных органов исполнительной власти России, в том числе рейтинг информационной открытости органов власти.²⁷ Как считают сотрудники и эксперты Института, официальный сайт органа государственной власти - это не просто атрибут современной политики, а самое эффективное средство распространения официальной информации о деятельности органов государственной власти. По содержанию официальных сайтов органов власти можно судить об уровне открытости / закрытости каждого органа власти и государства в целом, возможностях граждан в доступе к информации из государственных информационных ресурсов, прозрачности управленческих решений и процедур, а также предрасположенности того или иного ведомства к коррупции.

Одновременно с исследовательской деятельностью Институт активно использовал административные и судебные процедуры,

²⁷ Доступно по адресу:

<http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200144>

стимулирующие те федеральные органы исполнительной власти, которые уклонялись от исполнения обязанности по обеспечению своей информационной открытости. Такая работа дала зримые положительные результаты. Так, если по состоянию на ноябрь 2004 года (точка отчета начала их деятельности) 54 федеральных органа исполнительной власти не имели своих сайтов, то к февралю 2007 г. таких ведомств осталось всего 2.

В настоящее время наиболее «открытыми» и информационно насыщенными по версии Института являются сайты Министерства по чрезвычайным ситуациям, Роснедвижимости, Федеральной таможенной службы, Министерства иностранных дел и Ростехрегулирования; наиболее «информационно-бедными» - Федеральной миграционной службы, Службы внешней разведки, Росаэронавигации, Ространснадзора и Государственной фельдъегерской службы.

Назначение сайта органа власти - размещение четкой и максимально полной информации о деятельности самого органа власти. Пока эта цель не будет достигнута, сайт не может считаться хорошим, как бы он ни был красив и сколько бы «общей» информации на нем не размещалось. По оценкам специалистов и согласно рейтингу Института, пока ни один из российских органов федеральной власти не достиг этой цели даже наполовину, хотя между лидерами и аутсайдерами и существует четырехкратный разрыв в стремлении к идеалу.

Результаты анализа сайтов каждого федерального органа исполнительной власти обобщаются и комментируются специалистами. Эти сведения доступны всем желающим с ними познакомиться на сайте Института www.svobodainfo.org.

Результаты исследований доводятся до сведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, Аппарата Правительства Российской Федерации и Администрации Президента РФ.

Гражданское общество активно осваивает судебно-правовые средства защиты свободы массовой информации и права знать

Для того, чтобы эффективно защитить реальное воплощение в жизнь конституционного института *свободы массовой информации и права народа знать* российские структуры гражданского общества все более активно прибегают к использованию и судебным-правовым средств воздействия на ситуацию.

Так, 8 июня 2006 г. состоялось очередное решение Санкт-Петербургского городского суда, которым было отказано в удовлетворении кассационной жалобы на решение Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга, согласно которому Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) было предписано обеспечить свободный доступ граждан и организаций к сетевым ресурсам, содержащим тексты ГОСТов.

Причем, согласно решению суда, государственные стандарты должны размещаться именно на официальном сайте Ростехрегулирования, а не на сайтах «дружественных организаций». Дело в том, что действующие правовые нормы, в частности, нормы Постановления Правительства РФ № 594 от 25 сентября 2003 года²⁸, обязывают Ростехрегулирование (бывший Госстандарт) размещать на своем сайте все государственные стандарты качества производимой и реализуемой на территории России продукции.

Однако вместо текстов стандартов на сайте Ростехрегулирования до последнего времени находились лишь ссылки на «интернет-магазины» двух организаций, предлагающих приобрести тексты ГОСТов за совсем не символические деньги. Тем самым, Ростехрегулирование нарушало закон и формировало условия для незаконной торговли официальной социально-значимой информацией.

В связи с этим Институт развития свободы информации еще в 2005 году подал жалобу в Красногвардейский районный суд Санкт-Петербурга, которая и была удовлетворена в феврале 2006 года. Ростехрегулирование обжаловало в кассационном

²⁸ Собрание законодательства РФ. 2003. N 39. Ст. 3773.

порядке это решение в суде высшей инстанции, однако упомянутым решением Санкт-Петербургского городского суда от 8 июня 2006 г. вновь было утверждено и конкретизировано принятое ранее решение - *тексты государственных стандартов должны находиться в свободном сетевом доступе.*

Указанные решения судов северной столицы России знаменуют важный этап в реализации права граждан на доступ к социально-значимой информации, создаваемой государственными органами. Ситуация, когда строятся искусственные препятствия доступу граждан и организаций к подобной информации, создаваемой к тому же на их же деньги, поступающие в виде налогов, является вопиющей.

Это как раз тот случай, который имел в виду Президент России в своем послании Федеральному Собранию 2005 г., говоря о чиновниках, «понимающих государственную службу как разновидность бизнеса» и требуя большей информационной открытости государственных органов. То, что обеспечить выполнение закона от Ростехрегулирования удалось только через суд, доказывает, что некоторые чиновники, действительно, глухи и к потребностям общества, и к требованию закона, да и к указаниям Президента России.

Еще один эффективный рычаг содействия развитию практики применения судебного-правовых средств защиты нарушаемых информационных прав и свобод граждан²⁹ мы приобрели юридическим фактом вхождения России 5 мая 1998 г. в европейское судебное-правовое пространство. Именно с этого майского дня, памятного старшим поколениям журналистов во всех странах СНГ в качестве дня советской печати (каприз истории или историческое знамение?!), граждане России

²⁹ Подробнее о такого рода правах и свободах см. : Монахов В. Н Основные информационные права и свободы: проблемы правопонимания и правоприменения , в Трудах Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим отраслям права интеллектуальной собственности(Москва), том VI - «Право интеллектуальной собственности и информационное право:проблемы правоприменения» под общей ред.проф. Федотова М.А., М.,2003, с.60-71.

приобрели право и реальную возможность защищать свои права и законные интересы в Европейском суде по правам человека.

Вполне естественно, что первые «поколения» исков россиян в Страсбург касались в основном благ материальных: люди жаловались на многочисленные и многообразные невыплаты или недоплаты, условия содержания под стражей и т.п.

Но уже в 2005 г. дошла очередь и до благ нематериальных - личных неимущественных прав на честь и доброе имя, деловую репутацию, прав на информацию в качестве объекта публично-правовых и/или частно-правовых правоотношений. Соответственно, после активно «освоенных» россиянами статей 2, 3, 5, 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, наступил черед «освоения» норм статьи 10-ой Конвенции - самой яркой информационно-правовой звезды на европейском правовом небосклоне.

21 июля 2005 г. Европейский суд по правам человека принял свое первое постановление (по делу «Гринберг против России»), предметом которого стало рассмотрение жалобы гражданина России по поводу нарушения его прав, закрепленных ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.³⁰

Дальше - больше. Так, только в течение 2007 и только одна из структур российского гражданского общества - АНО ЮРИКС - представляла в различных формах интересы российских граждан по ст. 10 Европейской Конвенции в Европейском Суде по правам человека по **пяти делам**.

По двум из них - «Дюльдин и Кислов против России» и «Филатенко против России» - 31 июля 2007 и 6 декабря 2007 соответственно состоялись решения Суда, правовые позиции которых, помимо прочего, обосновывались аргументацией, представленной ЮРИКСом в качестве *третьей стороны*,

³⁰ Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2005. № 12. С. 4, 90 - 98. С этим и многими другими Постановлениями Европейского Суда по ст. 10 Конвенции можно ознакомиться на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/index.htm>.

участвовавшей в деле и представлявшей свои письменные замечания по делу.

К этому внешне маленькому, но на деле существенному обстоятельству хотелось бы привлечь активное читательское внимание. Дело в том, что подобного рода организационно-правовая форма участия российских структур гражданского общества в процессе рассмотрения Европейским Судом дел по ст. 10 Европейской Конвенции с участием российских граждан являет собой применение *принципиально нового для российской судебно-правовой практики* юридического средства, предоставляющего россиянам возможность выйти на новый, европейский уровень правозащиты не просто *частных интересов* конкретных лиц, обратившихся в Европейский Суд, но и *общественного интереса* россиян в развитии в нашей стране свободы выражения и свободы массовой информации.³¹

Речь - о правовом институте официального участия в рассмотрении судебного спора третьей стороны в качестве так называемого *amicus curiae*. Данный институт известен человечеству еще со времен римского преторского права и в переводе с латыни означает - «друзей суда», *которые представляют суду информацию в форме amicus brief по вопросам права, вызывающим у суда интерес.*

Думается, что ближайшим «родственником» правового института *amicus curiae* в действующей правовой системе России является институт так называемых *процессуальных истцов*, закрепленный ст.ст. 4 и 46 ГПК РФ. Статусом *процессуальных истцов* у нас обладают субъекты, которые имеют право, в случаях, прямо предусмотренных законом, обращаться в суд от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

³¹ См. об этом: В защиту общественных интересов. Руководство для юристов и правозащитников. Под ред. Э.Рекоша, К.Бучко, В.Терзиевой и Д.Шабельникова. Пер. с англ.: АНО ЮРИКС, изд-во «Юристъ», 2-ое изд., 2005, с.505.

Не являясь стороной по делу, но, в то же время, обладая статусом «лица, участвующего в деле», они пользуются всеми процессуальными правами истца, кроме права на заключение мирового соглашения. Указанные *процессуальные истцы* освобождены от обязанности по уплате судебных расходов, к ним не может быть предъявлен встречный иск.

Развитые формы реализации судебного-правового института *amicus curiae* имеются в современной правовой системе США, многих стран Западной Европы, но до настоящего времени не получали сколь-нибудь значимого применения в юрисдикциях Российской Федерации. Вместе с тем, посредством механизма, предусмотренного ч. 4 ст. 15 Конституции России, этот институт получил и российскую «прописку» и уже достаточно давно является «составной частью ее правовой системы». Дело в том, что правовые нормы, закрепляющие международно-правовую легитимацию этого правового института, содержатся в статье 36 § 2 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в правиле 44 § 2 Регламента Европейского суда по правам человека - документах, ратифицированных Россией в марте 1998 года.

24 февраля 2005 две российские неправительственные организации («Фонд защиты гласности», возглавляемый А. К. Симоновым, и АНО «Юристы за конституционные права и свободы») («ЮРИКС»), сотрудники которого, специализируясь на оказании правовой помощи гражданам и общественным объединениям по делам, связанным с нарушением прав, закрепленных в Конституции РФ и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, зарабатывают социально значимую технологию правовой защиты прежде всего общественных интересов) обратились и вскоре получили согласие Европейского Суда на подготовку *amicus brief* по двум делам российских журналистов, давно находящимся в сфере интересов «Фонда защиты гласности», а в мае и июне 2004

признанных приемлемыми для рассмотрения Европейским Судом.³²

Уверен, что существуют хорошие перспективы удачного привития черенков этой новой для нас формы *правозащиты общественного интереса* в свободе выражения мнений и свободе массовой информации, как, впрочем, применительно и к иным объектам защиты, в древо российской правовой системы. Об этом говорит уже тот факт, к вышеуказанным структурам российского гражданского общества, первыми, применительно к участию в рассмотрении жалоб россиян по ст. 10 Европейской Конвенции, получившими летом 2005, официальное признание в качестве друзей Европейского суда по правам человека, постепенно присоединяются и другие структуры гражданского общества и , что немаловажно, не только отечественного.

Так , 17 ноября 2005 г. состоялось решение первой секции Европейского суда по правам человека «О приемлемости жалобы по делу « Романенко и другие против России», в рамках которого сотрудники ЮРИКСа выступали в роли представителей истцов , а в роли «друзей» Европейского Суда выступили международная организация "*Правовая инициатива*" (*Open society Justice Initiative, OSJI*) в компании с АНО «Институт проблем информационного права» под руководством А. Рихтера.

В жанре заключения

Резюмируя, хотелось бы выделить главное.

В современных условиях укоренение в России правовой демократической государственности невозможно вне перехода к информационно открытому обществу и государству. При этом нельзя упускать из виду того непреложного факта, что формирующийся на наших глазах **информационный мир** в не

³² С подготовленными АНО ЮРИКС и ФЗГ в марте 2005 amicus brief по делам Филатенко против России (№ 73219/01) и «Дюльдин и Кислов против России» (№ 25968/02) можно познакомиться на сайте ЮРИКСа: www.jurix.ru.

меньшей, а, скорее, в большей степени, чем предыдущие миры - **индустриальный** или **сельскохозяйственный**, предъявляет свои вызовы, требующие адекватных мер реагирования, в том числе и со стороны науки права.

Правоведение и, прежде всего, его конституционная и информационно-правовая отрасли, призвано постоянно искать и своевременно находить адекватные ответы на такого рода вызовы времени, предлагать надлежащие правовые средства, способные эффективно регулировать принципиально новые для мировой и национальных правовых систем публичные и частные информационные отношения, качественно охранять и защищать информационные права и свободы.

Вошедшие в данную статью описания социально-правовых практик, подчас еще малозаметных *grass-roots*, движений, возникающих по инициативе снизу, различных структур отечественного гражданского общества (подчеркнем, что в статье по очевидной причине недостатка места удалось отразить лишь малую толику имеющегося в стране многообразия такого рода практик) как в капле воды отражают общую возросшую зрелость и профессиональную компетентность такого рода структур.

Как представляется, сейчас пришло время подумать о развитии институциональной составляющей взаимодействия и прямого контакта государства в лице уполномоченных на то органов с заинтересованными структурами отечественного гражданского общества. Как при подготовке к принятию новых правовых актов, закрепляющих конкретные механизмы реализации норм конституционных институтов *свободы массовой информации* и *права знать*, так и в их активном воплощении в реальную жизнь, их правовой защите, в том числе и судебной.

Одной из возможных форм такого развития в сфере судебной защиты могло бы стать разработка предложения по формированию специализированной (по ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в критически важной для развития в нашей стране правовой государственности и гражданского общества сфере реализации

свободы массовой информации и права знать) юрисдикции в форме **специального состава Европейского Суда по правам человека, работающего в России.**

Добротную базу реального опыта для воплощения этой экспериментальной институции, чья деятельность, помимо прочего, позволила бы в будущем солидно разгрузить задыхающийся от наплыва жалоб россиян Суд в Страсбурге, наработали в свое время такие знаковые структуры правового авангардизма в информационном пространстве модернизирующейся России как *Третейский информационный суд* и *Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ.*

В настоящее время социально полезный опыт, на который так же может опереться этот будущий орган, нарабатывает наша новая общественно-государственная двухпалатная институция информационной справедливости - *Общественная Коллегия по жалобам на прессу*, в 2005 г. принявшая эстафетную палочку дальнейшего развития российского информационного правосудия от *Третейского информационного суда* и *Судебной палаты по информационным спорам.*³³

Именно *Соучастие* и *Сорегулятивная* деятельность и государства и соответствующих структур гражданского общества в признанной системообразующей - информационной сфере нашей жизни способна превратить нормы конституционных институтов *свободы массовой информации* и *права знать* из вещи *в себе* в вещь *для нас.*

Только в этом качестве эти правовые институты способны действенно, эффективно способствовать последовательному продвижению в направлении так потребной нам социально-политической модернизации - созданию демократической ответственной власти и сильного гражданского общества. А так же, участвовать в разрешении фундаментальной национальной проблемы - построении такой системы

³³ Подробнее с деятельностью Общественной Коллегии можно познакомиться на ее сайте <http://collegium.ruj.ru>

демократической публичной власти в России, которая в наименьшей степени зависела бы от личности власть предержащих.

В жанре заключения

Резюмируя, хотелось бы выделить главное. В современных условиях укоренение в России правовой демократической государственности невозможно вне перехода к информационно открытому обществу и государству. Этот императив требует установления и динамичного развития адекватных современным политико-экономическим и технологическим реалиям правовых форм информационного взаимодействия публичной власти с общественностью, прямого контакта с информационным ресурсом общественного мнения как важнейшим средством обеспечения обратной связи в управленческой системе государства.

Именно в ходе такого взаимодействия и прямого контакта с заинтересованными структурами отечественного гражданского общества как в принятии новых правовых актов, закрепляющих конкретные механизмы реализации конституционного института *свободы массовой информации и права народа знать*, так и в их активном воплощении в реальную жизнь, их правовой защите, в том числе и судебной, возможно постепенное превращение конституционного института *свободы массовой информации и права народа знать* из вещи *в себе* в вещь *для нас*.

Только в этом качестве эти правовые институты способны действительно, эффективно участвовать в разрешении фундаментальной национальной проблемы - построении такой системы демократической публичной власти в России, которая в наименьшей степени зависела бы от личности власть предержащих.

ПРАВОВЫЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

*А. Б. Антопольский,
Директор НИП ЭЛБИ, д.т.н. профессор*

Введение

Движение к информационному обществу предполагает перевод в цифровую форму (дигитализацию), различных процессов коммуникаций, в том числе культурных. Дигитализация процессов распространения произведений, характерен для многих направлений культуры. Особенно активно он происходит в музыкальной сфере, но затрагивает также литературу, кино, радио и телевидение, изобразительное искусство, образовательные процессы, научные коммуникации. Таким образом, функционирование произведений культуры в широком смысле в цифровой среде стало явлением, сопоставимым по социальной значимости с традиционными формами распространения этих произведений.

В то же время почти не исследован вопрос, какие социальные и экономические модели адекватны для электронных способов культурных коммуникаций и как развивается и модифицируется в этих условиях правовое сознание различных общественных слоев. Счастливым исключением является появившаяся недавно фундаментальная монография А.Б Долгина¹, чтение которой натолкнула автора на размышления, результаты которых нашли отражение в настоящем докладе. В основном мы сосредоточимся на электронных библиотеках, поскольку именно этот класс информационных систем находится в центре профессиональных интересов автора.

Не вызывает сомнения тот факт, что электронные библиотеки и электронные издания стали важным инструментом

¹ А.Б. Долгин. Экономика символического обмена. М.: Инфра-М, 2006

распространения литературы, в определенной степени вытесняя традиционные формы: традиционные библиотеки, печатные издания, книготорговлю. Для некоторых видов изданий - например научных журналов, - в развитых странах переход к электронным формам практически совершился. Поэтому обсуждение проблем стратегических направлений развития электронных библиотек (ЭБ) представляется вполне актуальным.

Три сектора индустрии ЭБ.

Рассмотри сначала социальные структуры, обеспечивающие создание и функционирование этого нового культурного феномена. Основываясь на анализе российских электронных библиотек², можно утверждать, что в их создании достаточно активно участвуют все три формы социальной организации: государство, бизнес, общественный сектор, которые образуют соответственно три сектора индустрии ЭБ.

Принципиальным критерием для различения этих секторов можно признать мотивацию участников деятельности по созданию ЭБ (акторов). Для государственных органов и учреждений мотивом является повышение эффективности своей уставной деятельности, определяемой в рамках системы административного управления и поддерживаемой бюджетным финансированием. Для бизнеса главным мотивом является, естественно, получение прибыли. И, наконец, для общественности мотивом является стремление к самовыражению, распространению духовных ценностей и другие вполне альтруистические соображения.

Конечно, можно попытаться разделить эти сектора и по формальным критериям - например, по организационно-правовой форме владельца. Но по многим причинам формальный подход неудобен. Так, например, плохо разделяются государственный и общественный секторы,

² А.Б. Антопольский, Т.В. Майстрович. Электронные библиотеки: принципы создания. М.:Либеря, 2007

поскольку понятие *некоммерческие организации* включает как государственные учреждения, так и общественные структуры – такие, как фонды и некоммерческие партнерства. С другой стороны, ФГУПы формально являются коммерческими организациями, хотя функционально они не отличаются от государственных учреждений. Тем не менее, по формальным критериям они должны быть отнесены к сектору бизнеса. Кроме того, сейчас достаточно активно происходит реорганизация многих государственных структур (ГУ и ГУПов) в некоммерческие и формально негосударственные автономные некоммерческие организации (АНО).

Ранее автором и другими исследователями предпринимались попытки более четко определить понятие *государственные информационные ресурсы*. Существуют и юридические определения этого понятия, например в действующем ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» 2006 г. и в его предшественнике – ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» 1996 г. Подробно эти вопросы исследованы в монографии «Информационные ресурсы России»³.

Тем не менее, можно констатировать, что приемлемых и общепринятых критериев для выделения этого сектора пока не разработано. То же можно сказать и о других секторах. Поэтому будем руководствоваться нечетким, но интуитивно понятным критерием мотивации.

Государственный сектор в сфере ЭБ представлен, прежде всего, государственными библиотеками, библиотеками органов научно-технической информации, образовательных и научных учреждений, музеями, в меньшей степени архивами. Некоторое количество публичных электронных документных коллекций создается непосредственно органами государственной власти и муниципального управления. До последнего времени государственный сектор ЭБ развивался более низкими темпами, чем другие сектора ЭБ. Однако последние инициативы в данной

³ А.Б. Антопольский. Информационные ресурсы России. М., Либерия, 2004

области, выдвинутые в послании Президента России Федеральному собранию в апреле 2007, позволяют надеяться на существенное увеличение этих темпов в обозримом будущем. Эти инициативы предусматривают создание Президентской библиотеки им. Б.Н.Ельцина, участие России в создании Всемирной цифровой библиотеки, реорганизации библиотечной сети России на основе использования ИКТ. Другим важным стимулом к развитию государственного сектора ЭБ должно послужить принятие Федерального закона «О праве граждан на доступ к информации органов государственной власти и местного самоуправления». Этот закон уже рассмотрен Государственной думой в первом чтении и предполагает создание большого количества общедоступных электронных коллекций.

Однако в настоящее время не государственные организации лидируют в области создания электронных библиотек, особенно доступных в Интернете. Это лидерство принадлежит общественному сектору, представленному в основном любительскими электронными библиотеками, а также ЭБ религиозных организаций. Наиболее известна среди ЭБ этого класса Библиотека Максима Мошкова. К данному сектору относится и ряд крупных профессиональных электронных библиотек, создаваемых некоммерческими организациями при поддержке различных общественных фондов и отчасти государства. Примером служат Фундаментальная электронная библиотека «Русская литература и фольклор» (владелец - Фонд «ФЭБ»), Университетская информационная система РОССИЯ (владелец - АНО «Центр информационных исследований»). Имеется также значительное количество электронных коллекций, создаваемых членами различных общественных организаций, включая сетевые сообщества. Важно отметить, что по числу коллекций, представленных в российском сегменте Интернета, библиотеки общественного сектора составляют почти половину, а по числу посещений бесспорно доминируют.

Активно участвует в создании электронных библиотек и бизнес, представленный коммерческими организациями различного профиля. Прежде всего, это чисто коммерческие

электронные библиотеки, предоставляющие платный доступ к своим коллекциям («Интегрум», «Рубрикон», «Кирилл и Мефодий», «Научная электронная библиотека»). Широко известны коммерческие правовые информационные системы, которые также можно отнести к классу электронных библиотек («Гарант», «Консультант+», «Кодекс» и др.). Другим типом коммерческих акторов являются издательства и СМИ, осуществляющих в Интернете рекламу и продвижение оффлайновых версий своей продукции, книготорговые организации и др. Важную роль играют в создании ЭБ крупные поисковые порталы, такие как Яндекс или Google, обеспечивающие рентабельность бесплатных информационных ресурсов за счет рекламы. В последнее время внимание общественности привлекла инициатива компании ЛитРес, предусматривающая организацию деятельности электронных библиотек в режиме «бесплатное чтение - платное скачивание» с выплатой вознаграждения правообладателям. Существенно, что эта инициатива предусматривает перевод на новую форму ряда электронных библиотек, до настоящего времени функционировавших в чисто бесплатном режиме, зачастую без соблюдения авторских прав. Таким образом, в этом сегменте мы наблюдаем попытку частичного поглощения общественного сектора ЭБ коммерческим сектором. Тем не менее, пока коммерческий сектор ЭБ значительно уступает по значимости не только общественному, но и государственному секторам.

Три подхода к системе права

Можно утверждать, что люди и организации, работающие в разных секторах индустрии ЭБ, в общем, значительно отличаются по своему подходу к системе права, регулирующей деятельность в данной сфере, центром которой является система охраны объектов авторского права, обычно, хотя и не совсем точно называемая копирайтом.

Главным сторонником существующей системы копирайта является, конечно, коммерческий сектор. Если говорить о книжном деле, то основным получателем доходов от него

являются издательства и книжная торговля, которые вовсе не заинтересованы в развитии бесплатного доступа к произведениям, права на которые принадлежат издательствам. Поэтому *издательства являются сегодня основным тормозом развития общедоступных электронных библиотек.*

Примером может служить отношение издательского сообщества к инициативе Российской ассоциации электронных библиотек по развитию в электронной среде системы обязательного экземпляра документов. Эта инициатива была сформулированная в законопроекте «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» (в части поставки обязательного экземпляра электронных документов)», который был внесен в Государственную Думу депутатами В.Я. Комиссаровым и А.Н. Хайруллиным. Законопроект предусматривал поставку в Национальный информационно-библиотечный фонд России обязательного экземпляра как опубликованных, так и неопубликованных (отчеты, диссертации) документов в электронном виде, что резко сократило бы затраты на распространение и предоставление в доступ этих документов. Основным оппонентом законопроекта выступило Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, которое в данном случае явно выражало интересы издательского бизнеса. Главным аргументом, конечно же, послужили возможные нарушения авторских прав при поставках документов в электронной форме.

Другими примерами могут служить иски против библиотеки М.Мошкова, инициированные компанией «Кирилл и Мефодий», отказ владельцев МАИК «Интерпериодика» передавать библиотекам электронные версии российских научных журналов даже на коммерческой основе.

Вообще имеет смысл напомнить, что главным инициатором продления права копирайта до 70 лет после смерти автора в мировом масштабе выступила компания «Уолт Дисней», у которой в 90-х гг. истекли сроки прав на изображения персонажей диснеевских мультфильмов, приносящих компании громадные доходы. Вспомним также про закон США «О защите авторских прав в цифровую эпоху» (Digital Millennium Copyright

Акт, DMCA), который, по общему мнению, продолжает традиционную политику копирайта, несмотря на разнообразную и усиливающуюся критику этой правовой системы со стороны общественности.

Основным противником существующей системы копирайта является общественный сектор. Опираясь на принцип свободного обмена информацией, его представители выступают за отмену или, по крайней мере, значительное смягчение существующей системы копирайта. Подходы при этом применяются разные - от радикального отрицания принципа копирайта в цифровую эпоху до разработки и реализации различных альтернативных правовых моделей. В качестве примера таких моделей следует упомянуть Инициативу открытых архивов и инициативу «лицензии общественного достояния на творчество» (Common Creative License), предполагающую юридически оформленную передачу произведений в общественное достояние и другие подходы, иногда объединяют понятием *копилефт*. Как следует из самого этого термина, копилефт рассматривается как альтернатива системе копирайта. Противниками системы копирайта объявили себя многие известные деятели культуры, среди которых можно упомянуть Умберто Эко.

Нужно сказать, что в некоторых сферах культуры идеи копилефта получили достаточно широкое распространение. Прежде всего, это касается *движения за открытое программное обеспечение*, которое уже стало реальным конкурентом проприетарных (т.е. принадлежащих коммерческим компаниям) программных продуктов во многих секторах рынка программной индустрии.

Наиболее активно идеи копилефта пропагандируют представители академической сферы. Действительно, именно для науки и образования свободное распространение информации является жизненно важным фактором. С другой стороны, для авторов из академической среды, особенно на Западе, гонорары за произведения обычно не являются основным источником доходов, поэтому они охотно соглашаются на свободное и бесплатное распространение своих

произведений. Конфликты возникают только тогда, когда произведения, переданные в общественное достояние, становятся средством извлечения прибыли для посторонних лиц. Такой конфликт, характерен, например, для Электронной библиотеки диссертаций, созданной в РГБ и передаваемой в различные университеты в форме «*виртуальных читальных залов*», где студентам и преподавателям *предоставляется бесплатный доступ с запрещением копирования*. Тем не менее, это запрещение обходится, диссертации копируются и в Интернете появляются предложения купить эти копии. Это вызывает возмущение авторов диссертаций, которые, как правило, совершенно лояльны к законному бесплатному доступу к текстам диссертаций в обычном библиотечном режиме.

Однако идеи копилефта пока не стали формальной правовой системой, реально конкурирующей с копирайтом. Речь идет, скорее, об общественном движении, имеющем к тому же заметный политический оттенок. Дело в том, что система копирайта является одной из важных составляющих процессов глобализации, а идеи копилефта в свою очередь весьма популярны в среде антиглобалистов. Хорошо известно, что движение антиглобалистов является чрезвычайно пестрым по своей идеологии, включая, например анархистов, радикальных экологов, и других левых экстремистов. Поэтому западный культурный истеблишмент в основном не поддерживает эти идеи, особенно в радикальном варианте.

С другой стороны, многократно показано, что *нынешняя система копирайта выгодна прежде всего западным странам, которым принадлежит права на львиную долю охраняемых произведений, прежде всего в сфере массовой культуры, приносящей основные доходы правообладателям*. Соответственно страдающей стороной выступают развивающиеся страны, не имеющие интеллектуальной и культурной продукции, конкурентной на мировом рынке. Таким образом, противостояние копирайта и копилефта является одной из форм проявления глобального противостояния, которое иногда называют противостоянием Севера и Юга.

Россия в этом отношении занимает промежуточное положение. С одной стороны, российская культура создала огромные богатства, не уступающие ни по количеству, ни по качеству ведущим странам мира. С другой стороны, реальной конкурентной продукции в цифровой среде на мировом рынке российскими компаниями предлагается совершенно недостаточно. Для литературы проблема усугубляется языковым барьером. Тем не менее, на государственном уровне, например, в рамках дискуссий в ВОИС, в соответствующих комиссиях ООН, российские представители обычно солидаризируются с западным подходом. Российское законодательство в отношении копирайта является весьма строгим, что, правда, компенсируется низким уровнем его исполнения. *Принятие Четвертой части Гражданского кодекса РФ в целом усиливает позиции копирайта, а значит, усугубляет проблему.*

Если рассматривать общественный сектор ЭБ в России, то в целом он характеризуется правовым нигилизмом, что и вообще характерно для российского менталитета. Подавляющее большинство российских любительских ЭБ размещают произведения в Интернете, не затрудняясь решением проблем авторского права. Предварительные исследования, проведенные в Российской ассоциации электронных библиотек, показывают, что практически ни одна публичная электронная библиотека не является легитимной на 100 %.

Таким образом, мы констатируем, что для коммерческого сектора ЭБ характерна поддержка системы копирайта, а для общественного - его отрицание, либо в частично легитимных формах копилефта, либо просто путем игнорирования авторских прав. А поскольку доля общественного сектора в России в сфере ЭБ значительно больше коммерческого, то можно сказать, что количественно противники копирайта в этой области в нашей стране значительно преобладают.

Позиция государственного сектора, особенно библиотечной его части, в отношении правовых проблем представляется осторожно двойственной. С одной стороны, создание общедоступных электронных библиотек при строгом соблюдении авторских прав, особенно с учетом ввода в действие

четвертой части Гражданского кодекса, требует от библиотек совершенно невозможной по объему работы по заключению авторских договоров. При этом библиотекам проводить работу по охране прав авторов в цифровой среде не просто сложно, но и невыгодно, поскольку вся выгода от копирайта достается другим субъектам - в основном издателям и в небольшой степени авторам произведений. Фактически система копирайта является центральным препятствием для развития публичных электронных библиотек. Поэтому *большинство специалистов государственных библиотек выступают за смягчение системы копирайта*. Эффективно развиваются только те государственные ЭБ, объекты которых выведены за пределы копирайта, например, патенты, нормативно-правовые документы.

С другой стороны, будучи и по сущности и по менталитету государственными служащими, работники государственных библиотек не могут позволить себе правовой фронды и открыто выступить против существующей системы.

С третьей стороны, закон предоставляет для библиотек некоторую отдушину. Четвертая ГК гласит: *«В случае, когда библиотека предоставляет экземпляры произведений, правомерно введенные в гражданский оборот, во временное безвозмездное пользование, такое пользование допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения. При этом выраженные в цифровой форме экземпляры произведений, предоставляемые библиотеками во временное безвозмездное пользование, в том числе в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов, могут предоставляться только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создать копии этих произведений в цифровой форме»* (ст.1274, п.2).

Правда, ценность этой нормы значительно уменьшается тем фактом, что собственно оцифровка охраняемых произведений без заключения авторского договора библиотекам запрещена. Именно поэтому важно обеспечить легитимную поставку в библиотеки цифровых версий произведений, что, собственно, и предлагалось сделать при помощи вышеупомянутого закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном

экземпляре документов» (в части поставки обязательного экземпляра электронных документов)». Но, как было сказано, принятие этого закона блокируется издательским лобби.

Фактически сейчас оцифровка произведений в государственных библиотеках, которая осуществляется нарастающими темпами, ведется незаконно. Однако все заинтересованные лица предпочитают этого не замечать.

Таким образом, государственный сектор ЭБ находится в тисках противоречия между желанием повысить эффективность своей деятельности при помощи создания ЭБ и невозможностью это сделать в рамках существующей системы копирайта.

Экономические модели функционирования ЭБ

Актеры в области ЭБ, различаются не только по мотивации, или организационно-правовым формам, но и по используемым бизнес-стратегиям, или экономическим моделям. При этом, как будет подробно показано ниже, различные экономические модели не всегда коррелируют с выделенными нами секторами индустрии ЭБ.

Бюджетная модель. Эта модель предполагает полное финансовое обеспечение системы из бюджета и бесплатное предоставление информации пользователям. Строго говоря, эта модель в чистом виде в России не применяется вообще, поскольку по действующим правилам целевое бюджетное финансирование какой-либо деятельности бюджетополучателей должно производиться по строго определенной статье бюджетной классификации. В то же время для создания электронных библиотек, по крайней мере, в государственных библиотеках, специальной статьи бюджетной классификации нет. Средства на эту деятельность в государственных учреждениях, в частности библиотеках, берутся из различных статей (зарплата персонала, приобретение оборудования, комплектование), и обычно растворяются в общих затратах библиотек. Часто работы по созданию ЭБ проводят по статье «НИОКР». Заметим, что вообще-то существует статья бюджетной классификации «Информатика. Информационное

обеспечение», однако фактически у всех бюджетополучателей федерального уровня, кроме Федерального агентства по информационным технологиям, *эта статья финансово не наполняется.*

Соответственно, отсутствуют какие-либо общегосударственные или хотя бы ведомственные нормативы для основных технологических процессов создания государственных ЭБ.

При этом нужно учитывать, что стоимость реализации сходных технологических процессов в конкретных электронных библиотеках может отличаться в разы. Например, ЭБ можно комплектовать путем оцифровки собственных фондов, а можно скачивать информацию из Интернета или получать электронные версии документов от их создателей. Оцифровывать тексты можно с распознаванием и последующей корректурой, или без распознавания, или с распознаванием без корректуры. Можно осуществлять полномасштабную каталогизацию и интеллектуальное индексирование информационных объектов, а возможно использовать автоматическую кластеризацию и выделение метаданных (с заведомо более низким качеством), или вообще обходиться без метаданных.

Все это значительно затрудняет возможности оценки и повышения экономической эффективности данной деятельности, и начисто отрицает возможность индикативного бюджетирования ЭБ. В то же время индикативное бюджетирование было провозглашено одной из целей административной реформы в России 2004-2005 гг. Понятно, что невозможно оптимизировать деятельность, расходы на которую скрыты, а для оценки результатов отсутствуют показатели.

Напомним, что в России *отсутствует всякая официальная статистика - как по созданию электронных библиотек, так и по их использованию.* В этих условиях эффективность деятельности по созданию ЭБ определяется исключительно способностями и желанием руководителей этих библиотек и никаким способом не верифицируется извне. Немногочисленные примеры прямых государственных контрактов на создание ЭБ, в которых возможен более или менее полный контроль

расходования средств, также не внушают оптимизма. Притчей во языцех стал пример крупного контракта на создание Центральной библиотеки образовательных ресурсов, на которую Министерство образования выделило в 2002-2004 гг. свыше 300 млн. руб. Созданная по этому контракту ЭБ закрылась через несколько месяцев после открытия и до сих пор не работает. О какой эффективности можно здесь говорить?

Бюджетное финансирование осуществляется в нескольких формах: прямое сметное финансирование для государственных учреждений, субвенции для ФГУПов, государственные контракты на проведение НИОКР. Однако все эти формы не рассчитаны на применение методов индикативного бюджетирования или иных моделей повышения эффективности расходов в данной области.

Бюджетное финансирование может дополняться грантами спонсоров или некоммерческих фондов, однако гранты по своей природе не могут быть надежным финансовым источником на сколько-нибудь длительную перспективу. Поэтому множество ЭБ, созданных при поддержке грантов, перестают поддерживаться или просто закрываются.

В целом можно утверждать, что эффективность затрат по бюджетной модели всегда и существенно уступает другим экономическим моделям.

Условно бесплатная модель. Такая модель весьма распространена как в государственном, так и в общественном секторах. Сущность ее понятна из названия: на создание данной электронной библиотеки формально средства никто не выделял и она создается как будто бы бесплатно. Варианты реализации этой модели могут быть следующие. В государственных научных учреждениях и библиотеках персонал, занятый в создании и поддержании ЭБ, получает зарплату официально за какую-то другую деятельность, другие операционные расходы также скрываются среди аналогичных расходов организации. В учебных заведениях распространена практика привлечения учащихся для создания и поддержания ЭБ под видом выполнения курсовых, дипломных, диссертационных и других

работ. В любительских библиотеках затрачивается только собственный труд создателей библиотек, другие расходы (например, оплата доступа в Интернет) вообще не учитываются. ЭБ, функционирующие по «бесплатной» модели, естественно также всегда предполагают бесплатный доступ пользователей.

Недостатки бесплатной модели очевидны: такие ЭБ обладают максимальной неустойчивостью. Именно они быстро появляются и исчезают, в зависимости от настроения или возможностей создателей. Для ЭБ этого класса принципиально невозможно соблюдение принципов копирайта, затраты на легитимизацию ЭБ для них совершенно непосильны. Качество таких библиотек, естественно, самое низкое, никакие стандарты не соблюдаются, комплектование и другие процессы создания ЭБ ведутся обычно также непрофессионально, программное обеспечение используется либо открытое, либо собственное, сделанное «на коленке».

Тем не менее, в целом сектор любительских ЭБ, почти сплошь работающий по бесплатной модели, отличается высокой динамикой роста и большой активностью. Как мы уже говорили, любительские ЭБ сегодня составляют в Интернете заметное большинство, если считать по числу ЭБ. Именно эти библиотеки удовлетворяют основной спрос пользователей. Исходя из обычных экономических представлений, такая модель в длительной перспективе вообще не имеет права на существование, однако жизнь показывает нам иное, что заставляет серьезно задуматься.

Необходимо отметить, что не все электронные библиотеки, работающие по бесплатной модели, являются злостными нарушителями копирайта. Существует заметный подкласс т.н. «самиздатских» ЭБ (широко известны «Стихи.Ру», «Проза.Ру»), на которых размещены только произведения, добровольно представленные авторами для распространения в сети. Хотя письменных авторских договоров, как того требует четвертая часть ГК, эти библиотеки и не заключают, налицо явно выраженное согласие автора на обнародование, что позволяет говорить о достаточной легитимности таких библиотек.

Инвестиционная модель. Эта модель получила распространение во время так называемого Интернет-бума 1998 - 1999 гг., когда инвестиции потоком пошли в различные Интернет-проекты. Инвестиционная модель предполагает вложение денег в некоторый ресурс, например ЭБ, раскрутку его до определенного уровня посещаемости, а затем перепродажу любой компании, заинтересованной в популярном брэнде для каких-то совершенно иных форм деятельности - например, для электронной торговли. Реально в России по инвестиционной модели создавались в основном новостные ленты и развлекательные и досуговые порталы, впрочем, часто включающие те или иные электронные коллекции, ЭБ. ЭБ, создаваемые по инвестиционной модели, также ориентированы на бесплатное предоставление информации пользователям. В настоящее время инвестиционные модели в основном потеряли привлекательность, поскольку предложение венчурных инвестиций в российском Интернете существенно сократилось.

Модель перекрестного субсидирования. Эта модель предполагает бесплатное предоставление информации пользователям и параллельную реализацию некоторых платных сервисов, обеспечивающих рентабельность портала в целом. Типичным вариантом для этой модели является рекламная модель. Именно по этой модели строят свою бизнес-стратегию крупнейшие в настоящее время поисковые порталы Яндекс и Google, которые создают свои электронные библиотеки (например, в Яндексе - словари). Делаются также попытки использования других смежных платных сервисов, например, электронной торговли. Известна ЭБ, которая формируется в расчете на доходы от продажи туристских услуг.

Эта модель в современных российских условиях позволяет достичь рентабельности только при очень высокой посещаемости ресурса. Для того, чтобы оценить возможности создания рентабельной ЭБ, например, по рекламной модели, можно привести следующие данные. Объем рекламного рынка в российском Интернете составил в 2006 г. менее 200 млн \$. Эти средства распределяется среди всех ресурсов Рунета, среди

которых ЭБ составляют примерно 0,5%. (1,5 тыс. ЭБ из 400 тыс. хостов). Это значит, что на весь сектор ЭБ придется даже при равномерном распределении около 1 млн \$. Понятно, что при таком объеме доходов от рекламы рентабельности могут достичь не более 10-20 наиболее популярных ЭБ, да и то если они заберут себе практически всю рекламу. Тем не менее, с учетом темпов роста рынка рекламы в Интернете, а они очень впечатляющи (в 2006 г. - 87 %), у рекламной модели есть определенные перспективы.

Модель платного доступа. Эта модель имеет ряд разновидностей, в зависимости от формы сбора платы и форм предоставления доступа. Пока в России рентабельными являются весьма немногочисленные платные ЭБ, ориентированные на корпоративного потребителя. Примером могут служить упомянутые выше «Интегрум», «Гарант», «Консультант». При этом правовые информационные системы избавлены от затрат на комплектование и выплату вознаграждений правообладателям, которые, в свою очередь, сами не имеют нормативно оформленного информационного статуса.

Приближаются к уровню рентабельности и крупные научные платные библиотеки, также ориентированные на коллективного пользователя («Информационная система по патентам» ФИПС, «Научная электронная библиотека», «Электронная библиотека диссертаций» РГБ). Однако о рентабельности можно здесь говорить очень условно, поскольку комплектование этих библиотек осуществляется либо по системе обязательного экземпляра (РГБ, ФИПС), либо за счет государственных заказов (НЭБ). Фактически речь идет о смешанной государственно-коммерческой системе, когда бюджет оплачивает часть расходов на создание ЭБ (комплектование и поддержка инфраструктуры) а пользователь - другую часть (оцифровку, обработку и обслуживание).

Вообще правомерность такой экономической модели, согласно которой платное информационное обслуживание осуществляется на основе государственных информационных

ресурсов, т.е. ресурсов, созданных за счет бюджета, вызывает законные сомнения.

Так, большой общественный резонанс вызвал судебный иск, возбужденный в 2005 г. Институтом свободы информации (руководитель - И.Павлов) против Федеральной службы технического регулирования (бывший Госстандарт). Сущность иска заключалась именно в незаконном, по мнению истца, взимании платы за предоставление электронных копий нормативно-технических документов (стандартов, технических условий и др.) со стороны ФГУП «Информстандарт» - государственной организации, подведомственной Федеральной службе технического регулирования. Дело в том, что нормативные документы, согласно Постановлению Правительства № 98 от 13 февраля 2003 г. должны предоставляться в доступ бесплатно. Институт свободы информации выиграл дело в первой инстанции в Выборгском суде Санкт-Петербурга, однако судебное решение не выполнено. Ответчики обосновывают свой отказ, опираясь на другое постановление Правительства, которое было выпущено как подзаконный акт к ФЗ «О техническом регулировании» и разрешает платное предоставление копий стандартов. Налицо *правовая коллизия*, которая должна быть разрешена с принятием закона «О праве граждан на доступ к информации органов власти и органов местного самоуправления», который как мы отмечали, прошел первое чтение в Государственной думе.

Однако можно ожидать, что даже с принятием этого ФЗ, особенно в существующей редакции, проблема платного или бесплатного доступа к государственным информационным ресурсам не будет решена полностью. Причин тому несколько. Во-первых, данный законопроект очень неполно рассматривает понятие государственных информационных ресурсов, относя к ним фактически только ресурсы, непосредственно принадлежащие органам государственной власти. Т.е. случаи, когда ресурс принадлежит хотя и государственной организации, но не органу власти (примеры - «Информстандарт», РГБ, ФИПС) выводятся из-под действия закона. Во-вторых, закон допускает взимание платы, в некоторых случаях «в размере, не

превышающем стоимость копирования», а в некоторых случаях - и по договорной цене. В-третьих, отнесение конкретных ресурсов к различным способам оплаты определено недостаточно четко. В-четвертых, законодатель избегает решений, требующих существенного увеличения бюджетных средств на содержание органов управления, а это именно тот случай.

На Западе основными владельцами платных электронных библиотек являются издательства, которым принадлежат права на произведения, размещенные в этих библиотеках. С другой стороны, государственные библиотеки, как и вообще государственные учреждения в подавляющем большинстве западных стран, работают исключительно по бюджетной модели, платное обслуживание в государственных учреждениях весьма ограничено и строго регламентировано. Т.е. проблема сведена к более точному и строгому разделению индустрии ЭБ на государственный, частный и общественный секторы, о чем мы говорили выше.

Проблема платного / бесплатного доступа к электронным библиотекам вызывает живой общественный интерес. Например, в последнее время большой резонанс получила инициатива компании ЛитРес, создавшей специальное Агентство для охраны авторских прав в Интернете. Ввиду важности вопроса приведем большой фрагмент из «манифеста», опубликованного этой компанией⁴:

«2. Что планируется сделать. Электронные библиотеки станут именно библиотеками. Т.е. книги в них можно будет только читать. За деньги или бесплатно - это уже на совести каждой конкретной библиотеки, главное - что доступна должна быть только возможность чтения. Возможность "сохранить" страницу или скопировать текст - должна быть заблокирована.

Получение для личного пользования файла с произведением - должно быть платной услугой (если авторские права на произведение еще активны). Эта услуга должна

⁴ Электронный ресурс. http://users.livejournal.com/magister_/238369.html

осуществляться с отчислениями правообладателям. В качестве механизма построения правовых отношений (не обязательно единственного) предлагается наше Агентство.

Агентство начало функционировать совсем недавно, но уже имеет договоренности с несколькими десятками активно публикующихся авторов и планирует в течение ближайших месяцев охватить большую часть топовых авторов и заключить партнерские отношения с издательствами. Мы выработали условия, устраивающие и сайты (в ближайший месяц описываемая система будет запущена сразу на пяти крупных сетевых библиотеках), и авторов (как показала наша практика по заключению договоров с авторами).

Всем сетевым библиотекам, изначально не вошедшим в структуру, на базе которой мы сейчас запускаем новую идеологию сетевых библиотек, мы предлагаем воспользоваться услугами Агентства, чтобы ввести у себя платную услугу копирования произведений. Чтобы быть партнёром Агентства, необходимо соблюдать авторские права вообще, а не только по авторам Агентства, и дополнительно мы навязываем еще такие условия: чтение он-лайн, защищенное от копирования, в случае авторов, представленных Агентством, должно происходить тоже с отчислениями правообладателям. (Как принято, например, в британской библиотечной системе.) Для этого нами выработана вполне цадящая расценка (в данный момент она составляет 30 руб. с 1000 показов фрагмента произведения), вполне устраивающая любой сайт, получающий доход за счет баннерной рекламы. Мы не обяываем библиотеки зарабатывать баннерной рекламой - источники поступления денег могут быть любые: платность доступа к библиотеке, гранты и т.д.

Все те сайты, которые не согласятся с предлагаемой модернизацией и не проведут другую какую-либо модернизацию в сторону соблюдения авторских прав, скорее всего, будут закрыты. Не прямо в ближайшее время, а, скажем, примерно к концу года. Мы специальных мер принимать для этого не будем; но готовы по просьбам правообладателей защищать их интересы.

3. Про защиту полученного после оплаты текста. Мы считаем, что серьезная защита текста - создаёт чрезмерные затруднения и для сайтов, и для пользователей. Нынешние системы защиты электронных книг созданы исходя из той задачи, что электронная книга не должна мешать бумажным издательствам получать их запланированный доход. Такой подход приводит к необоснованному удорожанию электронных книг, насильственной неконкурентоспособности их по сравнению с типографскими изделиями. Это - вчерашний день.

Вместо развития систем защиты мы будем тратить силы на воспитание сайтов и формирование культуры пользования авторскими текстами. Личное же использование файлов с произведениями (fair use) должно иметь как можно меньше ограничений. Мы пытаемся строить реальный механизм взаимодействия сайтов и авторов. Сейчас никакого диалога между владельцами прав и сайтами не происходит, имеет место в основном монолог: вы разместили моё произведение, пожалуйста, уберите его. Если владелец сайта не знаком лично, чисто случайно, с автором, то способов договориться об использовании произведений просто нет. Поэтому сейчас сетевая этика подразумевает, что можно использовать любое произведение до тех пор, пока его автор не высказал свой протест, либо пока автор чисто случайно не встретится и ему удастся задать прямой вопрос и получить прямой ответ. Воплощением этого этического подхода является lib.ru (Библиотека Мошкова), и ввиду этого любые покушения на lib.ru воспринимаются сетевым сообществом как покушения на этику.

Создание механизма взаимодействия авторов и сайтов изменяет ландшафт, и мы надеемся, что к концу года этическим станет всё же сначала спрашивать согласие автора, а затем использовать.

4. Защита текста при чтении. Мы готовы разъяснить любому сайту техническую реализацию защиты текстов, чтобы можно было только читать, без возможности "сохранения" и копирования. На пяти самых крупных сетевых библиотеках (не считая Мошкова) скоро будут запущены

сделанные в соответствии с этими требованиями движки, с защитой нескольких уровней. Прочие сайты-библиотеки могут как сами переделать свой движок, так и воспользоваться уже готовым решением.

Конечно, 100% гарантии защиты от несанкционированного копирования добиться очень сложно. Но здесь важно следующее: если кто-то смог пробиться через защиту и сделать для себя копию произведения бесплатно - это его личное правонарушение. Сами библиотеки не должны предоставлять пользователям такого сервиса».

Некоторые комментарии к данному манифесту. Упомянутые отчисления правообладателям, которые действительно приняты в некоторых библиотечных системах, например, британской, а также в скандинавских странах, производятся за счет бюджета библиотек, полученного от правительства, благотворительных фондов или местных органов власти. Читатель библиотеки ничего не платит.

Обсуждение манифеста в Интернете (желающие могут ознакомиться с его результатами по приведенному адресу) показало, что большинство пользователей отрицательно относятся к этой идее. Основные аргументы такие: нельзя начинать брать деньги за то, что сейчас бесплатно; защита, которая может быть сломана, будет сломана; сейчас бесплатные библиотеки наполняют энтузиасты - для платных библиотек они работать не будут.

Все эти аргументы имеют право на существование. Тем не менее, отмахиваться от этой инициативы, по нашему мнению, не стоит. То, что автор произведения хочет и имеет право получать доход от чтения его произведения, будь то в печатной или цифровой форме - это бесспорно. Правда и то, что сейчас основные доходы от продаж книг получают вовсе не авторы, а издательства. Но они же несут все расходы по изданию и оплачивают риски, например, от выпуска произведений, не приносящих доходы. Однако в цифровой среде эти расходы и риски резко снижаются, почти до нуля. Именно поэтому возникли бесплатные электронные библиотеки в общественном

секторе, которые ничего не платят авторам. Круг замкнулся. Что же делать?

Рекомендательная модель. Фундаментальное исследование данной проблемы сделано в упомянутой выше монографии А.Б.Долгина. В этой книге поднимается и еще один важный вопрос, который мы не затрагивали: не только как организовать оплату за распространение произведения в цифровой среде, но и сколько именно платить? На основании «теории ухудшающего отбора» А.Б.Долгин убедительно доказывает, что существующая система оплаты, доминирующая на рынке культурных объектов, отнюдь не ведет к расцвету культуры. Сейчас пользователь платит не за качество произведений, а за его форму. Например, стоимость книги в основном определяется не ее содержанием, а полиграфическим исполнением. А, например, компакт-диски стоят одинаково, независимо хорошая музыка на них записана или плохая. Это означает, что издателю выгоднее выпустить плохую книгу, заплатив за ее создание поменьше. Это и приводит к росту производства массовой культуры в ее худшем варианте, который мы наблюдаем во всех сферах культуры, что происходит, конечно, за счет качественной культуры, которая вытесняется за пределы рынка.

Рассматривая различные экономические модели функционирования культурной сферы, А.Б.Долгин убедительно показывает стратегическую бесперспективность чисто рыночных отношений, ведущих и к обогащению немногочисленного слоя «мейджоров» - правообладателей и деградации культуры в целом. С другой стороны, советский опыт выработал стойкое представление о неэффективности чисто государственной модели поддержки культуры. Примеры этой неэффективности в государственном секторе ЭБ мы наблюдаем и сейчас, о чем говорилось выше.

А.Б. Долгин предлагает модель оплаты распространения произведений культуры, основанную на «рекомендательном сервисе». Сущность его заключается в том, что сетевое сообщество потребителей произведений культуры, структурированное по интересам, устанавливает рейтинги произведений, действительные внутри сходной по интересам и

вкусам группы. Оплата при этом должна производиться: а) добровольно; б) в зависимости от рейтинга (т.е. качества) произведения, в) после потребления (чтения) произведения, а не заранее.

А.Б. Долгин и его единомышленники уже организовали в Интернете соответствующий сервис⁵, в котором зарегистрировались уже свыше 20 тыс. пользователей. Проведены и эксперименты по добровольной оплате произведений культуры по данной схеме, которые показали обнадеживающие результаты.

Конечно, практическая реализация такой модели в цифровой среде должна быть основана на принципах копилефта. Нельзя не отметить, что сам А.Б.Долгин распространяет свою монографию в цифровом виде в режиме копилефта, что вызывает бесспорное уважение. Вообще аргументы А.Б.Долгина выглядят весьма убедительно и предлагаемая им модель, которую мы условно назвали «рекомендательной», представляется очень перспективной, поскольку она отражает главный вектор развития общественного сектора экономики цифровой культуры вообще и индустрии ЭБ в частности. Как говорит А.Б. Долгин в одном из интервью: *«Только сейчас, соединив идею рекомендательного сервиса, идею беспосреднической дистрибуции, идею постфактумных платежей, мы получаем реальную альтернативу копирайту»* (выделено нами - Ред.).

Но остаются вопросы: в каких пределах может распространяться эта модель, может ли и должна ли она вытеснить существующие экономические модели на принципах копирайта, как она будет сочетаться с бесплатной или бюджетной моделями, следует ли строить политику государственного и коммерческого секторов с учетом перспектив рекомендательной модели?

Конкуренция или сотрудничество?

⁵ Подробнее см.: ИМОclub // <http://artpragmatica.ru/rs/>

Рассматривая перспективы развития разных секторов индустрии ЭБ и различных социально-экономических и правовых моделей их функционирования, мы хотели бы обратить внимание на вопросы, мимо которых проходит А.Б. Долгин

Дело в том, что три сектора индустрии ЭБ., которые мы вначале предложили разделить по критерию мотивации, на самом деле различаются более глубинными факторами, в значительной мере сводящимися к различиям в идеологии.

Не будет большим преувеличением сказать, что российский государственный сектор культуры в своей основе базируется на социалистической идеологии, точнее, на идеологии государственного социализма. Эта идеология, как всем понятно, предполагает доминирующую роль государства в организации некоторых сфер общественной жизни, в том числе таких как наука, образование, культуры. На стороне этой идеологии и мощные традиции, заложенные советским периодом истории страны и сильные патерналистские настроения в российском обществе и, наконец, зарубежный опыт, подтверждающий возможность существования сильного государственного сектора в демократических странах Запада. Нужно сказать, что роль права в этой идеологии отходит на задний план. В качестве иллюстрации приведем тот факт, что в Китае - единственной крупной стране, исповедующей социалистическую идеологию, - действует система принудительного отчуждения исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, поступающих, после выплаты автору стандартного вознаграждения, в общественное достояние

Рыночная модель, на которой основан коммерческий сектор индустрии ЭБ, базируется на либеральной идеологии. В этой идеологии одним из главных принципов является принцип священной частной собственности, который, конечно, включает и исключительное право на объекты интеллектуальной собственности. Это право, прежде всего, охраняется законом, отсюда приоритет копирайта перед другими ценностями. Роль государства согласно этой идеологии, должна быть

минимизирована, ее вполне компенсируют рыночные отношения, подкрепленные сильной правовой системой.

Наконец, общественный сектор, формирующийся, прежде всего в Интернете. По мнению автора, в идеологии этого сообщества (впрочем, явно не сформулированной) сочетаются принципы приоритета свободы информации, ориентации на различные формы общественной самоорганизации и самоуправления с нигилистическим отношением к традиционным правовым системам, что ближе всего к идеологии анархизма. Это подтверждается тем фактом, что анархистские идеи достаточно распространены среди антиглобалистов, для которых Интернет является естественной средой коммуникации и самоорганизации. Конечно, с анархистской идеологией созвучно и развитие различных форм социальной организации сетевых сообществ, которые сейчас часто называют «Веб 2.0». Очевидно, что для этой идеологии активная роль государства в информационном пространстве также в целом неприемлема.

Таким образом, хотя и с очевидным упрощением, можно сказать, что 3 сектора индустрии ЭБ формируются под влиянием трех различных идеологических течений - социалистической, либеральной и анархистской.

Данное отступление было нам нужно для подтверждения мнения, что нельзя выстраивать стратегию развития электронных библиотек, да и всего цифрового пространства на основе только правовых, экономических и административных методов, поскольку эти методы эффективно функционируют только в рамках идеологического течения, признающего соответствующие ценности. Оказывается, необходимо учитывать и различные ценности, определяющие поведение участников этой деятельности.

Встает вопрос, какую же политику следует выбрать в этих условиях? По мнению автора, различные идеологии вполне могут сосуществовать, постоянно конкурируя в обществе, что выражается в принципах демократического плюрализма, зафиксированного в Конституции. Соответственно, различные социально-экономические модели могут сосуществовать в едином информационном пространстве, конечно при условии

ясного осознания различных интересов и ценностей участников. Автор не занимается политической футурологией и не может предсказать будущее соотношение роли идеологических конструкций в социально-политическом пространстве России в среднесрочной и тем более в отдаленной перспективе. Однако, исходя из нынешнего понимания ситуации, можно высказать предположение, что все эти идеологии имеют большой потенциал для развития и укрепления, по крайней мере в России. А это означает, что в стратегическом плане нужно организовать деятельность по достижению общественного согласия, между различными акторами с учетом различия их идеологии, мотивации, экономических моделей и отношений к праву. Принципы достижения такого согласия - «Общественного договора» блестяще исследовал в своей книге «Договор 2008»⁶. А.А. Аузан.

К сказанному можно добавить, что все постсоветские годы в стране постоянно звучат голоса о необходимости социального партнерства, сотрудничества государства бизнеса и общества. Вообще говоря, для автора эти слова всегда звучали как лозунг или пустая декларация, поскольку не было видно никаких механизмов, позволяющих не то чтобы согласовать интересы этих акторов, но даже и сформулировать идеологию каждого из них, по крайней мере в той области которой занимается автор.

Сейчас складывается впечатление, что некоторые элементы будущей конструкции начинают оформляться. Поэтому, как нам кажется, можно начать разговор о возможных путях развития публичного электронного информационного пространства в целом, и электронных библиотек как части этого пространства.

Принципы общественного договора о функционировании единого информационного пространства, включающего три различных сектора ЭБ, могут быть основаны на идее *сегментирования этого пространства*, определения для каждого сектора его ниши, для которой будут адекватны соответствующие социально-экономические и правовые модели.

⁶ А.А. Аузан. Договор-2008 .М.: ОГИ, 2007/

Конечно, сейчас эта идея выглядит достаточно утопичной, поскольку как правило, представители каждой идеологии рассматривают свой подход как универсальный, вообще не задумываясь о месте в едином пространстве других секторов. Как нам кажется, начало деятельности по выработке общественного договора должно начинаться с признания прав всех акторов индустрии ЭБ: государства, бизнеса, общественности, за которым можно переходить к определению места каждого сектора, т.е. сегментированию пространства ЭБ.

Обсуждение проблемы сегментирования проще начать с неохранных произведений. Хотя в настоящее время эти произведения шире представлены в общественном секторе, постепенное развитие ЭБ государственного сектора постепенно вытеснит любительские ЭБ из этой ниши, поскольку качество профессиональных ЭБ в общем должно быть выше. В перспективе можно ожидать, что будет создана единая распределенная государственная общедоступная и бесплатная ЭБ, включающая все неохранные произведения на русском языке и языках народов России, имеющиеся в фондах ведущих государственных библиотек. Некоторые прогнозы утверждают, что эта цель может быть достигнута уже к 2020 г. Собственно, на решение этой задачи и направлен проект Национальной электронной библиотеки, в котором в настоящее время участвуют РГБ, РНБ и ГПНТБ России. Правда, возникает вопрос, как должна измениться в этих условиях существующая библиотечная сеть, но этот вопрос находится за пределами нашего рассмотрения. Платный доступ к коллекциям, созданным за счет государственного бюджета, должен сократиться и даже исчезнуть, если конечно удастся добиться проведения согласованной политики ведомств и государственных учреждений в этом вопросе.

К категории бесплатных государственных библиотек должны относиться и системы распространения документов государственных и муниципальных органов, по мере перевода правительственного документооборота в электронную форму и реализации принципов закона «О праве граждан на доступ к

информации органов государственной власти и местного самоуправления», о котором мы уже упоминали.

Коммерческий сектор мало заинтересован в развитии ЭБ по неохраняемым произведениям, поскольку платежеспособный спрос на них значительно меньше (по некоторым оценкам спрос на неохраняемые произведения литературы составляет около 10% обращений). Исключением являются некоторые виды неохраняемых произведений, такие как правовые документы. Для этих документов коммерческий сектор уже сейчас создает коммерчески рентабельные информационные системы, предлагая дополнительные сервисы, отсутствующие в государственных информационных системах. Вероятно, эта ситуация сохранится на длительную перспективу.

Что касается охраняемых произведений, то в организации доступа к ним могут участвовать все три сектора, отчасти конкурируя, но, в общем, разделяя сферы влияния.

Для *коммерческого сектора* в центре интереса должны быть произведения массового спроса, например, фантастика, детективы, любовные романы, детская литература, справочная литература, и проч. Именно авторы этих произведений более других зависят от доходов от продаж этих произведений и заинтересованы в соблюдении копирайта. Если модель, предлагаемая компанией ЛитРес, завоеует популярность, то для жанров массового спроса именно при помощи такой модели можно найти баланс интересов читателя, автора и распространителя (видимо, это приведет к слиянию функций электронных библиотек и издательств). Перспективы традиционных издательств и книготорговли при этом будут определяться тем, в какой степени и какими темпами цифровая книга будет вытеснять традиционную.

Государственный сектор ЭБ должен развиваться в двух направлениях. Во-первых, должен расширяться свободный доступ к произведениям, права на которые принадлежат государству. Это должно происходить за счет государственной поддержки производства социально значимой литературы, прежде всего, научно-образовательной и просветительской. Во многих случаях государство могло бы взять на себя и прямое

приобретение прав на свободное распространение произведений. Например, на наш взгляд, государству следует приобретать права на свободный доступ к научной периодике, возможно, с соблюдением временного лага, позволяющего компенсировать затраты на функционирование научных журналов.

Во-вторых, будет расширяться доступ к любым охраняемым произведениям в помещениях библиотек. Именно в этой части возможна конкуренция и дублирование деятельности с коммерческим сектором. Впрочем непроизводительные затраты бюджета можно существенно сократить, перейдя на поставку обязательного экземпляра в электронном виде, о чем говорилось выше.

Для *общественного сектора* основной сферой деятельности должна стать система добровольного распространения произведений, основанная на различных формах копиленфта. Экономической моделью для развития ЭБ общественного сектора может стать рекомендательный сервис, предлагаемый А.Б. Долгиным. Эта модель, среди прочих достоинств, способна обеспечивать лифтинг начинающих талантливых авторов. Для реализации этой модели, конечно, копиленфт должен быть введен в систему российского законодательства.

Предлагаемая схема распределения сфер влияния является, конечно, достаточно грубой и отражает в основном, позицию автора. Конкретные решения нужно будет многократно обсуждать и модернизировать с учетом изменяющихся условий. Главная задача в настоящее время заключается в необходимости осознания выработки некоторой общей стратегии - «Общественного договора по электронным библиотекам», - и созданию механизмов для достижения этой цели. Решающим условием для успеха является участие в разработке представителей всех секторов и идеологий, участвующих в создании публичных электронных ресурсов. Российская ассоциация электронных библиотек готова предложить площадку для дискуссий.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ
ОГРАНИЧЕНИЙ АВТОРСКИХ И СМЕЖНЫХ ПРАВ ДЛЯ
ЦЕЛЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ**

Туликов А.В.

член Экспертного совета

МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех»

Предложения основаны на понятии ограниченных интеллектуальных прав, которое позволяет проводить их декомпозицию и рассматривать такие элементы как субъект и объект данного права, его возникновение и прекращение, пределы его осуществления, размер, порядок выплаты и распределения вознаграждения для лицензий по закону, а также ответственности за злоупотребление правом.

При установлении нового ограничения, в том числе путем заимствования их из других правопорядков, содержание каждого из этих элементов должно непосредственно следовать из текста закона или принятых в соответствии с ним подзаконных актах. При этом кроме материальной части, должна присутствовать и процессуальная, которой были бы означены процедуры соблюдения и контроля за соблюдением закона в соответствии с уровнем правовой культуры и правосознания в обществе.

Само понятие ограниченных интеллектуальных прав в тексте нормативно-правовых актов использовать нецелесообразно до тех пор, пока в науке и практике не будет наличествовать согласованного представления о сущности данного правового явления. Вместо него следует использовать понятие «случаев свободного использования» или «ограничений интеллектуальных прав». В частноправовой сфере ограниченному праву всегда противопоставляется ограничение «полноценного» права.

Установление новых ограниченных интеллектуальных прав или доработка правовой регламентации существующих должны быть основаны на приоритете «полноценных»

интеллектуальных прав перед ограниченными: ограничения толкуются ограничительно; перечень ограниченных интеллектуальных прав исчерпывающий («numerous clause»). Если злоупотребление ограниченным правом в принципе нельзя предотвратить или проконтролировать, такие ограниченные права подчиняются принципу «de minimis lex non regit» (право не занимается пустяками) и не подлежат правовой регламентации.

Ниже приведены Предложения по совершенствованию законодательной регламентации ограничений авторских и смежных правах для целей образования, науки и культуры, которые не претендуют на полный охват всех существующих проблем в этой сфере, и предусматривают прямое включение в текст нормативных правовых актов, только после редакторской правки.

Правовые аспекты, которые в первую очередь необходимо учитывать при введении ограничений:

1. Недопустима дословная имплементация ограничений из законодательства зарубежных государств, без учета различия правовых систем, принятой терминологии и правоприменительной практики.

2. Положения международных соглашений не должны толковаться таким образом, как будто формулировки, установленные в них являются априорными и требуют максимального соблюдения в национальном законодательстве. Форма норм права должна быть в первую очередь адаптирована к условиям национальной правовой системы.

3. Любые отсылки к отраслевому законодательству (частноправового или публично-правового регулирования), за рамками законодательства об интеллектуальных правах, в том числе дефиниции объектов права, субъектов права, юридических фактов и т.д., не должны использоваться в ущерб тем целям, ради которых вводятся ограничения.

4. В первую очередь требуются прозрачная правовая регламентация в отношении уже предусмотренных ограничений. Затем - введение новых ограничений, связанных с использованием произведений, представленных в цифровой форме. «Каждое ограниченное интеллектуальное право - это

целый мир со своими правилами и здесь необходимы прозрачные правила игры».

5. Ограниченные интеллектуальные права всегда реализуются без согласия правообладателей. Однако при этом может предусматриваться обязанность выплаты вознаграждения, которую несет либо субъект ограниченного права, либо третье лицо (государство, поставщик или производитель оборудования и т.п.). При этом реализация ограниченного права с выплатой вознаграждения может быть правомерной либо после заключения лицензионного соглашения с обществом коллективного управления (коллективная лицензия) либо без заключения соглашения, но с обязательным перечислением соответствующих средств после каждой реализации ограниченного права.

6. Ограничения интеллектуальных прав должны в максимальной степени сохранять принцип технологической и технической нейтральности права.

Политические аспекты, которые необходимо учитывать при введении ограничений:

1. Ограничения закреплены в законодательстве большинства государств мира, однако их содержание варьируется от одной страны к другой. Поиск баланса интересов общества и правообладателей - это главным образом вопрос национальной политики: что отвечает интересам одной страны, не обязательно таково в другой. Несмотря на то, что в Европейском Союзе и развитых англосаксонских правовых системах существуют устоявшиеся модели, их даже адаптированное к национальному правопорядку заимствование, может вступить в противоречие с экономическими и социально-культурными условиями в стране.

2. Несмотря на то, что принятая в национальном законодательстве система ограничения (закрытая система) была навязана международным сообществом и выразилась в заимствовании норм Тунисского модельного закона об авторском праве для развивающихся государств 1976 г., ее коренная ломка (что может быть целесообразно с правовых позиций) может привести к значительному резонансу и вызвать

спекуляцию в научном сообществе.

3. Подробная регламентация ограничений должна отражать как интересы общества, так и интересы правообладателей. Ограничения вводятся и регламентируются для того, чтобы установить прозрачные правила игры, в тех случаях когда объекты авторского и смежного права используются без разрешения правообладателей.

4. Совершенствование правового регулирования ограничений целесообразно осуществлять в комплексе, не ограничиваясь исключительно ограничениями для целей образования, науки и культуры, чтобы не создавать дисбаланс среди различных категорий обладателей ограниченных прав.

1. Основные положения института ограничений авторских и смежных прав для целей образования, науки и культуры, в том числе исчерпывающий перечень ограничений должен быть закреплен в четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) (соблюдение конституционного принципа - ограничения права устанавливаются только законом). При этом, необходимо исключить из ст.2 ст.20 Федерального закона от 29 декабря 1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» (далее - «ФЗ «Об обязательном экземпляре документов») норму о платном воспроизведении неопубликованных произведений, поскольку положение должно наличествовать в законе, предметно регламентирующего отношения в сфере использования объектов авторских и смежных прав. Предлагается ст.20 изложить в следующей редакции: «Статья. 20. Воспроизведение обязательного экземпляра.

Воспроизведение обязательного экземпляра осуществляется в соответствии с гражданским законодательством». Возможно, вместо понятия воспроизведения в целях использовать «Копирование и репродуцирование» с учетом правовой культуры и предметной специализации лиц, участвующих в отношениях по поводу обязательного экземпляра.

2. Следует дополнить абз.2 ч.5 ст. 1229 ГК РФ (трехступенчатый тест) положением о том, что ограничения

могут быть установлены в определенных особых случаях (первый критерий) (это устранил факт неполной имплементации аналогичного положения международных соглашений).

3. Следует исключить положение ч.4 ст.1280 ГК РФ, где трехступенчатый тест предназначен для правоприменителя, а не для законодателя, как-то предусмотрено ведущими международными соглашениями.

4. Детальную правовую регламентацию ограничений, установленных законом и не затрагивающую вопросов введения новых ограничений, следует осуществлять на подзаконном уровне (это не нарушает принцип п.1 Предложений, если подзаконное регулирование не затрагивает существа ограничений). Правительству Российской Федерации в ст.1229 ГК РФ следует предоставить право определять не раскрытые в законе дефиниции относительной объема ограниченного использования произведений и объектов смежных прав, определять дополнительные требования к порядку реализации ограниченных правомочий, а также к формам контроля и предупреждения злоупотребления ограниченным правом.

5. Если ГК РФ или Постановлением Правительства Российской Федерации (ПП РФ) установлены требования относительно порядка реализации ограниченных правомочий, форм контроля и предупреждения злоупотребления ограниченным правом, то при их нарушении лицо должно быть привлечено к административной ответственности (это отвечает практике зарубежных государств, где кроме административной ответственности, предусматривают также и уголовную за подобные нарушения; в то же время такие деликты не должны рассматриваться как нарушение интеллектуальных прав - за подобное нарушение, если оно не сопровождается злоупотреблением ограниченным правом или иными формами нарушения интеллектуальных прав, лицо, совершившее деликт, не должно нести гражданской ответственности). В этой связи в Кодексе об административных нарушениях в главе 7 «Административные правонарушения в области охраны прав собственности» следует установить отдельный состав административного деликта, предусматривающий

административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа. Размер последнего должен варьироваться от пяти до десяти для граждан, от десяти до пятнадцати для должностных лиц, от пятидесяти до ста для юридических лиц минимальных размеров оплаты труда.

6. В ст.1229 ГК РФ следует закрепить принцип о том, что, если иное не определено законом, одни ограничения интеллектуальных прав не устраняют другие и могут применяться совместно. Также следует закрепить принцип, что договором с правообладателем или лицензией организацией управляющей авторскими или смежными правами на коллективной основе не могут быть ограничены права, которыми лицо обладает в силу ограничений интеллектуальных прав. (ограниченное право библиотек репродуцировать произведения не должно исключать возможность реализации ограниченного права пользователя использовать произведения в личных целях и репродуцировать произведение собственными силами: отвечает практике зарубежных государств; не допустимы случаи, при которых лицо с использованием различных лицензионных схем и технических средств защиты ограничивает права пользователей произведения, которыми они обладают в силу закона).

7. Ограничения авторских и смежных прав распространяются не только на исключительные права, но и на другие правомочия, которыми наделяются правообладатели (ограничения права авторства и права на имя при использовании произведения для целей судопроизводства, ограничения права на отзыв и т.д.; в обратном случае в законодательстве будет сохраняться внутренняя коллизия). В этой связи положения ч.5 ст.1229 ГК РФ целесообразно перенести в ст.1226 ГК РФ.

8. В ст. 1244 ГК РФ следует предусмотреть право обществ управления правами на коллективной основе получить государственную аккредитацию на осуществление деятельности в сфере управления правом на воспроизведение произведений, определенном в части 10 статьи 1275 настоящего Кодекса (речь идет в том числе о том, что ранее называлось репродуцированием, хотя в переводе репродуцирование

означает ничто иное как воспроизведение и следовательно охватывает в том числе воспроизведение в цифровой форме; предлагается отказаться от понятия репродуцирование, а характер воспроизведения ограничить непосредственно в соответствующей статье; отвечает международной практике - существует международная организация IFRRO, а также множество национальных обществ коллективного управления данным правом, которые на практике доказали свою эффективность; последняя зависит от общества, число правообладателей с которыми оно сотрудничает, стабильности его функционирования, а также порядка распределения вознаграждения, который утверждается либо обществом, а либо непосредственно законом, либо подзаконными актами).

9. Следует предоставить Правительству Российской Федерации право определять стоимость воспроизведения в соответствии с предыдущим пунктом настоящих Предложения, порядок сбора и распределения вознаграждения. Такие схемы при устоявшейся системе коллективного управления обычно разрабатываются непосредственно организациями коллективного управления. В российских условиях такой подход может быть не пригоден и поэтому целесообразно поручить разработку таких схем непосредственно Правительству Российской Федерации. Известно множество таких схем, в том числе норвежская, которая применяется в настоящее время (пока четвертая часть ГК РФ не вступила в силу), которая может быть безболезненно заимствована.

10. В ч.3 ст.1252 ГК РФ следует предусмотреть ограниченную гражданскую ответственность за злоупотребление ограниченным правом на использование объектов авторских и смежных прав для целей образования, науки и культуры. Такая ответственность не должна превышать размера доходов, полученных в результате нарушения, либо в случае деликта, не связанного с извлечением прибыли - фиксированной в законодательстве суммы (10 000 руб. является достаточной, с учетом материально-финансового положения большинства учреждений социокультурной сферы). В ч.5 ст.1252 ГК РФ следует ограничить возможность изъятия и

уничтожения оборудования, материалов и устройств, только вследствие злоупотребления ограниченным правом. В ст.1253 ГК РФ следует ограничить возможность ликвидации юридического лица (например, библиотеки) за злоупотребление ограниченным правом.

11. Ст. 1274 ГК РФ формально носит название «Свободное использование произведения в информационных, научных, учебных или культурных целях» и охватывает целый комплекс ограничений, который в законодательстве государств не только англосаксонского, но также континентального мира определены в отдельных статьях и регламентированы намного подробнее. Кроме того, имеется формальное несоответствие целей указанных в названии и целей которые приводятся при описании отдельных пунктов. В законодательстве большинства зарубежных государств ограничения авторских и смежных прав посвящена отдельная глава «Limitation & Exclusions», где ограничения систематизированы по различным критериям и каждому ограничению отводится отдельная статья. Безусловно, такой подход был бы более приемлем и в национальном законодательстве и должен был быть предусмотрен при разработке концепции четвертой части ГК РФ. Однако после его принятия соответствующее включение может потребовать коренной его переработки. И если по этому вопросу будет достигнуто согласие, такой вариант был бы наиболее оптимальным. Но пока определенности в этом вопросе не достигнуто, ниже предлагается общая концепция совершенствования законодательной регламентации конкретных ограничений для целей образования, науки и культуры с учетом принятой структуры кодекса.

12. Изложить п.1 ч.1. ст.1274 ГК РФ в следующей редакции: «цитирование в оригинале и в переводе в критических целях или целях обзора правомерно обнародованных произведений в объеме, оправданном целью цитирования» (в ч.4 ГК РФ приведены также научные, полемические и информационные цели; однако цитирование никогда не производится в научных (также как в учебных) целях и всегда имеет целью либо критику позиции либо ее обзор - в обратном случае это иллюстрация;

приведение одновременно полемических и критических целей избыточно; информационные цели и цели обзора также избыточны - указание только «critical & review» является общепринятой и устоявшейся практикой в различных правопорядках; в ч.4 ГК РФ приведено положение о том, что цитирование включает воспроизведение отрывков из газетных и журнальных статей в форме обзоров печати - это положение несбалансированно и может привести к злоупотреблениям со стороны правообладателей при толковании права цитирования, так, справедливо равным образом говорить и о сообщении и доведении до всеобщего сведения, публичное исполнение, а ограничение только обзором печати может вызвать практику недопущения цитирования музыкальных и аудиовизуальных произведений).

13. Изложить п.2 ст.1274 ГК РФ в следующей редакции: «использование правомерно обнародованных малообъемных произведений или коротких отрывков из других правомерно обнародованных произведений в качестве иллюстраций при создании новых произведений, в том числе хрестоматийных и антологических сборников, экзаменационных вопросов, если новые произведения предназначены для использования в целях обучения, а объем заимствования оправдан поставленной целью» (в ч.4 ГК РФ не вполне ясно, чем отличается иллюстрация и цитирование; при этом закон указывает на учебный характер произведения, одновременно говорит что объем заимствования должен быть оправдан поставленной целью без указания самой цели, что может приводить к злоупотреблениям; иллюстрации всегда связаны с образовательным процессом, однако наиболее часто речь идет не о целях обучения, а о целях преподавания, что можно использовать и в национальном правопорядке; здесь используется практика толкования иллюстраций, принятая в некоторых зарубежных государствах, где таковые рассматриваются в контексте хрестоматий, антологий и экзаменации; приведена одна из самых гибких моделей - в настоящее время распространена практика, когда произведение не допускается использовать в качестве иллюстраций в течении

пяти лет после его опубликования, предусматривается обязательное вознаграждение и другие условия которые образуют целый мир - безусловно, целесообразна более подробная регламентация, но для этого необходимо отведение для иллюстраций отдельной статьи закона; далее регламентация некоторых видов иллюстраций приводится в отдельных частях данной статьи).

14. Исключить положение ч.2 ст.1274 ГК РФ о праве библиотек на передачу произведений в безвозмездное временное пользование. Исключительное право на безвозмездное временное пользование, в отличии, например, от государств Европейского Союза не предусмотрено ни в действующем Законе об авторском праве и смежных правах ни в ч.4 ГК РФ. Если его предусматривать, то необходимо внести соответствующие изменения в перечень исключительных прав, а затем включить положение о праве библиотек на передачу произведений в безвозмездное временное пользование (хотя более чем в 30 государствах такое использование является платным; вознаграждение выплачивается либо из бюджета соответствующего уровня либо за счет средств пользователей, либо из средств библиотеки; схемы сбора и распределения вознаграждений отличаются от страны к стране). Право на воспроизведение произведения библиотеками в цифровой форме предлагается изложить в ст.1275 ГК РФ.

15. В ч.2 ст.1274 ГК РФ предлагается включить следующее положение, исключив аналогичное положение из п.1 ч.2 ст.1270: «Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения воспроизведение произведения, если такое использование является временным и составляет неотъемлемую и существенную часть технологического процесса, имеющего единственной целью правомерное использование произведения или правомерное доведение произведения до всеобщего сведения, при условии, что как только цели, в которых произведение использовалось, достигнуты, воспроизведенный экземпляр произведения уничтожается» (устраняет недоработку законодателя, который поспешно включил ограничение права непосредственно в

определение самого права, тем самым ограничил возможность устанавливать дополнительные условия к реализации данного ограниченного права и ссылаться на него из других статей ГК РФ; данная практика принята в большинстве государств мира, где право на создание временных копий предусмотрено законом).

16. Ч.3 ст.1274 ГК РФ о пародиях предлагается перенести в ч.7 ст.1274 ГК РФ, а в ч.3 ст.1274 ГК РФ внести следующее положение: «Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения воспроизведение правомерно доведенных до всеобщего сведения произведений, авторы или каждый из соавторов которых являются гражданами Российской Федерации, национальными библиотеками Российской Федерации в целях хранения и библиотечно-информационного обслуживания, за исключением произведений, экземпляры которых доставляются в порядке обязательного экземпляра документов» (Положение отвечает практике зарубежных государств, в том числе Великобритании, в деле сохранения цифрового культурного наследия за исключением того обстоятельства, что такие произведения должны удовлетворять требованиям законодательства об обязательном экземпляре или законодательства о национальных библиотеках. Аналогичное положение следует включить и в национальное законодательство, после внесения соответствующих изменений в ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» или ФЗ «О библиотечном деле», где следует привести требования к соответствующим произведениям.).

В ч.4 ст. 1274 ГК РФ внести следующее положение: «Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения публичный показ и публичное исполнение перед аудиторией из обучающихся, преподавателей и других лиц, непосредственно связанных с образовательным процессом, а также в учреждениях исполнения наказаний правомерно обнаруженных произведений в целях обучения без цели извлечения прибыли, при условии, что одновременно с достижением поставленных целей доступ аудитории к

произведению прекращается» (является разновидностью иллюстраций, принятый во многих зарубежных правовых порядках).

17. В ч.5 ст. 1274 ГК РФ внести следующее положение: «Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения сообщение в эфир или по кабелю перед аудиторией из обучающихся, преподавателей и других лиц, непосредственно связанных с образовательным процессом, а также в учреждениях исполнения наказаний правомерно обнародованных малообъемных произведений или коротких отрывков из других правомерно обнародованных произведений в целях обучения без цели извлечения прибыли» (является разновидностью иллюстраций; случай, когда вещание осуществляет непосредственно образовательная организация или иная организация, которая связана соответствующими целями).

18. В ч.6 ст. 1275 ГК РФ внести следующее положение: «Допускается без согласия автора и без выплаты вознаграждения доведение до всеобщего сведения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, авторефератов принятых к защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата или доктора наук. Если диссертация снята с рассмотрения, либо по результатам ее рассмотрения было вынесено отрицательное решение, либо в последствии лицо было лишено ученой степени, то по требованию автора, доведение до всеобщего сведения автореферата должно быть прекращено. Как только лицу, осуществляющему доведение до всеобщего сведения автореферата, стало известно о том, что такое его использование нарушает права третьих лиц, доведение до всеобщего сведения автореферата должно быть прекращено».

19. Ст. 1276 ГК РФ изложить в следующей редакции:

«Статья 1275. Свободное использование произведения путем воспроизведения

1. Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования воспроизведение в единственном экземпляре без извлечения прибыли лицам,

осуществляющим библиотечно-информационную, архивную или музейную деятельность, которые предоставляют возможность пользования их фондом экземпляров произведений каждому на безвозмездной основе, и лицам, наделенным правом хранения обязательно экземпляра документов либо осуществляющим в установленном законом порядке образовательную деятельность и предоставляющих возможность пользования их фондом экземпляров произведений на безвозмездной основе (в данном случае используется модель, утвержденная в некоторых государствах центральной Европы, где вместо указания на библиотеки, архивы и музеи. Используется критериальный подход, который позволяет избежать отсылки к отраслевому законодательству, которое предназначено для регламентирования иных отношений, в том числе позволяет избежать коллизии связанной с отсутствием гражданской правосубъектности у библиотек и архивов - структурных подразделений):

1) произведения в целях восстановления, замены украденных, утраченных, полностью или частично испорченных его экземпляров или экземпляров, формат которых устарел, правомерно находящихся или находившихся в фонде данного лица, либо по запросу в письменной форме другого лица, осуществляющего аналогичную деятельность, с отчуждением последнему воспроизведенного экземпляра. Воспроизведения произведения в соответствии с настоящим пунктом допускается, если лицо, осуществляющее воспроизведение, либо по запросу которого оно осуществляется, после принятия надлежащих мер для приобретения экземпляра произведения для замены, определил, что такой экземпляр не доступен по разумной цене в разумный срок. При этом факт кражи, утраты или порчи таких экземпляров должен быть подтвержден документально. Под экземпляром произведения, представленного в устаревшем формате понимается тот, для доступа к содержанию которого необходимо оборудование, производство которого было прекращено либо оборудование, не доступное по разумной цене. Сразу после воспроизведения произведения в целях замены, испорченный экземпляр произведения уничтожается, если не

является оригиналом произведения, рукописным его экземпляром или памятником истории и культуры. Если после воспроизведения произведения украденный или утраченный экземпляр возвращается во владение лица, то такой экземпляр, либо экземпляр, его заменивший сразу уничтожаются (в данной статье допускается воспроизведение в целях сохранения фондов как обнародованных, так и необнародованных произведений, что является насущной потребностью организаций, осуществляющих соответствующие виды обслуживания; при этом произведение должно правомерно находиться в фонде учреждения).

2) правомерно опубликованных малообъемных произведений и коротких отрывков из иных правомерно опубликованных произведений, экземпляры которых правомерно находятся в фонде данного лица по запросу в письменной форме другого лица, осуществляющего аналогичную деятельность в целях пополнения его фондов, с отчуждением последнему воспроизведенного экземпляра, если экземпляры таких произведений отсутствуют в его фонде. Воспроизведения произведения в соответствии с настоящим пунктом допускается, если лицо, по запросу которого оно осуществляется, после принятия надлежащих мер для приобретения экземпляра произведения, определил, что такой экземпляр не доступен по разумной цене в разумный срок.

3) правомерно опубликованных малообъемных произведений и коротких отрывков из иных правомерно опубликованных произведений, экземпляры которых правомерно находятся в фонде данного лица либо получены им в порядке межбиблиотечного сотрудничества по запросу в письменной форме граждан для использования в целях обучения и некоммерческих научных исследований, и передачей в их собственность воспроизведенного экземпляра. В соответствии с настоящим пунктом воспроизведение произведения в форме, предназначенной для использования на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании, допускается в объеме, не превышающем объем цитирования (хотя в Австралии предусмотрено более благоприятные условия для сетевой

доставки произведений, в российских условиях возможность такой доставки целесообразно ограничить объемом цитирования; указание на передачу экземпляра в собственность является необязательным).

4) необнародованных малообъемных произведений и коротких отрывков из иных необнародованных произведений, экземпляры которых правомерно находятся в фонде данного лица по запросу в письменной форме граждан для использования в целях обучения и некоммерческих научных исследований, и передачей в их собственность воспроизведенного экземпляра, если правообладатель не запретил подобное использование произведения. В соответствии с настоящим пунктом воспроизведение произведения в форме, предназначенной для использования на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании, допускается только в объеме, не превышающем объем цитирования (можно дополнительно указать, что осведомленность лица, осуществляющего воспроизведение, относительно требований правообладателя связана с указанием соответствующих требований на экземпляре произведения либо переданных данному лицу правообладателем в письменной форме).

2. Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования воспроизведение без извлечения прибыли лицам, осуществляющим в установленном законом порядке образовательную деятельность:

1) правомерно опубликованных малообъемных произведений и коротких отрывков из иных, правомерно опубликованных произведений, экземпляры которых правомерно находятся в фонде данного лица, для аудиторных занятий. Число воспроизведенных экземпляров одного малообъемного произведения или короткого отрывка из одного правомерно опубликованного произведения не должно превышать максимальное число обучаемых, одновременно посещающих аудиторное занятие. При этом воспроизведение произведения форме, предназначенной для использования на

ЭВМ или ином аналогичном оборудовании, не допускается, за исключением воспроизведения, осуществляемого в соответствии с частью 2 статьи 1275 настоящего Кодекса.

2) в единичном экземпляре правомерно обнародованные малообъемные произведения или короткие отрывки из других правомерно обнародованных произведений, сообщаемые в эфир или по кабелю, при условии, что воспроизведенные экземпляры будут использоваться в целях обучения без цели извлечения прибыли

3) в форме, предназначенной для использования на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании, для удаленной аудитории, состоящей только из обучающихся, преподавателей и других лиц, непосредственно связанных с образовательным процессом, правомерно обнародованных малообъемных произведений или коротких отрывков из других правомерно обнародованных произведений в целях дистанционного обучения, при условии, что одновременно с достижением поставленных целей доступ аудитории к воспроизведенному произведению прекращается, а экземпляры, воспроизведенные в соответствии с частью 2 статьи 1275 настоящего Кодекса участниками образовательного процесса, уничтожаются».

(два последних случая - когда вещание осуществляет непосредственно образовательная организация или иная организация, которая связана соответствующими целями, а также случай связанный с дистанционным образованием).

3. Допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения лицам, осуществляющим библиотечно-информационную, архивную или музейную деятельность, которые предоставляют возможность пользования их фондом экземпляров произведений каждому на безвозмездной основе, и лицам, наделенным правом хранения обязательно экземпляра документов либо осуществляющим в установленном законом порядке образовательную деятельность и предоставляющих возможность пользования их фондом экземпляров произведений на безвозмездной основе:

1) воспроизведение правомерно опубликованного

произведения без извлечения прибыли в памяти ЭВМ, экземпляр, которого уже представлен в форме, предназначенной для использования на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании и правомерно находится в фонде данного лица, по запросам граждан и организаций.

2) воспроизведение необнародованного произведения без извлечения прибыли в памяти ЭВМ, экземпляр которого уже представлен в форме, предназначенной для использования на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании и правомерно находится в фонде данного лица, по письменным запросам граждан в целях обучения и научных исследований.

(в данном пункте речь идет о воспроизведении произведений в цифровой форме на терминалах установленных в соответствующей организации, без доведения таких произведений Online)

4. Условия частей 1, 2 и пункта 2 части 3 настоящей статьи относительно целей воспроизведения произведения считаются соблюденными, если воспроизведение произведения лицом в своем интересе или в интересе третьего лица, осуществляется на основании заявления в письменной форме, в котором указываются имя и данные документа, удостоверяющего личность лица, оформляющего декларацию, сведения о лице, в чьих интересах осуществляется воспроизведение, источник и объем воспроизведения и цели, в которых осуществляется воспроизведение, при этом у лица, осуществляющего воспроизведение отсутствуют основания полагать, что сведения, указанные в заявлении ложные. Лица, которые воспроизводят произведения, в соответствии с частями 1 и 2 настоящей статьи обязаны хранить в течение трех лет заполненные заявления и предоставлять доступ для ознакомления с ними представителям организаций по управлению правами, указанными в пункте 7 части 1 статьи 1244 настоящего Кодекса, на коллективной основе, уполномоченного федерального органа исполнительной власти и правоохранительных органов. (Данные формальности, в том числе типовые бланки, время и условия при которых соответствующим лицам предоставляется доступ к заявкам, иные требования целесообразно подробно раскрыть в ПП РФ)

5. На экземпляры, воспроизведенные в соответствии с частями 1 и 2 настоящей статьи не распространяется положение статьи 1272 настоящего Кодекса. (На такие экземпляры не действует принцип исчерпания прав)

6. Воспроизведение в соответствии с ч.1 и 2 настоящей статьи допускается в отношении экземпляров произведений, представленных в форме изданий, в том числе электронных, звуко- и видеозаписей, но не допускается в отношении программ для ЭВМ.

7. Воспроизведение произведений, осуществляемое лицом в соответствии с требованиями, определенными ч.1, 2 и 3 настоящей статьи, допускается в памяти ЭВМ или в форме, предназначенной для использования на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании, при условии, что доступ к содержанию воспроизведенного таким образом произведения будет предоставляться только на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании, принадлежащему данному лицу, и лицо приняло разумные меры по исключению возможности воспроизведения третьими лицами произведения в форме, предназначенной для использования на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании, за исключением воспроизведения, осуществляемого в соответствии с пунктами 3, 4 части 1 настоящей статьи и частью 2 статьи 1275 настоящего кодекса.

8. Лица, управомоченные осуществлять воспроизведение произведений в соответствии с частями 1, 2 и 3 настоящей статьи, вправе поручить такое воспроизведение произведений третьим лицам. При этом данные лица будут нести солидарную ответственность в случае злоупотребления предоставленным правом.

10. Воспроизведение произведений иными лицами, с превышением объема заимствования, нежели указано в частях 1, 2 и 3 настоящей статьи, а также с извлечением прибыли допускается только на основании договора с автором или иным правообладателем либо лицензии аккредитованной в установленном законом порядке организацией управления данным правом на коллективной основе, при условии соблюдения иных требований, установленных настоящей

статьей, а также ограничений в отношении числа воспроизведенных экземпляров. Воспроизведение произведений с нарушением других требований, установленных настоящей статьей, допускается только на основании договора с автором или иным правообладателем».

20. Объем воспроизведения для иллюстраций и воспроизведения в соответствии со ст.1276 ГК РФ, можно ограничить непосредственно в законе, либо в соответствующем ПП РФ: малообъемное произведение - статьи, тезисы докладов, научные работы и другие подобные литературные произведения, которые не превышают объем в половину авторского листа (не более 20.000 знаков с иллюстрациями или без иллюстраций); звукозаписи или видеозаписи, не превышающие по объему (времени) 4 мин 30 сек; короткий отрывок - 10 % от объема (времени) произведения, но не более авторского листа или 9 мин.

21. Возможно, следует использовать тот подход, который имеет место в действующем законодательстве, а именно использование понятия воспроизведение произведения в цифровой форме. Однако при этом необходимо раскрыть данное понятие, например в форме: «цифровая форма произведения (или экземпляра произведения) - электронная, оптическая или иная машиночитаемая форма или - форма, предназначенная для использования на ЭВМ или ином аналогичном оборудовании».

22. Следует закрепить возможность учреждений образования, науки и культуры обходить технические средства защиты для доступа к содержанию произведения для принятия решения относительно приобретения его экземпляра. Одновременно следует, позволить им обходить средства защиты для доступа к содержанию произведения, если его экземпляр уже находится в собственности или ином вещном праве обладателя ограниченного права. Для этого предлагается внести в ч.3 ст. 1299 следующие положения:

«В случае нарушения положений, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи, автор или иной правообладатель вправе требовать по своему выбору от нарушителя возмещения убытков или выплаты компенсации в соответствии со статьей 1301

настоящего Кодекса, кроме случаев, когда настоящим Кодексом разрешено использование произведения без согласия автора или иного правообладателя, а также, если обход технических средств защиты осуществляется:

1) лицом, осуществляющим библиотечно-информационную, архивную или музейную деятельность, которые предоставляют возможность пользования их фондом экземпляров произведений каждому на безвозмездной основе, и лицом, наделенным правом хранения обязательно экземпляра документов либо осуществляющее в установленном законом порядке образовательную деятельность и предоставляющих возможность пользования их фондом экземпляров произведений на безвозмездной основе, или по их поручению третьими лицами в целях принятия решения относительно приобретения экземпляра произведения;

2) лицом, которое обладает необходимыми правами на использование произведения, или по его поручению третьими лицами в целях правомерного использования произведения, которое при иных обстоятельствах невозможно в силу неисправности технических средств защиты или ошибок, допущенных при их создании;

3) в целях обучения и некоммерческих научных исследований в области шифрования и криптографии;

4) в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества, неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений, прав несовершеннолетних».

ГРАЖДАНСКАЯ ЖУРНАЛИСТИКА В РОССИИ: НА ПУТИ К ПРЕОДОЛЕНИЮ КОНФЛИКТОВ*

Арешев А.Г.

Сектор информационного права Института государства и права РАН, мл. н.с.

В эпоху бурного развития Интернета у традиционных СМИ появилось огромное количество соперников - гражданских журналистов, или блоггеров. Существует много определений этого явления, однако, как представляется, наиболее краткое и емкое определение гражданской журналистики принадлежит Джею Роузену: «Гражданские журналисты - это те, кого мы раньше называли аудиторией»¹.

Феномен гражданской журналистики, или блоггерства, создает в глобальных СМИ качественно новую ситуацию. Некоторые наблюдатели говорят даже о смене парадигм: на смену односторонней коммуникации, когда влиятельные медиа транслируют на массовую аудиторию, имея большие возможности манипулирования общественным мнением, приходит принципиально иная модель коммуникации, при которой каждый читатель потенциально является одновременно также автором и журналистом. Такая новая модель создает необходимые предпосылки для решения проблем информационного неравенства и формирования должной политико-правовой культуры граждан, которая является необходимым условием формирования гражданского общества в нашей стране. Вместе с тем, феномен гражданской журналистики ставит ученых, юристов, представителей гражданского общества и государства перед определенными

* Работа подготовлена при поддержке Гранта РФФИ «**Моделирование информационного пространства гражданского общества. Организационные и правовые аспекты**» (номер проекта 06-06-80302а)

¹ Р.Поляк. Журналистика в эпоху Интернета // <http://www.civitas.ru/openartprint.php?code=350>

проблемами, комплексное решение которых еще только предстоит выработать.

Блоггерство в контексте развития Интернет-СМИ

По данным Яндекса, сегодня в Рунете более 3 млн интернет-дневников (блогов). Русскоязычная блогосфера растёт быстрее мировой и увеличилась на 74% за последние полгода, в то время как мировая - лишь на 41%². Однако в 2007 году темпы роста российской блогосферы несколько снизились. Если такие темпы роста сохранятся, в 2008 году в Рунете будет 10 млн блогов. Огромной популярностью пользуется “Живой Журнал” (ЖЖ). По количеству пользователей Livejournal наша страна занимает в мире четвертое место — после США, Канады и Великобритании.

При этом русские блоггеры продолжают писать активнее зарубежных. 11% всех постов мировой блогосферы приходится на русскоязычных авторов дневников. Каждый день в Рунете появляется 7 тысяч новых блогов.

С появлением блогов именно контент, то есть содержание Интернет-страницы, а не ее внешняя «упаковка», выходит на первый план. За последние годы блоги, наряду с форумами, стали влиятельным информационным явлением. Развитием блог-сервисов сегодня заинтересовались крупнейшие ИТ-корпорации, например, Microsoft, Google и другие крупные фирмы, производящие разнообразную продукцию (отнюдь не только в сфере ИТ-технологий). Таким образом, блоги превращаются также *в серьезный экономический фактор*, инструмент доведения информации о тех или иных товарах до широкого круга потребителей.

Вместе с тем, тенденции последних нескольких лет свидетельствуют о некоторых изменениях. С помощью Интернет-дневников можно проводить мониторинг предпочтений покупателей, анализировать их мотивацию и

² <http://www.utro.ru/news/2007/05/07/646289.shtml>

другие виды маркетинговых исследований³. Однако какого-либо значимого влияния на принятие решения о покупке конкретного продукта, в котором заинтересован клиент, блогговые обсуждения не оказывают. То есть эффект есть, но крайне незначительный по сравнению с традиционными способами, используемыми потребителями для этих целей⁴. Так, согласно последним исследованиям специалистов рекламно-коммуникационного холдинга WPP Group, проведенными осенью 2006 г., три четверти потребителей при совершении покупки обращаются за советом / помощью к родным, друзьям и коллегам, и лишь около 10% ориентируются на онлайн-источники. Причем для подавляющего большинства потребителей информация, полученная при общении в Интернете, является менее убедительной, нежели личная точка зрения близкого окружения⁵.

Если рассматривать *социально-политический аспект блоггерства*, то для этих форм информационного взаимодействия пользователей сети характерны резкие столкновения различных мнений и личностей с взаимосключающими общественно-политическими и культурно-идеологическими позициями. Такие столкновения происходят зачастую в весьма острой форме, вызывающей неприятие как у людей, привыкших к традиционной этике взаимоотношений, так и у некоторой части самих блоггеров, особенно пришедших в сеть недавно. Специфика этого вида коммуникации отнюдь не исключает попыток различного рода манипулятивных воздействий, учитывая специфику Интернет-аудитории. Скажем, некоторые неправительственные организации, действующие на территории Российской

³ О.Касплер. Наблюдательный пост // Секрет фирмы. N 12 (147). 27.03.2006

⁴ С. Пашутин. Слухи как инструмент манипуляционного воздействия на человека. Особенности неформальных коммуникаций // Управление персоналом, N 4, февраль 2007 г.

⁵ Эффективность "сарафанного радио" в интернете сильно преувеличена // AdMarket, 03 ноября 2006 г.

Федерации и занимающиеся, например, мониторингом выборных процессов, принципиально не проверяют публикуемую ими информацию. Согласно аналогичному принципу действуют некоторые виртуальные сетевые сообщества. Подобная практика представляется как минимум некорректной и уже неоднократно становилась объектом привлечения внимания со стороны российских неправительственных структур (в частности, организации «Гражданский контроль»)⁶.

По данным фонда "Общественное мнение", сегодня Интернетом в России пользуются уже 20% населения (24 млн. человек, из которых около половины - молодые люди в возрасте от 18 до 24 лет и около 2 миллионов детей⁷), а значит, можно с уверенностью утверждать, что влияние Интернета и сетевых коммуникаций будет только возрастать. В таких условиях обычным явлением станут не печатные СМИ, радио и телевидение, а именно средства массовой информации, функционирующие в сети Интернет (помимо блоггерства - это собственно Интернет-журналистика, электронные версии печатных изданий).

Интернет давно стал средой, в которой в значительной мере формируется политико-правовая культура граждан, особенно - молодого поколения. С каждым годом все больше людей приходит во всемирную сеть именно за информацией, отдавая ей предпочтение в сравнении с другими источниками информации (в первую очередь - с телевидением). Это свидетельствует об общем повышении уровня информационной культуры и общего образования пользователей. Однако существуют и другие оценки. Например, некоторые авторы констатируют: что "...превращение Интернета в средство массовой информации способствовало резкому снижению образовательного, профессионального, материального и

⁶ Думская избирательная кампания-2007: ход, итоги, общественный контроль. Пресс-конференция А.Пржедомского, А.Брода, В.Коптева-Дворникова // РИА Новости 29 ноября 2007 г.

⁷ "Интернет в России / Россия в Интернете" // <http://www.fom.ru/projects/23.htm>

культурного уровня аудитории сети"⁸. Исследователи, основываясь на статистических данных, приходят к выводу, что расширение онлайн-аудитории не усилило политической активности граждан. Напротив, давние пользователи Интернета политически более активны, чем новички. С другой стороны, опыт Великобритании показывает, что через Интернет к политической жизни привлекаются люди, вообще не склонные к традиционным формам политического участия⁹.

Независимость высказываемых мнений, представленных самыми разнообразными источниками, превратила Интернет в России во влиятельный медийный сектор, оказывающий все большее влияние (как позитивное, так и негативное) на социально-экономические, политические процессы в стране, на культурно-идеологический дискурс.

Согласно комплексному исследованию российской блогосферы, проведенному компанией Яндекс в 2007 году, средний возраст автора сетевого дневника составляет 22 года¹⁰. Процессы, происходящие в российской блогосфере, очевидным образом связаны с общими тенденциями развития молодежной субкультуры и настроений в этой среде. Английский социолог Д. Эпштейн отмечает, что парадоксальность социального бытия и сознания современной молодежи сформировала в молодежной субкультуре разветвленную сеть как ультралевых, так и крайне правых движений¹¹. Для любой молодежной субкультуры характерна оппозиция к обществу, поскольку на данном этапе их развития молодые люди не могут получить от общества желаемого¹².

⁸ М. Вершинин. Электронная демократия: российские перспективы // Информационное общество. 2002. N 1. С. 18.

⁹ Информационные технологии и выборы // Свободная мысль. 2003. N 10. С. 199.

¹⁰ Состояние блогосферы российского Интернета. По данным поиска по блогам Яндекса. Осень 2007 // ...

¹¹ Williamoutwaite W., Bottomore T. The Twentieth Century Social Thought. London, 1994. P. 722.

¹² Левикова С.И. О готах, готике и больном российском обществе // Общественные науки и современность. 2006. N 4. С. 163.

В молодежном движении ряда стран Центральной и Восточной Европы проявляется тенденция усиления идеологии неонацизма и ультранационализма на субкультурном уровне, особенно среди молодежи¹³. Среди тенденций, отмечаемых авторами мониторинговых исследований последнего времени - усиление аполитичности в сочетании с нарастающим негативизмом, социальным протестом. На этой почве растет влияние в молодежной среде идеологии и организации правого и левого радикализма, экстремизма¹⁴. Все это сочетается с высокой степенью, мягко говоря, *некритического отношения к информационным ресурсам глобальной сети*. Свыше 40% детей верят информации, которую они находят в Интернете, а 57% "не делают ничего", чтобы найти подтверждение этой информации¹⁵.

Из поля зрения среднестатистического блоггера часто выпадают самые заметные в «офлайн» жизни явления, события и люди - а самые незначительные, но по каким-то причинам описываемые в блогах вещи, напротив, делаются наиболее обсуждаемыми. Скажем, любые переговоры на высшем уровне не имеют никаких шансов в борьбе с очередным пикетом из десятка активистов - блогосфера будет обсуждать именно пикет, а не переговоры - потому что у пикетчиков есть свои блоги, а у переговорщиков - нет¹⁶.

В некоторых современных теориях Сеть (именно так - с большой буквы) рассматривается не только как инструмент и средство решения прикладных задач, повышения жизненного уровня. Александр Бард и Ян Зодерквист сформировали теорию

¹³ Уиланд А. "Негражданское общество" в России // Цена ненависти. Национализм в России и противодействие расистским преступлениям. М., 2005. С. 158.

¹⁴ Вишневецкий Ю.Р., Шапко В.Т. Парадоксальный молодой человек // Соис. 2006. N 6. С. 26 - 35.

¹⁵ О.Гузеева. Ответственность за распространение информации пронаркотического характера в российском сегменте сети Интернет // Законность, 2007, N 7.

¹⁶ О. Кашин. Интернет: здесь маленькие кажутся большими // Независимая газета. 26 апреля 2007 г.

"новой правящей элиты и жизни после капитализма" - нетократию¹⁷. Ее авторы являются кумирами большого числа современной "продвинутой" в информационных технологиях молодежи, курируют девять международных сетей Интернета, включая крупнейший мировой форум философов и футурологов, издают журнал по вопросам "новой экономики" и "новой биологии". Нетократы постоянно проводят мысль «о продолжающемся падении авторитета суверенного национального государства...» и о приходящей ему на смену Сети «в качестве великого общественного проекта»¹⁸.

Подобные теории носят не только абстрактный характер, но имеют и весьма конкретное применение на практике. В 1991 году, в период оккупации Кувейта Ираком, появилось даже «виртуальное правительство Кувейта». Кувейт как государство продолжал жить в информационном пространстве: издавались указы и постановления, события комментировались авторитетными политиками, - невидимое, виртуальное руководство страны фактически управляло силами «киберсопротивления» через Интернет и некоторые другие СМИ¹⁹.

«Оккупация и последующее освобождение Кувейта, - пишет американский исследователь Мамун Фэнди, - показали, что в условиях глобализации физическое *пространство или территория* как таковые *в вопросах обеспечения безопасности государства более не являются самыми важными компонентами*. В новых условиях, когда территория государства оккупирована противником, пространство которое оно занимает, может быть эффективно преобразовано в так называемое «гиперреальное состояние». Иными словами, уничтоженное де-факто государство может продолжать борьбу в виртуальном

¹⁷ См. подробнее: Бард А., Зодерквист Я. Нетократия. Новая правящая элита и жизнь после капитализма // Пер. с англ. СПб.: Стокгольмская школа экономики, 2004.

¹⁸ В.С. Овчинский. Криминология и биотехнологии // Журнал российского права, 2005, N 1 - 2.

¹⁹ Г. Мурклинская. Тактика виртуального Кувейта // Электронное издание «Фонд стратегической культуры» // <http://www.fondsk.ru/article.php?id=1097>

пространстве. «В этом отношении в глобальном потоке информации именно «гиперреальный Кувейт» выжил как государство, несмотря на то, что физически он был оккупирован подразделениями иракской армии»²⁰.

Этот пример создания «виртуального государства» достаточно любопытен, и нельзя исключать использования отдельных его элементов и технологий и в других странах. С 1 июля 2005 года в департаменте по связям с общественностью Центрального командования США (U.S. Central Command - CENTCOM) действует «Группа по связям с электронными СМИ» (всего лишь из трех человек), публикующая соответствующую информацию об операциях в Ираке и Афганистане в интернет-блогах. По состоянию на март 2006 года более 300 блогов уже разместили прямые ссылки на страницу CENTCOM. Эти дневники связаны еще примерно с 9300 блогами, которые, в свою очередь, имеют отношение еще к 270 тысячам блогов. По словам представителя CENTCOM, этот способ связи с общественностью является одним из самых эффективных и заслужил высокую оценку со стороны министра обороны США²¹.

С другой стороны, новые технологии решительно изменили природу сепаратизма или вооруженного сопротивления государству, создав благоприятные условия для разворачивания оппозиционных политических действий вне национальных территорий²².

Можно констатировать, что осень 2007 года для политической блогосферы стала первым предвыборным сезоном, в котором блоггеры в политике являются не только наблюдателями, но и настоящими игроками²³. Вспомним, что они являлись основными источниками горячих новостей в ходе различных событий, которые нередко заканчивались массовыми беспорядками. Именно поэтому персональные Интернет-

²⁰ Цит. по: Г. Мурклинская. Указ. раб.

²¹ CENTCOM Eyes Blogs to Shape Opinion // Military.com, 02.03.2006.

²² З.Арухов. Современное положение Чечни: социально-политические проблемы // Южнороссийское обозрение. Ростов-на-Дону. 2001. Вып. 4

²³ См., напр., <http://community.livejournal.com/izbircom/>

дневники будут привлекать к себе все большее внимание как эффективный инструмент влияния на общественное сознание (или даже инструментом управления). Не исключаются и попытки разжигания межэтнической и межконфессиональной розни. По мнению некоторых исследователей, современные технологии, а также мониторинговые данные, имеющиеся у них, позволяют оперативно организовывать конфликты и их информационное PR сопровождение через Интернет²⁴.

Необходимость выработки комплексных подходов по решению этой проблемы осознается во многих странах. В ряде государств мира (например, в Китае), блоггерство находится под жестким государственным контролем. В США Федеральная комиссия США по выборам (FEC) в 2005 году стала инициатором публичных слушаний по вопросу о контроле за блоггерами, обсуждающими в Интернете политическую ситуацию во время предвыборных кампаний. Часть общественности и ряд представителей комиссии полагают, что блоггерские сайты в Интернете могут становиться источником информации, распространение которой нарушает информационные и политические ограничения, налагаемые на кандидатов. По их мнению, **персональные Интернет-дневники могут использоваться для распространения компрометирующих материалов и иных форм дискредитации политических оппонентов**. В комиссии также указывали на случаи, когда пиар-акции популярных блоггеров в поддержку тех или иных кандидатов оплачивались представителями избирательных штабов. Федеральная комиссия США предлагала внести поправки в законодательство, которые бы обязывали блоггеров соблюдать определенные правила в ходе описания относящихся к выборам событий. Проводится мониторинг определенной части блогосферы²⁵. Политические

²⁴ Подробнее см.: П.Зарифуллин. Сетевая война на Кавказе // <http://kavkaz.geopolitika.ru/analit/zarifullin>

²⁵ Выпускаются специальные инструкции и правила, предназначенные для американских военнослужащих, желающих создать свою страничку во Всемирной сети. <http://www.defenselink.mil/webmasters/policy/infosec20060806.html>

блоги постоянно читают 9% зарегистрированных американских избирателей. 37% из них называют просмотр политических телепередач "бессмысленной тратой времени". При этом только 18% американцев, читающих политблоги, сами ведут свои личные интернет-дневники. 36% из них используют свой блог для того, чтобы влиять на общественное мнение²⁶. Как видим, даже весьма незначительное количество политизированных блоггеров вызывает внимание Федеральной комиссии по выборам.

Проблемы правового регулирования

В проекте Доклада о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2007 году указывается на отсутствие внятного законодательства. Регулирующего Интернет-коммуникацию как на фактор, серьезно сдерживающий поступательное развитие онлайн-технологий. Проблема, однако, еще и в том, что специфичность деятельности разнообразных Интернет-ресурсов которое характеризуется прежде всего значительными возможностями и силой воздействия на аудиторию. "информатизация" и "медиатизации" социальной жизни и политики фактически означают изменение роли СМИ, которые становятся "системообразующим элементом политики", приобретают в ней "новый институциональный статус, постепенно теряя прежнюю роль - просто средства, инструмента"²⁷, что ставит вопрос о правовом регулировании данных институтов.

Хотя представители блоггерского сообщества традиционно высказываются против любых форм контроля, считая это ущемлением свободы слова, вопрос этот рано или поздно надо будет решать. Одним из вариантов является **придание блогам правового статуса СМИ**, что вполне можно обсуждать. По

²⁶ По информации компании Ipsos-Reid // <http://www.washprofile.org/?q=ru/node/6555>

²⁷ Воробьев В.П., Дмитриев Е.И. Информационное поле Беларуси: Социально-политический анализ. Мн.: Изд. центр БГУ, 2003. С.5.

вопросу о признании сетевых ресурсов средствами массовой информации было написано немало работ²⁸, однако прийти к единому мнению в теории и на практике пока не удалось. По мнению В. Монахова, механизм web-серфинга и комментирование размещаемых его автором сообщений позволяет блогу наращивать качества своей публичности, весьма значимые для формирования его надлежащего правового режима²⁹.

В 2004 году суд в Калифорнии, рассматривавший дело об утечке закрытой информации из фирмы Apple, которая появилась именно в блогах, решал вопрос о том, можно ли официально считать блоггеров журналистами и находятся ли они под защитой законодательства о журналистской деятельности, позволяющего не раскрывать источники информации. Решение было принято отрицательное. Однако через несколько дней один из известных Вашингтонских блоггеров был официально приглашен на пресс-конференцию в Белый дом.

В самом начале 2000-х годов в Российской Федерации предпринимались шаги в этом направлении. Предполагалось, в частности, распространить порядок регистрации СМИ, установленный в Законе Российской Федерации "О средствах массовой информации", на сетевые СМИ, и было подготовлено Положение о порядке государственной регистрации средств массовой информации, использующих для распространения информации глобальные информационные системы ("сетевых

²⁸ См., например: Монахов В. Свобода массовой информации в Российской Федерации: Опыт регулирования и реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. N 2; Он же. СМИ и Интернет: Проблемы правового регулирования. М., 2003; Наумов В.Б. Право и Интернет. С. 68 - 96; Он же. Правовое регулирование распространения информации в сети Интернет: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002; Правовые аспекты использования интернет-технологий. С. 16 - 25; Серго А.Г. Интернет и право. М., 2003. С. 101 - 111 и др.

²⁹ Кол. монография. Информационная реальность гражданского общества. Правовые проблемы [подготовлено к печати].

СМИ")³⁰. "При использовании сетевым информационным агентством Интернета (иных глобальных информационных сетей) для размещения информации, - говорилось в нем, - на такое сетевое агентство распространяется правовой режим редакции сетевого СМИ, а на размещаемую им информацию - режим продукции сетевого СМИ". Однако реализация этой идеи сталкивается с очевидными практическими трудностями³¹, поразному решаемыми на местах. Так, в 2007 году в Санкт-Петербурге по инициативе прокуратуры силами ГУВД города и области была налажена система мониторинга сети Интернет в целях недопущения размещения в ней материалов экстремистского характера. В одном из подразделений управления (отдел "К") создан так называемый Интернет-пост, где в круглосуточном режиме выявляется и отслеживается информация экстремистского характера. В этом году отдел поставил на оперативный контроль 11 соответствующих сайтов³².

Государственные гарантии свободы слова реализуются, в том числе, и посредством ограничений на распространение информации определенного рода. Так, действующий Закон о СМИ, запрещает использование, в частности, «в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье»³³. Представляется, что смарт-тэги и некоторые другие инструменты, широко применяемые в блогосфере, при

³⁰ http://www.shubin.ru/it_zakontext/it_zakon/id/413959.html

³¹ А. Медушевский. Право и новые технологии: параметры регулирования Интернета (Рунета) // ("Сравнительное конституционное обозрение", 2006, N 1)

³² С.Зайцев. Противодействие экстремизму // Законность, 2007, N 10.

³³ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (редакция на 24 июля 2007 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ, 13.02.1992, N 7, ст. 300.

определенных условиях вполне могут подходить под эту категорию. Однако российское законодательство (как и законодательство ряда государств СНГ) не предполагает обязательной регистрации Интернет-сайта (а блог - это частный случай Интернет-сайта) в качестве средства массовой информации. Возможность для такой регистрации имеется. Однако слабо верится, что владельцы Интернет-дневников ею воспользуются: ведь статус СМИ накладывает определенные обязательства. До последнего времени существовала тенденция, при которой традиционные СМИ выступали первоисточниками тех или иных сведений, а блоггеры обеспечивали им масштабную "информационную поддержку". Однако чем дальше, тем больше **авторы персональных дневников, не являясь профессиональными журналистами или сотрудниками тех или иных СМИ, сами становятся первоисточниками информации.** По данным исследований 2005 года, 53% журналистов на Западе используют блоги в качестве источников (сюжетов) для своих материалов, 43% - ссылаются на факты, о которых они узнали в блогах. Более 28% СМИ делают это ежедневно³⁴. Все это в полной мере относится и к Рунету, и не удивительно, что информационные войны с их, мягко говоря, не совсем корректными методами, все чаще выпыхивают в российской блогосфере. Это тем более не удивительно, что весьма внушительную часть российской блогосферы составляют именно сотрудники газет, журналов, информагентств, интернет-изданий и (меньшей степени) радиостанций и телеканалов.

Так называемые войны блогов, сопровождаемые целенаправленными сливами дезинформации, провоцирование конфликтов с их использованием, получают все большее распространение.

Прецеденты судебного преследования блоггеров не стоит рассматривать как нечто не соответствующее демократическим

³⁴ <http://www.sovetnik.ru/pressclip/more/?id=17850>

стандартам - есть во всем мире³⁵. Согласно отчету международной организации «Репортеры без границ», за 2007 год было арестовано 37 блоггеров, 21 подвергся физическим атакам, 2676 сайтов и блогов было закрыто³⁶. В России тоже имеются соответствующие примеры. После трагического расстрела студентов в Вирджинии один из российских блоггеров в своем Интернет-дневнике написал, что якобы купил пистолет и отправляется с ним в один из вузов. Против этого человека было возбуждено уголовное дело с формулировкой «заведомо ложное сообщение о готовящемся акте терроризма» (статья 207 УК РФ). Суду придется принимать решение, на которое так или иначе будут ориентироваться в подобных делах в будущем.

В ходе одного из судебных процессов, состоявшихся в Москве в 2006 году, было выяснено, что завести электронный дневник на сайте может каждый, никаких документов не требуется и проверить ничего нельзя. Процесс о защите чести и достоинства против блоггера закончился ничем³⁷. Традиционные печатные и зарегистрированные Интернет-СМИ, в отличие от «непрофессионалов», несут за предоставление недостоверной информации определенную ответственность. При этом многие яркие эмоциональные образы (отнюдь не всегда позитивные), о которых повествуют авторы Интернет-дневников как о чем-то реальном, могут на поверку оказаться в лучшем случае вымыслом. Хотя человек в целом способен управлять своим мышлением, но вместе с тем многие мыслительные действия в процессе мышления могут осуществляться произвольно, например под влиянием ассоциаций, внешних воздействий и т.д. Такие воздействия, вызывающие в сознании человека

³⁵ Случаи судебного преследования блоггеров в России и в мире // <http://www.rian.ru/spravka/20070914/78733193.html>

³⁶ Press Freedom Round-up 2007... // http://www.rsf.org/article.php3?id_article=24909

³⁷ А. Чеботарева. Диффамация в сетевых СМИ // Информационное право, 2006, N 4

определенные мысли помимо его воли, могут осуществляться целенаправленно другими людьми, организациями³⁸.

Сложившаяся ситуация является во многом естественным следствием современного уровня развития информационных технологий. Однако для того, чтобы минимизировать ее возможные негативные последствия, необходимо *комплексное регулирование*, которое включало бы как совершенствование действующего законодательства, так и регулирование на уровне самих институтов гражданского общества (формализованных в Российской Федерации, прежде всего общественной палатой и ее структурами, в числе которых существует Комиссия по коммуникациям, информационной политике и свободе слова в средствах массовой информации³⁹).

На уровне рядовых пользователей определенный механизм уже имеется, есть и соответствующие прецеденты. Так, при создании Интернет-дневника, например, в LiveJournal, заключается пользовательское соглашение, в котором говорится, что «LiveJournal по своему усмотрению может прекратить использование вашего пароля, дневника или счета и удалить, убрать любое Содержание внутри Услуг по любой причине... при наличии подозрений у LiveJournal в нарушениях буквы или духа Соглашения»⁴⁰. В 2005 году были стерты Интернет-дневники некоторых пользователей, в том числе русскоязычных, содержащих плакаты и посты (отдельные записи) определенного содержания. Таким образом, регулирование уже имеется - хотя бы на уровне самого Интернет-сообщества.

По мнению известного специалиста в сфере информационного права Виктора Наумова, постановка вопроса о правовом регулировании личных страниц Живого Журнала вполне правомерна: «Источниками регулирования здесь будут являться как требования законодательства о передаче и распространении информации, так и правила, которые

³⁸ М.К. Башаратьян. Свобода мысли: правовой анализ // Право и политика, 2007, N 1.

³⁹ <http://opr.f.ru/structure/comissions/50>

⁴⁰ <http://www.livejournal.com/legal/tos-russian-translation.bml>

устанавливаются самими владельцами блогов. Причем эти правила должны не противоречить действующему законодательству и пользователи должны быть ознакомлены с ними до того, как начинают осуществлять те или иные действия при работе с данными ресурсами»⁴¹.

За рубежом даже обсуждается вопрос о возможности выдачи лицензий на ведение онлайн-дневников. По-разному решается также вопрос об ответственности информационных посредников (провайдеров). Первых из двух существующих в правоприменительной практике подходов предполагает ответственность провайдера за любые действия пользователя. Например, в Китае все провайдеры должны в течение 60 дней получить в министерстве информационной промышленности лицензию на свою деятельность, предоставив туда все сведения о своем бизнесе. Сторонники ужесточения подходов имеются и в России: «Пришло время установить уголовную ответственность для распространителей, **держателей сайтов, провайдеров** за размещение и распространение экстремистских материалов в сети, а также принимать новые меры в отношении организаций, осуществляющих выпуск такой печатной продукции, вплоть до прекращения их деятельности»⁴² (выделено нами - авт.)

Второй подход освобождает провайдера от ответственности в том случае, если он выполняет определенные условия, связанные с характером предоставления услуг и взаимодействием с субъектами информационного обмена. Так, Европейская директива по электронной коммерции определяет, что провайдер не несет ответственности за передаваемую информацию в случае, если он не инициирует ее передачу, не выбирает получателя информации и не влияет на целостность передаваемой информации. В США интерпретация ст. 230 Акта о пристойности коммуникаций в ряде дел *привела к полному*

⁴¹ В.Наумов. Ключевые проблемы правового регулирования в Интернете // <http://www.rian.ru/online/20051024/41876929.html>

⁴² Д. Гурулев. Проблемы борьбы с терроризмом // Законность, 2007, N 6.

исключению ответственности провайдеров за контент третьих лиц. Этот иммунитет применяется независимо от того, знал или не знал провайдер⁴³. Японское правительство также отдает предпочтение не контролю за деятельностью провайдеров, а разумному выбору самого пользователя, предполагая самостоятельную ответственность пользователей за свои действия⁴⁴. В Федеративной Республике Германия вступил в силу Государственный договор земель об охране молодежи в СМИ 1 апреля 2003 г.⁴⁵, который нормирует охрану молодежи одинаково для всех электронных средств коммуникаций, т.е. для теле-, радиовещания и для новых электронных средств коммуникации⁴⁶.

Однако в любом случае, следует четко понимать, что различные сообщества граждан, в том числе виртуальные, являются органичной частью гражданского общества, и без повышения информационной культуры пользователей сети Интернет вряд ли институты гражданского общества станут более эффективными и авторитетными. А любые меры узкозапретительного характера, не подкрепленные более комплексным подходом к проблеме, вряд ли окажутся эффективными.

В итоге: ответственность за распространение информации с использованием средств Интернета (включая сайты, блоги, форумы) будут нести те, кто ее распространяет - независимо от того, являются они СМИ или нет, от политической ориентации, от того, на территории какой страны располагается соответствующий Интернет-сервер и т.д. Например, Федеральный арбитражный суд Московского

⁴³ Подробнее см.: Н.Дмитрик. Осуществление субъективных гражданских прав с использованием сети Интернет. Волтерс Клувер, 2006.

⁴⁴ О. Гузеева. Указ. работа.

⁴⁵ Государственный договор об охране молодежи в СМИ (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag) // http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gesetze/1.3.JMStV_1.3.07.pdf

⁴⁶ А.Лерке. Законодательное регулирование СМИ в Германии // Информационное право, 2006, N 2.

округа в 2004 году в решении по одному из дел указал, что «суд обеих инстанций правильно исходил из того, что ответственность лица, распространившего порочащие сведения, наступает независимо от наличия или отсутствия у такого лица статуса средства массовой информации»⁴⁷. Интересно отметить и следующее. Ссылка ответчика на то, что порочащие сведения в виде сообщений распространялись не им, а анонимными посетителями принадлежащего ему сайта, была обоснованно отклонена судом первой и апелляционной инстанций с указанием на то, что сама возможность появления порочащих сведений на страницах данного интернет-сайта является следствием создания ответчиком как его владельцем соответствующих технологических условий.

Включение в действующий в Закон о СМИ норм или специального раздела, посвященного новым формам реализации гласности рядовыми пользователями глобальной сети, улучшило бы существующую ситуацию.

⁴⁷ Текст решения приводится в СПС «КонсультантПлюс».

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» (E- GOVERNMENT) В США

Приходько Л.В.

*Сектор информационного права Института государства и
права РАН, мл. н.с.*

1. Основные направления политики правительства США по развитию информационных технологий.

Томас Джефферсон сказал, что информация - это валюта демократии. В США основные функции по сбору и хранению ценной и полезной информации возложены на федеральные агентства. Постоянное совершенствование работы национальной информационной инфраструктуры позволяет налогоплательщикам получать правительственную информацию по приемлемым ценам и в необходимом объеме¹.

По мнению правительства США, информация является одним из самых важных национальных экономических ресурсов, таким же, как сильная экономика для национальной безопасности. По некоторым оценкам, две трети работающих граждан США заняты в сферах, связанных с информацией.

В эру глобальных рынков и глобальной конкуренции, технологии создания, управления и использования информации имеют стратегическое значение для Соединенных Штатов. Такие технологии помогают американской экономике оставаться конкурентоспособной и создают новые высокооплачиваемые рабочие места. Помимо этого, информационные технологии поддерживают экономический рост, который, в свою очередь, позволяет повышать уровень жизни всех граждан США.

Для совершенствования работы электронных технологий администрация президента Клинтона создала Национальную

¹ См. подробнее: National Information Infrastructure.
<http://www.ibiblio.org/nii/NII-Agenda-for-Action.html>

информационную инфраструктуру - документ, положивший начало важным преобразованиям в сфере ИТ. Документ предусматривает работу с организациями, служащими, научными кругами, общественными объединениями, Конгрессом, властями штатов и местными органами власти для развития информационной инфраструктуры, которая позволила бы всему населению получать доступ к информации и общаться друг с другом, используя голос, данные, изображение или видео в любое время и в любом месте.

В своей работе президент и правительство США уделяют большое внимание развитию информационных технологий, важность этой работы президент Дж. Буш не раз подчеркивал в своих обращениях. Политика правительства США по развитию информационных технологий изложена в официальных документах, размещенных на сайте <http://www.gsa.gov>. Здесь представлены законы, распоряжения, директивные решения и меморандумы президента, циркуляры и меморандумы Офиса управления и бюджета (Office of Management and Budget), отчеты Конгресса. Анализ законодательной базы позволяет выделить восемь основных направлений ИТ-политики правительства США:

- электронное правительство;
- электронная торговля;
- обеспечение безопасности ИТ;
- защита персональных данных;
- свобода доступа к правительственной информации;
- регулирование и поддержка развития ИТ;
- социальные аспекты использования ИТ;
- применение ИТ в государственных учреждениях².

К числу наиболее важных направлений относятся вопросы безопасности работы в сетях и законодательное обеспечение развития информационного общества, особенно в части

² Дрожжинов В., Штрик А. ИТ как приводной ремень повышения эффективности госуправления в США. <http://www.pcweek.ru/>, от 9 апреля 2002.

электронного правительства, электронной торговли и защиты персональных данных.

Правительство США является одним из самых крупных потребителей продуктов высоких технологий; оно всегда играло ключевую роль в развитии появляющихся рынков передовых технологий военного значения, такая практика может быть эффективной и для гражданских информационных технологий³.

В 2002 году в соответствии с распоряжением Правительства 13011 (распоряжение по федеральным информационным технологиям) и Законом об электронном правительстве 2002 года был создан межведомственный орган Главный информационный совет (Chief Information Officers Council), занимающийся управлением информационными технологиями в работе агентств и ведомств⁴.

Главным образом Совет занимается улучшением работ, связанных с проектированием, развитием, модернизацией и использованием информационных ресурсов федерального правительства. Результаты своей работы Совет представляет в Офис управления и бюджета и некоторые другие агентства⁵.

На конференции Microsoft для государственных деятелей в 2000 году Уильям Дейли, министр торговли США, рассказал о реформировании деятельности Министерства торговли США на базе интернет-технологий и подробно остановился на вопросах текущей политики США в отношении Интернета. По мнению У.Дейли, любое правительство должно решить для себя вопрос: как использовать Интернет для кардинального изменения принципов своей работы по примеру коммерческих компаний? Возможно, правительство не сможет выступать лидером в плане технологий, но в Министерстве торговли видят свою задачу,

³ См. подробнее: National Information Infrastructure.
<http://www.ibiblio.org/nii/NII-Agenda-for-Action.html>

⁴ E-Government Act of 2002. (H.R. 2458/S. 803)
<http://www.whitehouse.gov/omb/egov/e-1-legislation.html>.

⁵ См. подробнее: <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/d-1-cio.html>

прежде всего, в заботе о налогоплательщике⁶. Анализ показал, что если «интернетизировать» услуги и упростить населению доступ к информации, можно гораздо эффективнее обслуживать налогоплательщиков. Уильям Дейли отмечал, что, может быть, самые серьезные перемены заключаются в растущем осознании в среде государственных служащих важности Интернета для деятельности администраций. Если раньше главным для них было блюсти интересы своего отдела, то теперь на первое место выходит задача более качественного и быстрого обслуживания контрагентов с использованием современных технологий. Кроме того, министерство внедрило интрасеть, перейдя от «бумажного» делопроизводства к «электронному офису».

Сейчас благодаря веб-сайту Министерства торговли вместо многочисленных бумажных процедур можно воспользоваться быстрыми и удобными услугами, предоставляемыми через Интернет. К их числу относятся подача заявок на экспортные лицензии и товарные знаки, поиск патентов и уже в 2000 году на сайте можно было даже заполнить бланк переписи населения. Непосредственно на сайте в марте 2000 года в процессе переписи населения было зарегистрировано около 20 млн. посещений; почти 55 тыс. граждан заполнили здесь свой бланк. По словам Дейли, он уже представляет картину переписи 2010 года, когда дело обойдется вообще без бумаги: министерство известит по электронной почте каждого жителя Америки, а те заполнят бланки переписи через Интернет. Но для этого необходимо сначала существенно уменьшить барьер, отделяющий некоторые слои населения от Интернета. Требуют решения и другие актуальные проблемы: налогообложение, пиратство, защита потребителя, защита от вторжения в частную жизнь и консерватизм государственных ведомств.

⁶ Уильям М. Дейли (William M. Daley). Электронное правительство: взгляд США// http://www.microsoft.com/Rus/Government/events/glc2000/conf_2000_2.mspх

2. Создание и внедрение системы «электронное правительство».

В настоящее время государство стремится совершенно новому строить взаимоотношения с гражданами, этим оно, главным образом, обязано революционным достижениям в области ИТ.

В отличие от коммерческих структур, которые уже давно широко применяют информационные технологии, в правительственных учреждениях перемены идут медленнее по двум основным причинам: 1) у них отсутствует стимул в виде получения прибыли; 2) многие правительственные организации, в отличие от новых компаний, обременены доставшимися в наследство старыми принципами управления. Тем не менее, правительственные учреждения начинают идти в ногу с технологическим прогрессом; однако необходимо ускорить процесс внедрения новых технологий⁷.

Правительству США необходимо решить главный вопрос: как правильно организовать свою работу в электронной информационной среде. Компьютерный мир переходит в новую эру, когда люди получают доступ к информации в любое время, в любом месте и с любого устройства. Портативные устройства открывают более широкие возможности, и к Интернету можно подключиться из автомобиля, через телевизионную приставку и т.д.

Правительственные учреждения используют Интернет-технологии для замены бумажных форм электронными; те, кто уже внедрил эти решения, получили ощутимую экономию. Государственные ведомства начинают заниматься стандартизацией контактов между компаниями и ведомствами штатов, а также взаимодействием последних между собой на

⁷ Билл Гейтс (Bill Gates). Персональное правительство. http://www.microsoft.com/Rus/Government/events/glc2000/conf_2000_3.msp

федеральном уровне, развитием образования, созданием электронных сообществ⁸.

По мнению администрации Буша, одним из приоритетных направлений развития информационного общества в США является создание электронного правительства (Electronic Government, E-Government), обеспечивающего население страны всей необходимой информацией.

Правительство США должно строить свою деятельность исходя из ориентации на удовлетворение потребностей граждан, из необходимости обеспечивать конкретность и результативность своей деятельности и выполняемых им программ и из активного использования рыночных механизмов и инноваций.

Перед федеральным правительством стоит задача улучшить и удешевить свои услуги путем создания ориентированного на людей электронного правительства, которое значительно повысило бы эффективность федерального правительства и увеличило бы его значимость для всех граждан страны.

Начало государственной программы «электронное правительство» (Electronic Government) в США было положено с создания веб-сайта Белого Дома (то есть президента США) в 1993 году⁹. Активная разработка проекта электронного правительства в США велась с 1998 года, но после года работы в августе 1999 года наблюдатели констатировали, что открытие проекта приблизилось ненамного. Проект грозил затянуться на

⁸ По мнению Билла Гейтса, корпорация «Майкрософт» видит свою роль в том, чтобы продемонстрировать госструктурам все богатство возможностей, которые открываются благодаря ее программным продуктам. Например, Инфраструктура электронного правительства (Electronic Government Framework) была задумана как «программа, говорящая на языке правительства». «Майкрософт» много работала и над созданием системы доступа населения к правительственным службам через порталы. В настоящее время создание таких порталов не потребует больших временных затрат. Создаваемые при этом электронные сообщества позволят наладить постоянный контакт между населением и правительством страны.

⁹ www.whitehouse.gov

годы, поэтому, когда 24 июня 2000 года Билл Клинтон объявил об открытии правительственного портала в течение ближайших 90 дней, это произвело сенсацию.

В свою очередь правительственный портал www.firstgov.gov открылся в сентябре 2000 года¹⁰. В 2001 году портал содержал 47 миллионов страниц - сайты всех американских правительственных учреждений, как центральных, так и местных, однако интерактивная составляющая портала была не слишком велика, по большей части он содержал информацию о различных формальных процедурах, формах, которые требуется заполнять в ходе этих процедур, и прочие справочные и контактные данные¹¹.

Когда 20 сентября 2000 года президент Клинтон представлял стране сайт firstgov.gov, он обрисовал его функцию как предоставление гражданам доступа к официальной информации и услугам 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, 365 дней в году. Президент приветствовал посетителей сайта такими словами: «Сайт firstgov.gov позволяет пользователям просматривать огромный объем информации, охватывающей все темы и аспекты, начиная от поиска публикаций в библиотеке Конгресса США и заканчивая наблюдением за очередной космической экспедицией. Он также позволяет пользователям решать в Интернете важные вопросы, например, подавать заявки на получение студенческих ссуд, узнавать о льготах по социальному обеспечению, сравнивать различные варианты участия в программе медицинского обслуживания и даже получать информацию о правительственных грантах и контрактах. Этот эпохальный прорыв в создании центра государственных услуг поможет жителям всей нашей страны и всего мира находить нужную им информацию и ресурсы одним щелчком мыши - быстро и легко»¹².

¹⁰ В настоящее время сайт <http://www.usa.gov/>

¹¹ См. подробнее:

<http://archives.cnn.com/2000/ALLPOLITICS/stories/06/24/egovt.initiatives/>

¹² Петерс У., Портер Ш. «Электронное правительство»: ни стен, ни ограничений во времени, ни дверей. [//http://usinfo.state.gov/journals/itgic/1100/ijgr/gj02.htm](http://usinfo.state.gov/journals/itgic/1100/ijgr/gj02.htm).

Проект firstgov.gov был инициативой администрации президента Клинтона. Однако Дж. Буш, став президентом, дальнейшие работы целиком поддержал, объявив создание электронного правительства одним из приоритетов своей администрации.

В 2001 году общественный интерес к теме электронного правительства существенно ослаб, в то время как заметно вырос интерес деловых кругов. Действительно, уже трудно было замаскировать тот факт, что в данной области фигурируют миллиарды долларов и сектор неуклонно растет¹³. Общая сумма, которую тратило только федеральное правительство США в год на информационные технологии, составляла примерно 43 млрд. долл., что почти вдвое превышает бюджет России¹⁴. Однако из этой немалой суммы всего лишь 2,2 млрд. долл. непосредственно относилось к проекту электронного правительства.

В 2003 и 2004 годах Белый дом активно продвигал идею электронного правительства. Но, несмотря на большие бюджеты и многочисленные разговоры о перспективности таких способов коммуникации с населением, само население не спешило оценить эти перспективы. Большая часть населения (75%) напротив считала затраты на развитие этой области совершенно напрасными.

Лишь 32% опрошенных американцев упомянули в числе тех средств коммуникации, которые бы они выбрали, электронную почту. Остальные назвали куда более традиционные средства общения: личный прием, телефонный звонок или обычные бумажные письма.

Между тем, согласно прогнозам экспертов, достаточно развитая инфраструктура электронного документооборота

¹³ См. подробнее: <http://www.e-commerce.ru/digests/russian/issue62/>

¹⁴ В 2006 году годовые инвестиции федерального правительства в сферу информационных технологий составили около 60 миллиардов долларов, что, по мнению президента Буша, должно значительно улучшить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам, а также сделать работу информационных систем отлаженной и безопасной.

существенно увеличила бы эффективность работы государственных чиновников, не говоря уже о том, что решение многих вопросов ускорилось бы в несколько раз.

3. Содержание понятия «электронное правительство». Цели и задачи деятельности электронного правительства.

Сам термин «электронное правительство» активно использовался в администрации президента Клинтона, которая в целом, и вице-президент А.Гор, в частности, были горячими сторонниками новых технологий, в особенности Интернета. Строительство электронного правительства осталось одним из перспективных направлений и при Джордже Буше. В течение последних трех лет, государственная администрация, выполняя поставленную президентом Бушем цель по расширению использования электронного правительства, активно работала над повышением качества услуг, предоставляемых гражданам, организациям, региональным и местным властям¹⁵.

В президентских инициативах по улучшению работы электронного правительства Дж. Буш призвал все государственные агентства к сотрудничеству, чтобы устранить существующие лишние системы по обслуживанию граждан и организаций: «Наш успех зависит от агентств, работающих как одна команда, ... чтобы лучше служить людям, сосредотачиваясь на гражданах больше чем на собственных нуждах... Люди должны видеть, что электронное правительство это не только заполнение форм онлайн».

Главная цель президентских инициатив - расширение электронного правительства, улучшение взаимодействия федерального правительства, граждан, организаций и агентств. На сайте Белого дома (www.whitehouse.gov) представлен краткий обзор программы развития электронного правительства, а также президентских инициатив.

¹⁵ См. подробнее: Presidential Initiatives.
<http://www.whitehouse.gov/omb/egov/c-presidential.html>

Осенью 2001 года Офис управления и бюджета и все федеральные агентства разработали документ «Стратегия электронного правительства», направленный на повышение эффективности деятельности правительства. В документ вошли 24 предложенные инициативы, касающиеся улучшения работы электронного правительства. Разработанные и поддерживаемые агентствами, указанные инициативы предусматривают высококачественные и хорошо управляемые решения для сбора и хранения налоговой информации, федерального законодательства и электронного обучения. Все инициативы можно разделить на 4 ключевые области: национальная политика, экономическое стимулирование, внутренняя деятельность всех ветвей власти на разных уровнях, внутренняя результативность работы¹⁶.

Предлагаемые инициативы позволяют сэкономить несколько миллиардов долларов, уменьшая операционную неэффективность, сокращая затраты и избыточные расходы, в том числе и по подготовке излишнего количества документов. Эти инициативы обеспечат предоставление услуг гражданам в сроки, измеряемые в минутах или в часах, вместо сегодняшних дней или недель.

Главным проблемой работы электронного правительства, является дублирование функций и видов деятельности в различных правительственных агентствах и ведомствах. Для граждан это означает необходимость составлять множество отчетов, посещать десятки сайтов и центров вызовов для поиска информации и получения требуемой услуги.

Президентское видение реформирования федерального правительства составляют три фундаментальных принципа: ориентироваться на потребности граждан, а не на чиновников; обеспечивать высокую результативность своих действий; использовать рыночные механизмы и активно поддерживать инновации через развитие конкуренции.

¹⁶ См. подробнее: <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/c-presidential.html>

В США под электронным правительством понимают государственные компьютерные системы, предназначенные для взаимодействия с населением страны (гражданами США, а также иностранцами, например, туристами) и негосударственными структурами. Такими структурами могут быть коммерческие организации, общественные организации, региональные и муниципальные органы власти и др.¹⁷ Все системы, работающие внутри федерального правительства, скажем, бухгалтерская система или система учета кадров, - часть правительственных информационных систем, но это не часть электронного правительства.

Основной тезис сегодняшней администрации: электронное правительство никак не затрагивает принципов работы государства, а является только важным инструментом повышения производительности труда всех госструктур, тем самым использование информационных технологий - не самоцель, а только средство для повышения эффективности работы государственных учреждений. Главное - это повышение производительности труда, а не абстракции вроде более открытого правительства¹⁸.

Для того чтобы сделать федеральное правительство более ориентированным на потребности граждан и на результативную работу, базирующуюся на рыночных механизмах, Офис управления и бюджета развивает Федеральную инициативу построения (Federal Enterprise Architecture) - рамочный документ, предусматривающий совершенствование работы федерального правительства¹⁹.

Электронное правительство - это федеральная система обмена информацией и услугами посредством Интернета и объединенных в одно целое внутренних компьютерных систем правительственных ведомств²⁰. В Законе об электронном

¹⁷ Малков. Л. Электронное правительство в США, модель 2001 года. <http://www.pcweek.ru/> от 8 октября 2001.

¹⁸ См. подробнее: <http://www.e-commerce.ru/digests/russian/issue62/>

¹⁹ См. подробнее: <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/a-1-fea.html>

²⁰ См. подробнее: About E-Gov. <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/g-1-background.html>

правительстве 2002 года говорится, что «электронное правительство» является «критически важным элементом государственного управления» (Sec.2.6).

Закон был принят в целях улучшения управления работой электронного правительства и установил общие правила, которые требуют, чтобы использование информационных технологий на основе Интернета увеличило доступ граждан к правительственной информации и услугам.

Законом предусматривается, в частности, введение в структуру американского правительства новой должности для контроля за работой федеральных информационных систем, а также за предоставлением новых услуг государственным ведомствам, частным компаниям и пользователям из числа обычных граждан.

Администрация президента США, разрабатывая стратегию электронного правительства, намерена поддерживать проекты, направленные на улучшение совместной работы правительственных учреждений, в том числе электронное снабжение, электронные гранты, электронную подпись.

Стратегической целью создания электронного правительства в США является создание полностью электронного правительства, под которым подразумеваются организация защиты информации и предоставление правительственных услуг электронными средствами. Но для полной трансформации федерального правительства в электронное необходимо расширить использование Интернета для предоставления услуг в социальной сфере; интегрировать федеральные, региональные и местные данные; проводить регулярный мониторинг деятельности электронного правительства²¹.

Именно поэтому в настоящее время особое внимание федеральное правительство США уделяет: электронной торговле между государственными организациями и министерствами, проведению электронных торгов на поставку товаров и услуг для удовлетворения государственных нужд;

²¹ См. подробнее: National Informational Infrastructure: <http://www.ibiblio.org/nii/NII-Agenda-for-Action.html>

обеспечению доступа населения к правительственной и административной информации; использованию смарт-карт, в том числе в федеральном правительстве; решению различного рода задач, в частности по получению официальных документов через правительственные веб-сайты, оплате налогов, предоставлению статистической информации о работе государственного аппарата населению и т.д.²².

4. Официальные результаты работы системы «электронное правительство».

В соответствии с Законом об электронном правительстве 2002 года Офис управления и бюджета ежегодно публикует результаты работы электронного правительства²³.

В течение 2003 года 3,4 млн. американских налогоплательщиков декларировали свои налоги с помощью информационной поисковой системы Free File налогового управления (Internal Revenue Services, IRS, <http://www.irs.gov/>), а 350 тыс. коммерческих фирм - с использованием электронных технологий. А в 2005 году уже около 4 млн. граждан подали налоги онлайн, используя для этого специальную систему (IRS Free File).

В области поиска работы в 2005 году было зафиксировано более 65 млн. посещений гражданами соответствующего веб-сайта (<http://www.usajobs.com/>), и при этом в онлайн-режиме было подано более 600 тыс. новых резюме²⁴.

Четвертый отчет, опубликованный в феврале 2007 года Офисом управления и бюджета (www.whitehouse.gov/omb) федерального правительства США, содержит впечатляющие

²² Дрожжинов В., Штрик А. ИТ как приводной ремень повышения эффективности госуправления в США. <http://www.pcweek.ru/>, от 9 апреля 2002.

²³ E-Government Act of 2002, § 3606 E-Government report.

²⁴ См. подробнее: Expanding e-Government Results Report, www.whitehouse.gov/omb/egov/g-7-expanding.html

результаты²⁵. Наиболее важные достижения на конец 2006 года включают следующие проекты:

- по реализации государственных услуг для граждан. К концу 2006 года сайт по пенсионному обеспечению регистрировал свыше 300 тыс. (в отличие от 190 тыс. в предыдущем году) посещений граждан в месяц и предоставил около миллиона направлений к государственным программам по пенсиям и пособиям. На сегодняшний день веб-сайт GovBenefits.gov содержит и предоставляет всю необходимую информацию гражданам. В 2006 финансовом году более 4 млн. граждан продекларировали свои налоги в интерактивном режиме с помощью информационной поисковой системы Free File налогового управления (Internal Revenue Services). По сравнению с 2005 годом количество обращений за субсидиями (grants applications) возросло в 17 раз.

- По повышению внутренней эффективности государственного сектора. Более 100 тыс. интерактивных резюме соискатели работы в госорганах ежемесячно размещают на соответствующем федеральном сайте (<http://www.usajobs.opm.gov/>). Сайт ежедневно посещают более 240 тыс. граждан, ищущих работу или информацию о возможностях карьеры в государственных органах. На сайте «Электронное обучение» (E-Training, <http://www.golearn.gov/>) к концу 2006 года более 840 тыс. федеральных служащих зарегистрировались в Системе управления электронным обучением. Электронное обучение помогает федеральному правительству поддерживать высокий уровень знаний федеральных служащих. Министерство транспорта и Министерство внутренних дел сэкономили более 1 млн. долл. с помощью системы заказа транспортных ваучеров онлайн²⁶.

Отмечая четвертую годовщину Закона об электронном правительстве, Офис управления и бюджета подготовил

²⁵ FY 2006 Report to Congress on Implementation of The E-Government Act of 2002.

http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/reports/2006_e-gov_report.pdf

²⁶ См. подробнее: http://www.whitehouse.gov/omb/egov/g-10-Section_841.html

специальный доклад, в котором определил будущие цели своей работы: сделать электронное правительство более эффективным и наиболее отвечающим чаяниям граждан посредством введения новых информационных технологий²⁷.

Помимо официальных докладов Офиса управления и бюджета, информацию о результатах работы электронного правительства можно найти в журнале «Электронное правительство», издаваемом Университетом Южной Калифорнии и являющемся профессиональным журналом по данной проблематике. Журнал содержит статьи о практическом применении электронного правительства в самом широком смысле²⁸.

5. Техническое обеспечение доступности информации и информационной безопасности.

По мнению И.С. Мелюхина американское правительство является примером открытости, так как «почти все правительственные агентства представлены в Интернете, а все законодательные акты действующего Конгресса США бесплатно доступны через сеть»²⁹.

Доступность федерального руководства и президента США для населения страны обеспечиваются системой Comlink. Данная система имеет удобные и современные службы и средства публикации правительственных документов и открыта для доступа пользователям Интернета. Предоставляемые канцелярией Белого дома материалы брифингов, речей, ответов, проектов законов размещаются на сервере распространения электронной информации системы Comlink и, по мнению

²⁷ См. подробнее: About E-Gov <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/g-1-background.html>

²⁸ См. подробнее: http://www.egovjournal.com/about_mission.htm

²⁹ Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. М., 1999. С. 63-64.

специалистов, более миллиона пользователей ежедневно получают интересующие их документы³⁰.

Другая система - Open Meeting была реализована в рамках национальной инициативы по усилению контроля за деятельностью федерального правительства со стороны граждан. Она позволяет населению подавать предложения и получать отклики на них в интерактивном режиме по электронной почте. Одной из главных целей создания системы было упрощение проведения опросов и получения комментариев из множества разнообразных источников. По имеющимся данным, участие в работе Open Meeting приняли более 3 тыс. человек, высказавших около 1200 предложений. Данная система предполагает исключительно свободный обмен мнениями, проведение дебатов и вынесение окончательных решений.

Обе системы позволили сделать правительство страны доступным для населения и обеспечить граждан совершенными средствами доступа к государственным документам и выбранным представителям в органах управления. В то же время федеральные служащие получили возможность отслеживать настроения избирателей.

С развитием электронного правительства исчезает необходимость в личных посещениях, написании бумажных документов или в телефонной связи с правительственными учреждениями. В 2001 году в число 10 наиболее распространенных и доступных вошли следующие услуги: уплата налогов; заказ публикаций; подача жалоб; регистрация транспортных средств; получение охотничьих лицензий; запрос форм для заполнения; получение рыболовных лицензий; получение различных свидетельств; регистрация участия в семинарах и конференциях; посещение магазинов³¹.

Штаты США сильно различаются по уровню электронизации своих правительств. Наиболее «продвинутыми»

³⁰ См. подробнее: <http://www.ai.mit.edu/projects/iip/doc/comlink/overview.html>

³¹ См. подробнее: State and Federal E-Government in the United States, 2001.

http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center/Pdf/egovt01us.PDF

оказались правительства штатов Пенсильвания, Индиана, Мичиган, Техас, Теннесси, Вашингтон, Калифорния. Велико и различие в электронизации деятельности различных правительственных органов федерального уровня. Наиболее передовыми являются такие ведомства, как Управление продовольственных и лекарственных продуктов, Министерство сельского хозяйства, Федеральная комиссия по связи, Министерство обороны, Министерство образования, Министерство здравоохранения. В целом сайты федерального правительства функционируют более эффективно и качественно, чем сайты правительств штатов³².

Гэри Лок, губернатор штата Вашингтон, в статье «Портал Access Washington (США)» рассказал о том, как правительство штата Вашингтон использует возможности информационной эры, чтобы быть ближе к своим гражданам. Губернатор Лок подробно описал новые услуги, которые доступны через Интернет-портал штата. Этот сайт начал функционировать в ноябре 1998 года, а сейчас ежемесячное число его посетителей уже перевалило за миллион.

Штат Вашингтон имеет один из самых быстро растущих секторов высоких технологий в США, что, по словам Лока, обеспечивает идеальные условия для создания мощного, эффективного правительственного Интернет-портала. Идея Access Washington состоит в том, чтобы сделать работу правительства штата более эффективной. По мнению Лока, эффективный, удобный в использовании правительственный портал повысит доверие общественности к правительству, так как граждане смогут более активно участвовать в процессе управления и выстраивать свои отношения с государственными органами.

Созданный в партнерстве с «Майкрософт», портал Access Washington позволил штату Вашингтон, первому среди американских штатов, предоставить населению практически

³² См. подробнее: State and Federal E-Government in the United States, 2001.

http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center/Pdf/egovt01us.PDF

мгновенный и простой доступ к информационным службам любого ведомства штата. Сейчас компании могут платить через Интернет налоги, правительственные организации — покупать товары и услуги, а обычные граждане — изучать репутацию интересующих их подрядчиков, разыскивать неостребованное имущество, заказывать свидетельства о рождении и смерти. В будущем портал позволит жителям обновлять номерные знаки автомобилей, записывать детей в школу, резервировать места в кемпингах на отпуск, покупать лицензии на рыбную ловлю и многое другое. Для обеспечения безопасности сайт оснащен самыми надежными средствами защиты³³.

В штате Пенсильвания технологические инициативы правительства штата касаются разработки бизнес-приложений для Интернет-портала штата, который уже сэкономил правительству миллионы долларов. Одной из таких инициатив является создание аукционного сайта, где компании выставляют предложения на поставку правительству штата сырья, промышленной продукции, потребительских товаров и услуг. На этих аукционах поставщики в реальном времени конкурируют за заказы крупных закупочных организаций, снижая цены.

Интернет-портал штата представляет собой не просто обычный правительственный сайт; он предоставляет услуги школам, государственным учреждениям, ассоциациям и отдельным гражданам. Информация на сайте группируется так, чтобы быть доступной всем гражданам³⁴.

6. Проблемы обеспечения информационной безопасности.

Однако общество продолжают беспокоить вопросы обеспечения безопасности работы в сети. Электронное

³³ Гэри Лок (Gary Locke). Портал Access Washington (США) http://www.microsoft.com/Rus/Government/events/glc2000/conf_2000_1.m.spx

³⁴ Том Паиз (Tom Paese). Пенсильвания — штат технологий. http://www.microsoft.com/Rus/Government/events/glc2000/conf_2000_7.m.spx

правительство рассматривается многими опрошенными как уязвимый объект для вторжений и атак - 64% взрослых граждан отметили, что они чрезвычайно обеспокоены возможностью проникновения хакеров в правительственные компьютеры. При этом уровень озабоченности граждан проблемой безопасности систем электронного правительства за прошедший период времени изменился мало: в анализе 2000 года этот показатель равнялся 66%.

Похищение персональных данных также является объектом беспокойства среди Интернет-пользователей: две трети (65%) опрошенных заявили, что они чрезвычайно обеспокоены тем, что кто-либо может получить доступ к хранящейся в правительственных базах данных персональной информации и похитить их персональные данные.

Одновременно нужно отметить, что не решены проблемы в таких областях, как безопасность работы в сети, создание интерфейсов для людей с физическими недостатками, хотя и здесь имеется определенный прогресс. Например, уже в 2001 году 6% сайтов предоставляли возможность выбора языка.

Однако уже в конце 2006 года, по оценкам экспертов, большая часть населения США удовлетворена существующим состоянием электронного правительства, многие полагают, что на правительственных сайтах содержится достоверная информация, которой можно полностью доверять, в отличие от информации на частных сайтах, при этом посещение сайтов правительства считается полезным и достаточно безопасным.

7. Основные направления и перспективы развития электронного правительства.

Очень интересно отношение населения США к электронному правительству. Если в 2000 году электронное правительство в большинстве случаев рассматривалось как революционная идея, то согласно исследованию, проведенному в 2001 году, эта революция уступает место рабочей деятельности. Электронное правительство, особенно в штатах и на местных уровнях, быстро развивается и распространяется.

Электронное правительство становится для многих граждан важным средством интерактивного взаимодействия со своими правительствами и властями - большинство пользователей Интернета (76%) и почти половина всего населения Америки (51%) в настоящее время периодически посещают правительственные сайты.

В настоящее время Интернет используется активнее, чем когда-либо, поэтому и государственные услуги, предоставляемые через Интернет, востребованы обществом. По оценкам экспертов более 40 млн. американцев посетили за прошедший год правительственные сайты, чтобы ознакомиться с политикой федеральных, региональных и местных органов власти, и более 20 млн. человек использовали Интернет, чтобы отправить письма правительствам, в которых излагали свое мнение. Эти и подобные данные показывают, что, если американское правительство будет и далее расширять использование информационных технологий, то население воспримет эти меры крайне позитивно³⁵.

В США граждане и деловые круги одобрительно относятся к идее электронного правительства, причем у них растет уверенность, что электронное правительство может быть реализовано, и они охотно готовы увеличить свои инвестиции в этот проект.

В обществе нарастает позитивное отношение к электронному правительству и к его растущему значению в области взаимодействия правительства со своими гражданами. Федеральные власти видят одно из основных преимуществ электронного правительства в том, что оно обеспечивает повышение национальной безопасности. Общественность считает важными правительственные инвестиции налоговых сборов в создание информации и услуг, доступных через Интернет.

Несомненно, что использование Интернета растет повсеместно, это касается также и правительственных агентств и

³⁵ См. подробнее: E-Gov Background // <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/g-1-background.html>

служб. В недавнем исследовании на тему «как американцы входят в контакт с правительством», был сделан вывод о том, что «пользователи Интернета получают значительную выгоду от системы электронного правительства, но и иные многочисленные каналы все еще необходимы для граждан, чтобы обратиться в госструктуры для решения проблем»³⁶.

Важно отметить, что предоставление госслужбами информации и услуг по Интернету открывает новый путь для граждан, чтобы связаться с правительством, который не был доступен еще десятилетие назад.

Эрик Синрод в своей статье «Электронное правительство: взгляд за и против» отмечает, что в то время как государственные чиновники расширяют возможности электронного правительства, было бы также разумно поддержать и модернизировать другие каналы связи граждан с правительством.

Ограничения работы системы электронного правительства имеют отношение к технологическим возможностям людей. Например, не каждый в Соединенных Штатах имеет доступ в Интернет. Для приблизительно одной трети населения страны, не имеющей доступ в Интернет, обращения по телефону, личные посещения или отправка письма - единственно доступные варианты, чтобы связаться с правительством.

Кроме того, многие люди просто не хотят использовать Интернет или электронную почту, чтобы войти в контакт с органами власти, предпочитая использовать для этого телефон. А также люди предпочитают оперативное взаимодействие с правительственным персоналом, через личные посещения, имея дело со срочными или сложными проблемами.

Таким образом, очевидно, что электронное правительство - это полезный способ среди нескольких других способов обращения к правительству, но, тем не менее, это не главный среди них. Согласно американским исследованиям, методы

³⁶ Eric J. Sinrod. A look at the pros and cons of e-government.
http://www.usatoday.com/tech/columnist/ericjsinrod/2004-06-30-sinrod_x.htm

контакта с правительством имеют следующее соотношение: телефон - 42%; правительственный веб-сайт - 29%; личное посещение - 20%; электронная почта - 18%; письма - 17%; и многократные средства - 22% (многократные ответы допускались для каждого опрошенного)³⁷.

В целом можно отметить успешное внедрение концепции электронного правительства. Множатся проекты создания единого портала, который будет единственной точкой выхода в многообразии сайтов различных правительственных учреждений и обеспечит интеграцию всех электронных услуг. В США создание электронного правительства проводится под лозунгом большей открытости и подотчетности правительства гражданам. Таким образом, граждане сами смогут судить об эффективности работы правительственных учреждений, а не полагаться только на заявления руководителей или вышестоящих лиц и сообщения СМИ³⁸.

И это не удивительно, ведь американский идеал - это власть народа, осуществляемая народом и для народа, а информационные технологии XXI века предоставляют гражданам новые мощные средства для претворения в жизнь этого идеала.

В целом можно сказать, что электронное правительство США в настоящее время находится на уровне агентства по требованию, ориентированного на внешнюю деятельность, но имеющего относительно низкий уровень развития электронного управления. Следующий за этим уровень - полностью электронное правительство. Что касается новых возможностей, то развитие электронного правительства упростит для граждан получение высококачественных услуг от федерального правительства и одновременно уменьшит стоимость этих услуг.

³⁷ Eric J. Sinrod. A look at the pros and cons of e-government.
http://www.usatoday.com/tech/columnist/ericjsinrod/2004-06-30-sinrod_x.htm

³⁸ См. подробнее: Электронное правительство в США // <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200003&area=490,1&context=Электронное%20правительство%20в%20США%20&find=true&mcode=2&tid=633200003&nd=458203385>

Переключение федеральных регулирующих процессов на онлайн-технологии обеспечит гражданам упрощенный доступ ко многим важным политическим решениям; улучшит информированность граждан и повысит эффективность действий правительства страны.

Порталы электронного снабжения и управления грантами будут делать транзакции с правительством или получение финансовой помощи от правительства проще, прозрачнее, быстрее и более исчерпывающими. Работа по управлению цепочками поставок даст возможность государственным структурам избежать ненужных действий и сохранить ресурсы.

Можно сделать вывод, что развитие электронного правительства обеспечит: высокое качество обслуживания клиентов безотносительно к тому, как граждане вступают в контакт с агентством - по телефону, лично или через веб-сайт; снижение расходов и уменьшение трудностей в деловых связях с правительством; сокращение правительственных операционных расходов; предоставление доступа к правительственным сайтам и приложениям людям с ограниченными возможностями; повышение прозрачности и ответственности федерального и региональных правительств.

Сочетая современные электронные средства связи и свободу доступа к информации и услугам, электронное правительство является революционной идеей для современной демократии.

Несомненное лидерство США в области формирования национального информационного пространства обусловлено тем, что федеральные власти отчетливо сознают доминирующую роль ИКТ в развитии своей экономики и повышении ее конкурентоспособности на мировом рынке. Американское правительство ведет целенаправленную политику поддержки науки, высоких технологий вообще и информационно-коммуникационных в частности. Наиболее наглядно принципы и результаты такой политики отражает политика по использованию ИКТ в работе федеральных администраций.

ГАРМОНИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Гулемин А.Н.

*Аспирант кафедры информационного права и
естественнонаучных дисциплин Уральской государственной
юридической академии*

В условиях глобализации и перспективы вхождения РФ во Всемирную торговую организацию (ВТО) возрастает роль международного информационного обмена, который нуждается в комплексном правовом регулировании¹. Интернет как один из важных глобальных инструментов такого обмена за последнее время в свою очередь обострил проблемы международной интеграции. Например, назрела необходимость решения проблем ответственности провайдеров за распространение т.н. «грязной» информации, ответственности владельцев иностранных серверов, хранящих информационные ресурсы граждан РФ или других государств. Наконец, проблема ограничения доступа по возрастному цензу (в разных странах могут устанавливаться различные возрастные ограничения). Их необходимо решать не только нормами национального законодательства, но и нормами международного права. Оптимальным решением подобных проблем стала бы гармонизация международного и национального законодательства².

Правило ст. 4 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» подтвердило принцип верховенства международного законодательства над национальным, установив, что законодательство РФ об информации, информационных технологиях и защите

¹ И.Л. Бачило в статье «Проблемы гармонизации законодательства» (<http://www.lawmix.ru/comm.php?id=6703>) отметила, что намерения России вступить в ВТО вызвали необходимость учесть 4,5 тыс. поправок в действующее российское законодательство.

² Якушев М.А. Интернет и право // Законодательство. 1997. № 1

информации основывается на международных договорах³. Тем самым, подтверждена необходимость гармонизации национального и международного законодательства в информационной сфере, которая может осуществляться путем унификации и интеграции правовых систем, а также координации законопроектной работы, принятия новых согласованных актов национального законодательства, проведения предварительной экспертизы законопроектов на соответствие их нормам международного права, а также договорам и решениям, принятым в рамках объединения⁴.

Стремление государств к интеграции в области обмена информацией и обеспечению контроля за преступностью международного характера привели к тому, что в настоящее время разработан массив двусторонних и многосторонних международных договоров, регулирующих отношения в информационной сфере. Одним из таких договоров, призывающих участников к гармонизации законодательства, является Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации (т.н. Конвенция о киберпреступности)⁵, предполагающая не только включение в национальное уголовное законодательство норм, устанавливающих ответственность за преступления в сфере компьютерной информации, но и развитие международного сотрудничества в рамках борьбы с компьютерными преступлениями. Однако процесс интеграции российского и международного законодательства в области борьбы с киберпреступностью замедляет не только и не столько положение, установленное пунктом «b» ст. 32 Конвенции, сколько различия правовых систем государств-участников Конвенции.

³ ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27.07.2006 ст. 4 // Российская газета", № 165, 29.07.2006

⁴ Барков А.В. Проблемы гармонизации в Евразийском экономическом сообществе // Журнал Российского права. 2003. № 8

⁵ Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации ETS № 185 (Будапешт, 23.11.2001) // СПС «Гарант»

Гармонизация законодательства не может быть самоцелью, а должна служить достижению реальных положительных результатов в любой сфере деятельности. К сожалению, Конвенция о киберпреступности не нацелена на решение вопросов в таком аспекте. Она дает слишком большую свободу участникам отношений по поводу ее толкования, а значит, не может стать эффективным средством предупреждения компьютерной преступности.

Задача гармонизации предполагает наличие объективных предпосылок, вследствие которых государство добровольно и самостоятельно может определить глубину участия в процессах сближения и гармонизации законодательства.

Учитывая трансграничный характер сети Интернет, ввести отношения в «жесткие» юридические рамки, очевидно, не удастся, тем не менее, необходимость в регулировании этих отношений уже давно созрела. В первую очередь в силу того, что сеть Интернет - это источник угроз информационной безопасности личности, общества и государства. С учетом современных организационных и технологических способов реальна угроза присутствия в глобальной сети Интернет отдельных организаций (в т.ч. и террористических). В таких условиях международное сотрудничество в борьбе с преступлениями в сети Интернет, учитывающее все особенности данного технологического процесса крайне необходимо. Однако при решении правовых проблем не может быть приемлем тот технизм, который присутствует и в Конвенции, и в других документах, пытающихся урегулировать Интернет-отношения. Социальные проблемы должны решаться преимущественно правовыми способами в комплексе с технологическими. Включение только технических регламентов как в материальное, так и в процессуальное законодательство может ограничить возможности правоохранительных органов в сфере борьбы с компьютерными преступлениями, а значит уменьшить эффективность их работы. Необходимо оптимальное соотношение правовых и технологических средств и более гибкие механизмы совершенствования законодательной техники.

Процесс гармонизации осложняется также различиями правовой культуры разных стран. Например, пока неприемлемым для РФ в настоящий момент представляется институт привлечения юридических лиц к уголовной ответственности за компьютерные преступления. Такой институт (в отличие, например, от США) в нашем законодательстве не закреплён, хотя позиции его сторонников в последнее время набирают силу.

В связи с принятием Конвенции остается актуальным вопрос о пределах юрисдикции государства. Окинавская хартия подтвердила право всех людей на пользование преимуществами глобального информационного обмена и выделила среди демократических ценностей *свободный обмен* информацией и знаниями. Поэтому правозащитные организации всего мира выступили против Конвенции по борьбе с киберпреступностью, усмотрев в ее тексте ограничение информационной свободы. Подобные меры государственного регламентирования использованием всемирной компьютерной сетью предоставляют государственным службам безопасности возможность поиска и перехвата информации в Интернете, устанавливают правила хранения Интернет-провайдерами информации, проходившей через их сайты, на случай, если подобная информация будет затребована в ходе расследования преступлений⁶. В данном случае, как представляется, задача правоохранительных органов по удержанию равновесия между потребностями общества, государства и личности заключается в более оптимальных подходах формирования международных документов.

Несмотря на то, что Конвенция до сих пор не подписана в настоящем виде Россией, отдельные ее положения начинают внедряться в российскую правовую систему. Уголовный Кодекс, например, дополнен статьей 242.1 - изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних. В разных странах до сих

⁶ Кузнецова Н.П. Информационная экономика как объект государственного и межгосударственного регулирования // <http://meomts.narod.ru/Materials.html>

пор устанавливаются различные подходы к решению тех или иных правовых вопросов, поэтому принятие такого объемного и всеобъемлющего документа, как Конвенция, в настоящее время может считаться нецелесообразным. Следует согласиться с теми авторами, которые считают более эффективным постепенное принятие отдельных норм, в первую очередь материального характера, т.к. именно они позволяют создать единое правовое пространство⁷.

Работа по сближению российского, зарубежного и международного законодательства не может быть односторонней. Скорее она должна быть взаимонаправленной и взаимозависимой⁸. Усилия по гармонизации законодательства должны приниматься всеми заинтересованными сторонами. Одним из способов гармонизации может являться вынесение на «коллективное обсуждение» норм, предполагающих регулирование информационной сферы. В 2001 году в Москве была открыта для подписания Конвенция «Об информационном и правовом сотрудничестве, касающемся «информационных общественных услуг». В соответствии с требованиями этой Конвенции при разработке внутренних норм об информационных общественных услугах, стороны могут принимать во внимание заключения на проекты этих норм, переданные другими участниками Конвенции. Подобный обмен мнениями на концептуальном уровне, безусловно, сблизил бы информационное законодательство разных стран, дал возможность установить единую терминологию или сходные процедуры предоставления информационных услуг. Учитывая их трансграничный характер, это облегчило бы задачу как поставщикам и потребителям подобного рода услуг, так и государственным контролирующим органам.

Представляется необходимым в ближайшее время усилиями государства и международного сообщества разработать

⁷ Кабалкин А.Ю., Санникова Л.В. Глобализация правового пространства и новеллы российского гражданского законодательства // Российская юстиция. 2001. № 12

⁸ Тихомиров Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал Российского права. 2002. № 1

поправки к Конвенции о киберпреступности, подтверждающие приоритет прав личности над правами государства и общества; возможно и создание международного органа по рассмотрению дел, связанных с нарушением правопорядка в киберпространстве (одним из аргументов за наличие единого международного органа является условие о том, что помимо исключительно юридических конструкций, судьи должны владеть и технологическими навыками).

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ ПО ИНФОРМАЦИОННОМУ ПРАВУ

Ключко Н.В.

к.э.н., доцент кафедры документоведения и документационного обеспечения управления Государственного университета управления

Исследование современного состояния учебной литературы по информационному праву проводилось на основе книжных коллекций Российской государственной библиотеки (РГБ), Государственной публичной научно-технической библиотеки (ГПНТБ), а также предложения книг по информационному праву на нескольких сайтах интернет-магазинов, в первую очередь интернет-магазина «Озон», который считается одним из крупнейших поставщиков научной литературы.

С точки зрения учебной литературы по информационному праву **2007 год** начался очень многообещающе, в этом году уже вышло несколько учебников по информационному праву и постатейный комментарий к Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» авторов **Королева А.Н.** и **Плешаковой О.В.**¹ Правда, два учебника этого года «Информационное право» **Городова О.А.**² и «Информационное право России: учебник для ссузов» **Чаннова С.Е.**³ практически являются переработанными и дополненными переизданиями учебников, изданных несколько лет назад⁴, зато третья книга, — учебное пособие, написанное

¹ Королев А.Н., Плешакова О.В. Об информации, информационных технологиях и о защите информации. Постатейный комментарий к Федеральному закону. М.: Юстицинформ, 2007. 125 с.

² Городов, О.А. Информационное право: учебник. М.: Проспект, 2007. 242 с.

³ Чаннов С.Е. Информационное право России: учеб. для ссузов. М.: Приор-издат: Приор, 2007. 224 с.

⁴ Городов О.А. Основы информационного права России: Учебное пособие. М.: Юридический центр Пресс, 2003. 305 с.; Чаннов С.Е.

для студентов и магистрантов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» *Н.Н. Ковалевой*⁵, деканом факультета магистратуры Саратовской государственной академии права, соискателем степени доктора юридических наук, которое по сути своей является серьезным современным учебником, - первый новый учебник, подготовленный после принятия нового Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В этом году появилось также еще одно издание жанра в последнее время достаточно популярного — Н.А. Агалец⁶; Информационное право. Ответы на экзаменационные вопросы.

На фоне нескольких учебных изданий за четыре месяца 2007 года **за весь 2006 год** издано одно учебное пособие для сдачи экзамена по информационному праву *С.Е. Чаннова*⁷ (которое по сути является кратким переизданием пособия 2004 г.) и один учебно-методический комплекс по информационному праву для студентов юридических высших учебных заведений *Д.А. Ястребовым*⁸ (который также в основном является переизданием учебно-методических материалов 2004 года), говорят о серьезных ожиданиях перемен в учебных курсах информационного права, связанных, конечно же, с принятием в июле 2006 г. нового ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», заменившим ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации».

Информационное право России: учеб. для ссузов. М.: Приор-издат: Приор, 2004. 224 с.

⁵ Ковалева Н.Н. Информационное право России: учеб. Пособие. М.: Дашков и Ко, 2007. 359 с.

⁶ Агалец Н.А. Информационное право. Ответы на экзаменационные вопросы. М.: ТетраСистемс НТООО, 2007. 139 с.

⁷ Чаннов С. Е. Информационное право: пособие для сдачи экзамена. М.: Юрайт , 2006. 142с.; Чаннов С.Е. Информационное право России: учеб. для ссузов. М.: Приор-издат: Приор, 2004. 224 с.

⁸ Ястребов Д. А. Информационное право: учеб.-метод. комплекс для студентов юрид. высш. учеб. заведений. М.: Полтекс, 2006. 20 с.; Ястребов Д. А. Информационное право: Учеб.-метод. материалы. М.: Изд-во Прима-Пресс, 2004. 19 с.

В **2005 году**, так же, как и в предыдущие три года, **включая 2002 год**, ежегодное количество изданных наименований учебной литературы по проблемам информационного права составило в среднем 15-17 наименований с учетом изданий по правовым проблемам информационной безопасности и интернет-праву. В **2001 году**, также как и в **2000 году** в среднем издавалось по 2 наименования учебников по информационному праву которые в 2001 году были дополнены несколькими наименованиями учебных изданий по правовым проблемам информационной безопасности, а в 2000 - по правовым проблемам электронных документов.

Прошлое тысячелетие было отмечено **появлением в начале 90-х гг. первых двух монографий, посвященных проблемам информационного права и в конце 90-х гг. первых двух учебных изданий по информационному праву. Монографии** по проблемам информационного права «Информационное законодательство России» (1993) и «Основы федерального информационного права России» (1995) были написаны **А.Б. Агаповым**⁹ в процессе подготовки докторской диссертации «Организационно-правовые проблемы информационного обеспечения государственных органов», которую он защитил в 1995 г., после чего в своей научной деятельности перешел от проблематики информационного права к проблематике главным образом административного права.

Первые учебные издания по информационному праву связаны с известными именами **В.А. Копылова** и **М.М. Рассолова**. В 1997 г. был впервые издан **первый учебник по информационному праву** заведующего кафедрой правовой информатики Московской юридической академии профессора **В.А. Копылова**¹⁰, который к настоящему времени выдержал пять

⁹ Агапов А.Б. Информационное законодательство России. М.: Горизонт, 1993. 144 с.; Агапов А.Б. Информационно-правовое обеспечение деятельности в сфере культуры. М.: Культура, 1992. 166 с.

¹⁰ Копылов В.А. Информационное право: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. 510 с.; Копылов В.А. Информационное право: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. 510 с.; Копылов В.А. Информационное право: Вопросы теории и практики. М.:

переизданий, а также первое учебное пособие по информационному праву *М.М. Рассолова*¹¹, которое до настоящего времени можно приобрести в интернет-магазинах.

2000 г. характеризуется **появлением первого курса правовой информатики**, созданного д.ю.н. О.А. Гавриловым¹², переизданного в 2002 г., **началом издания учебно-методической литературы по информационному праву**, содержащей главным образом подборки нормативно-правовой информации и **последним по времени сборником нормативно-правовых актов, посвященным компьютерному праву**. Это учебное пособие преподавателя Воронежского государственного университета *Ю.Г. Просвирнина*¹³ «Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования» (переизданное в 2003 г.), которое предваряется очерком информационного законодательства, методическими материалами и программой курса по информационному праву, определяющей содержательную структуру книги и солидной подборки нормативно-правовых материалов. Учебник по компьютерному праву, подготовленный *К.С. Скромниковым*¹⁴ и изданный Международным независимым эколого-политологическим университетом является, видимо, заключительным аккордом борьбы за именование этого направления - компьютерное или

Юристь, 2003. 621 с.; Копылов В.А. Информационное право: учебник. 2. изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2002. 510 с.; Копылов В.А. Информационное право [Учеб. пособие для вузов]. М.: Юристь, 1997. 469 с.

¹¹ Рассолов М.М. Информационное право: Учеб. пособие. М.: Юристь, 1999. 398 с.

¹² Гаврилов О.А. Курс правовой информатики: учебник для вузов. Издательство НОРМА, 2002. 432 с.

¹³ Просвирнин Ю.Г. Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2000. 368 с.; Просвирнин Ю.Г. Информационное право: учеб. пособие. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 628 с.

¹⁴ Скромников К.С. Компьютерное право РФ. Учебник. МНЭПУ, 2000. 224 с.

информационное право. Понятие компьютерного права было введено в начале 90-х гг. *Ю.М. Батуриным*¹⁵, но с тех пор учебной литературы по компьютерному праву практически не появлялось за исключением учебного пособия К.С. Скромникова несмотря на то, что вплоть до настоящего времени в МИФИ существует кафедра компьютерного права. Актуальность, правомерность и распространение в учебной практике проблематики именно информационного права подтверждается также **началом издания в 2000 году книг, посвященных правовому статусу электронных документов**¹⁶, а также первой официально изданной «Шпаргалкой по информационному праву» *Н.О. Якубенко*¹⁷.

2001 год отмечен вниманием к учебной литературе по информационному праву Российской академии наук в лице заведующей сектором информационного права Института государства и права РАН *И.Л. Бачило*¹⁸ - это ее учебник «Информационное право: Основы практической информатики» (переизданный в 2003 году) и совместный учебник по информационному праву *И.Л. Бачило, В.Н. Лопатина* и *М.А. Федотова*¹⁹ «Информационное право» под редакцией академика

¹⁵ Батурин Ю.М. Проблемы компьютерного права. М., 1991.

¹⁶ Вершинин А.П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде. Городец, 2000. 248 с.; Ткачев А.В. Правовой статус компьютерных документов: основные характеристики. Городец, 2000. 95 с.

¹⁷ Якубенко Н.О. Шпаргалка по информационному праву: Ответы на экзаменационные билеты. Аллель-2000. 64 с.

¹⁸ Бачило И.Л. Информационное право: Основы практ. информатики. Учеб. пособие. М.: Юринформцентр: Тихомиров М.Ю., 2001. 352 с.; Бачило И.Л. Информационное право: Основы практической информатики Учеб. пособие. М.: Юринформцентр: Тихомиров М.Ю., 2003.

¹⁹ Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. для студентов вузов. 2-е изд., с изм. и доп. СПб.: Изд-во Р.Асланова «Юрид. центр Пресс», 2005. 723 с.; Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. для студентов вузов. 2-е изд., с изм. и доп. СПб.: Изд-во Р.Асланова «Юрид. центр Пресс», 2005. 723 с.

РАН, директора Института государства и права РАН **Бориса Николаевича Топорнина**, который является также ректором Академического правового университета при ИГП РАН (2001, переиздан в 2005). Эти учебники наряду с учебниками **В.А. Копылова**, если называть вещи своими именами, положили начало классической учебной литературе в области информационного права.

В этом же году начинает появляться **первая учебная литература, посвященная правовым проблемам информационной безопасности**, это учебные пособия **А.А. Фатьянова**²⁰ «Правовое обеспечение безопасности информации в РФ», **А.В. Коломийца**²¹ «Тайна. Коммерческая. Служебная. Государственная», **О.А. Колобова и В.Н. Ясенева**²² «Информационная безопасность и антитеррористическая деятельность современного государства: проблемы правового регулирования и варианты их решения». Необходимо отметить в этом году также *появление первой брошюры, посвященной анализу правового значения ЭЦП Б.Д. Завидова*²³ «Электронная цифровая подпись». Интересным событием 2001 года была книга д.э.н., проф. **В.А. Каменецкого и В.П. Патрикеева**²⁴ «Собственность в XXI столетии» (переизданная в 2004 году) с отдельной главой «Информация как объект собственности».

2002 год явился основной точкой отсчета появления литературы, посвященной правовым проблемам Интернета,

²⁰ Фатьянов А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в РФ. Учебное пособие. Юрист, 2001. 412 с.

²¹ Коломиец А.В. Тайна. Коммерческая. Служебная. Государственная. Сборник нормативных правовых актов РФ. Статус, 2001. 656 с.

²² Колобов О.А., Яснев В.Н. Информационная безопасность и антитеррористическая деятельность современного государства: проблемы правового регулирования и варианты их решения : учеб. пособие. Нижний Новгород, 2001. 374 с.

²³ Завидов Б.Д. Электронная цифровая подпись. (Правовое значение. Анализ законодательства и законопроектов). Издательство: Экзамен, 2001. 32 с.

²⁴ Каменецкий В.А., Патрикеев В.П. Собственность в XXXXI столетии. 2001.

это «Право и Интернет: очерки теории и практики» **В.Б. Наумова**²⁵, а также «Правовые аспекты использования интернет-технологий» **А.С. Кемраджа и Д.В. Головерова**²⁶, примечательно что этих книг нет ни в РГБ, ни в ГПНТБ. Этот год ознаменован также изданием *междисциплинарного спецкурса «Международное информационное право»*²⁷, и методических материалов к нему, разработанных *Фондом защиты гласности*. В этом же году начинают появляться *книги, посвященные правовым проблемам средств массовой информации*, это «Право массовой информации в Российской Федерации» **М.А. Федотова**²⁸, и «Средства массовой информации, государство, право» **И.И. Лукашука**²⁹, которые в крупнейшие библиотеки также не попадают. В 2002 году появляется *первый словарь-справочник по правовому обеспечению информационных технологий* (сост. **Ю.И. Фединский**³⁰). *Иркутская государственная экономическая академия* издает *прикладное учебное пособие для проведения семинарских занятий «Информационное право в задачах, ответах и комментариях»*³¹, продолжают появляться сборники нормативных материалов по информационному праву³²

²⁵ Наумов В.Б. Право и Интернет: очерки теории и практики. 2002.

²⁶ Кемрадж А.С., Головеров Д.В. Правовые аспекты использования интернет-технологий. Книжный мир, 2002. 410 с.

²⁷ Международное информационное право / Метод. материалы к междисциплинар. спецкурсу; Фонд защиты гласности; Авт.-сост. Т. М. Смыслова. М.: СТЭНСИ, 2002. 190 с.

²⁸ Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Международные отношения, 2002. 624 с.

²⁹ Лукашук И.И. Средства массовой информации, государство, право. 2002.

³⁰ Словарь-справочник по информационным технологиям. Правовое обеспечение / Сост. Ю.И. Фединский. М.: АСТ; Астрель, 2002. 909 с.

³¹ Информационное право в задачах, ответах и комментариях: Учеб. пособие. М-во образования Рос. Федерации. Иркут. гос. экон. акад.; [Сост.: В. А. Пархомов]. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2002. 69 с.

³² Информационное право: сб. нормат. материалов / Российская академия гос. службы при Президенте Российской Федерации; Сост.: В.К. Кузнецов, Ф.В. Кузнецов. Новосибирск. Ч. 1. 2002. 91 с.;

(Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации), впервые Российской академией государственной службы совместно Сибирской академией государственной службы издается **Хрестоматия для дистанционного обучения по курсу информационного права**³³ для специальности 021100 "Юриспруденция". В этом году **усиливается внимание РАН к проблематике информационного права** и издается совместно **Институтом государства и права РАН с Институтом научной информации по общественным наукам** сборник научных трудов «Право и информатизация общества»³⁴.

В 2003 г. связан с началом переиздания основных на тот момент учебников информационного права, наряду с переизданием учебника В.А. Копылова³⁵ переиздается учебник **И.Л. Бачило**³⁶ «Информационное право: Основы практической информатики», а также учебное пособие по курсу информационного права **Ю.Г. Просвирнина**³⁷. Появляется новое

Информационное право: сб. нормат. материалов / Российская академия гос.службы при Президенте Российской Федерации;Сост.: В.К.Кузнецов, Ф.В.Кузнецов. Новосибирск. Ч. 2. 2002. 91 с.; Информационное право: Сб. норматив. материалов. Новосибирск: СибАГС, 2002. 93 с. Добав.: Кузнецов В.К., сост. Сибирская академия государственной службы (Новосибирск).

³³ Информационное право: Хрестоматия для дистанц. обучения по специальности 021100 "Юриспруденция" Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Сиб. акад. гос. службы. [Ин-т переподгот. специалистов] ; Авт.-сост. В.К. Кузнецов. Новосибирск: СибАГС, 2002. 93 с.

³⁴ Право и информатизация общества: сб.науч.тр. / Рос.АН, Ин-т науч.информ.по общественным наукам, Ин-т государства и права; Редкол.: Е.В.Алферова, И.Л.Бачило, Г.В.Белов и др. М., 2002. 340 с.

³⁵ Копылов В.А. Информационное право: Вопросы теории и практики. М.: Юристъ, 2003. 621 с.

³⁶ Бачило И.Л. Информационное право: Основы практической информатики Учеб. пособие. М.: Юринформцентр: Тихомиров М.Ю., 2003.

³⁷ Просвирнин Ю.Г. Информационное право: учеб. пособие. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 628 с.

учебное пособие по информационному праву *О.А. Городова*³⁸, появляется *первый учебно-методический комплекс для дистанционного обучения по курсу информационного права* в СибАГС³⁹ *В.К. Кузнецова*, издается *объемный сборник документов по проблемам правового регулирования информационных технологий* подготовленный *А.В. Шамраевым*⁴⁰, продолжают появляться *новые имена авторов книг по правовым проблемам Интернета: А. Серго*⁴¹ — «Интернет и право», *И.М. Рассолов*⁴² «Право и интернет. Теоретические проблемы», *С.А. Бабкин*⁴³ «Право, применимое к отношениям, возникающим при использовании сети Интернет: Основные проблемы». Если в 2003 году книгу *А. Серго* можно уже найти в ГПНТБ, с остальными книгами этого года по правовым проблемам Интернета можно ознакомиться только после приобретения их в интернет-магазинах. **Продолжают издаваться учебные пособия, посвященные правовым проблемам информационной безопасности: В.А. Мазурова**⁴⁴ «Тайна: государственная, коммерческая, банковская, частной жизни: Уголовно-правовая защита», *Ю.В. Гаврилина*⁴⁵

³⁸ Городов О.А. Основы информационного права России: Учебное пособие. М.: Юридический центр Пресс, 2003. 305 с.

³⁹ Кузнецов В.К. Информационное право: Учеб.-метод. комплекс для дистанц. обучения по спец. 021100 "Юриспруденция". Новосибирск: СибАГС, 2003. 168 с.

⁴⁰ Шамраев А.В. Правовое регулирование информационных технологий. Анализ проблем и основные документы. Версия 1.0: монография. М.: Статут; Интертех: БДЦ-пресс, 2003. 1012 с.

⁴¹ Серго А. Интернет и право. М.: Бестселлер, 2003. 269 с.

⁴² Рассолов И.М. Право и интернет. Теоретические проблемы. 2003.

⁴³ Бабкин С.А. Право, применимое к отношениям, возникающим при использовании сети Интернет: Основные проблемы. 2003.

⁴⁴ Мазуров В.А. Тайна: государственная, коммерческая, банковская, частной жизни: Уголовно-правовая защита: учеб. пособие Науч. ред. С.В. Землюков. Издательство: Дашков, 2003. 156с.

⁴⁵ Гаврилин Ю.В. Преступления в сфере компьютерной информации. Квалификация и доказывание: Учебное пособие. Книжный мир, 2003. 245 с.

«Преступления в сфере компьютерной информации. Квалификация и доказывание».

В 2003 г. вышли книги, посвященные правовым аспектам интеллектуальной собственности: *В.А. Дозорцева* и *И.Г. Дежкиной*⁴⁶. Эти книги, а также книги по правовым проблемам информационной безопасности крупнейшие библиотеки пока не комплектуют. Зато в ГПНТБ в 2003 г. уже можно найти две книги изданные в этом году и очень полезные для вводных лекций по информационному праву - это подготовленная сектором информационного права ИГП РАН монография «Информационные ресурсы развития Российской Федерации. Правовые проблемы»⁴⁷ и небольшая монография *А.С. Акимова*⁴⁸, посвященная правовым аспектам информационной сферы.

2004 год характеризуется, помимо переиздания учебника *В.А. Копылова*⁴⁹ появлением новых имен в области учебной литературы по информационному праву, а также правовой информатике - это *М.А. Лапина, А.Г. Ревин, В.И. Лапин*⁵⁰ (учебное пособие для студентов вузов «Информационное право»), *С.Е. Чаннов*⁵¹ (учебник для средних специальных учебных заведений «Информационное право России»), *А.К. Костылев*⁵² (учебное пособие «Информационное право»),

⁴⁶ Дозорцев В.А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации: Сб. статей. Статут, 2003. 416 с.; Дежкина И.Г. Проблемы прав на интеллектуальную собственность. Дело, 2003. 114 с.

⁴⁷ Информационные ресурсы развития Российской Федерации. Правовые проблемы: монография / А.А. Антопольский, И.Л. Бачило, Г.В. Белов и др. СПб.: Наука, 2003. 403 с.

⁴⁸ Акимов А.С. Информационная сфера: монография. Калуга: АКФ "Полигон", 2003. 142 с.

⁴⁹ Копылов В.А. Информационное право: учебник. 2. изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. 510 с.;

⁵⁰ Лапина М.А., Ревин А.Г., Лапин В.И. Информационное право: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Юнити: Закон и право, 2004. 335 с.

⁵¹ Чаннов С.Е. Информационное право России: учеб. для сузов. М.: Приор-издат: Приор, 2004. 224 с.

⁵² Костылев А.К. Информационное право: учеб. пособие. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2004. 185 с.

*Д.А. Ястребов*⁵³ (Учебно-методические материалы по информационному праву. *А.И. Исаченкова*⁵⁴ из Пермского государственного института культуры составила комплексный сборник нормативно-правовых актов по проблемам информационного права, информационной безопасности и защиты информации, *С.Г. Чубукова и В.Д. Элькин* подготовили новое учебное пособие по основам правовой информатики⁵⁵.

Новые имена в 2004 году появляются также в области **монографической литературы по информационному праву** - это *В.И. Кутузов и А.Т. Раимова*⁵⁶ (монография «Основы информационного законодательства»), начинает появляться **спектр брошюр, посвященных различным смежным аспектам информационного права** - это брошюра *Т.Н. Ивлевой*⁵⁷, посвященная **правовым проблемам библиотечной деятельности** (Нормативно-правовое регулирование и ресурсное обеспечение рынка библиотечно-информационных услуг), брошюра подготовленная коллективом авторов **по проблемам правовой охраны объектов авторского права и смежных прав, обусловленных современными информационно-телекоммуникационными системами**⁵⁸,

⁵³ Ястребов Д.А. Информационное право: Учеб.-метод. материалы. М.: Изд-во Прима-Пресс, 2004. 19 с.

⁵⁴ Информационное право. Информационная безопасность и защита информации: сб. норматив.-правовых актов. Пермь: Перм. гос. ин-т искусства и культуры: Западно-Урал. ин-т экономики и права, 2004. 325 с. Исаченкова, Анна Ивановна, сост. Пермский государственный институт культуры

⁵⁵ Чубукова С.Г., Элькин В.Д. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики): Учебное пособие. Контракт, 2004. 252 с.

⁵⁶ Кутузов В.И., Раимова А.Т. Основы информационного законодательства. Монография. М.: УРСС, 2004. 336 с.

⁵⁷ Нормативно-правовое регулирование и ресурсное обеспечение рынка библиотечно-информационных услуг / Т.Н. Ивлева. СПб.: О-во Знание, 2004. 23 с.

⁵⁸ Исследование проблем правовой охраны объектов авторского права и смежных прав, обусловленных современными информационно-

брошюра *Е.А.Зверевой*⁵⁹ по гражданско-правовым аспектам информационных правоотношений в сфере предпринимательской деятельности.

В сфере правовых проблем Интернета в 2004 году также появляется *новый интересный автор* - *В.О. Калятин*⁶⁰ («Право в сфере Интернета»), новую свою книгу издает в этом году *И.М. Рассолов*⁶¹ («Интернет-право»). Кроме того, издательство Волтерс Клувер публикует в этом году опять с новыми именами авторов в сфере информационного права две книги, посвященные исследованию феномена информации как объекта собственности, но уже в связи с размещением информации в сети интернет, это *Е. Войниканис, М. Якушев*⁶² («Информация. Собственность. Интернет: Традиция и новеллы в современном праве»), а также *Н.Н. Лебедева*⁶³ (Право. Личность. Интернет).

2005 год с одной стороны продолжает некоторые уже сложившиеся тенденции в издании учебной литературы по информационному праву - это переиздания ряда уже известных учебников: «Информационное право» *И.Л. Бачило, В.Н. Лопатина, М.А. Федотова*⁶⁴, «Информационное право» *В.А. Копылова*⁶⁵, «Информационное право» *А.К. Костылева*⁶⁶,

телекоммуникационными системами / Л.И. Подшибихин [и др.]. М.: ИНИЦ Роспатента, 2004. 54 с.

⁵⁹ Зверева Е.А. Информационные правоотношения в сфере предпринимательской деятельности: гражданско-правовые аспекты. М.: Изд-во Когито-Центр, 2004. 85 с.

⁶⁰ Калятин В.О. Право в сфере Интернета. Инфра-М, 2004. 480 с.

⁶¹ Рассолов И.М. Интернет-право. ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 143 с.

⁶² Войниканис Е., Якушев М. Информация. Собственность. Интернет: Традиция и новеллы в современном праве. Волтерс Клувер, 2004. 176 с.

⁶³ Лебедева Н.Н. Право. Личность. Интернет. Волтерс Клувер, 2004. 232 с.

⁶⁴ Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. для студентов вузов. 2-е изд., с изм. и доп. СПб.: Изд-во Р.Асланова «Юрид. центр Пресс», 2005. 723 с.

⁶⁵ Копылов В.А.: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист , 2005. 510 с.

появление новых имен в области уже, можно так сказать, традиционного, информационного права, как московских авторов - *С.Н. Загородников, А.А. Шмелев*⁶⁷ «Основы Информационного права», так и «нестоличных» авторов, причем **расширение их географического круга можно назвать спецификой изданий этого года** — это *А. В. Бакаев*⁶⁸ из Ростова на Дону («Основы информационного права»); *А.А. Подзорова*⁶⁹ из Липецка («Информационное право»), *Д.С. Выголовский*⁷⁰ из г. Шахты ростовской обл. («Информационное право»). Продолжают **активно разрабатываться правовые проблемы информационной безопасности**, причем **интересной спецификой этого года изданий является их преимущественно коллективный характер** - это работы «Развитие правового обеспечения информационной безопасности»⁷¹, «Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Информационная безопасность»⁷², «Правовое обеспечение информационной безопасности»⁷³, «Право и информационная безопасность»⁷⁴,

⁶⁶ Костылев А.К. Информационное право: учеб. пособие. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2005. 214 с.

⁶⁷ Загородников С.Н., Шмелев. А.А. Основы Информационного права. Учебное пособие. 2005.

⁶⁸ Бакаев А.В. Основы информационного права: учеб. пособие. Ростов н/Д: Рост. гос. строит. ун-т, 2005. 82 с.

⁶⁹ Подзорова А.А. Информационное право: учеб. пособие. Липецк: Липец. эколого-гуманитар. ин-т, 2005. 43 с.

⁷⁰ Выголовский Д.С., Информационное право : учеб. пособие для студентов дневной и заоч. форм. обучения специальности 021100 «Юриспруденция». Шахты (Ростовская обл.): Изд-во ЮРГУЭС, 2005. 120 с.

⁷¹ Развитие правового обеспечения информационной безопасности: монография / Стрельцов А.А. [и др.]; под ред. А.А. Стрельцова. М.: Престиж, 2005. 196 с.

⁷² Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Информационная безопасность: учеб. пособие / С. Г. Антимонов [и др.]. - М.: МГФ Знание, 2005. - 510 с.

⁷³ Правовое обеспечение информационной безопасности: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по спец.: 075200 - "Компьютерная

«Методологические, организационные и правовые основы информационной безопасности»⁷⁵. Издается сборник документов «Новое в законодательстве о защите информации»⁷⁶. Продолжением тенденций этого тысячелетия является обращение к правовым проблемам интеллектуальной собственности, это изданный в 2005 году курс лекций *А.Г. Серго и В.С. Пуцина*⁷⁷ «Основы права интеллектуальной собственности».

Принципиально новыми моментами издания учебной литературы по информационному праву в 2005 году стало обращение проблематики информационного права к сфере электронного бизнеса и появление по этой проблематике двух учебников *А.А. Тедеева*⁷⁸, в которых он прямо утверждает, что информационное право - это право Интернета и вводит понятия информационного гуманитарного и информационного экономического права, а также рассматривает информационно-правовые режимы бюджетных, налоговых и расчетных отношений. В этом же году издается учебное пособие *Е.Л. Логинова*⁷⁹ достаточно экзотической

безопасность", 075500 - "Комплексное обеспечение информационной безопасности и автоматизированных систем" / С.Я. Казанцев, О.Э. Згадзай, Р.М. Оболенский [и др.]. - М.: Академия, 2005. - 239 с.

⁷⁴ Право и информационная безопасность [Текст] : учеб. пособие / А.П. Фисун, А.Н. Касилов, Ю.А. Глоба [и др.]. - М.: Приор-издат, 2005. - 267 с.

⁷⁵ Методологические, организационные и правовые основы информационной безопасности [Текст] : в 3-х ч. / В. Н. Ильюшенко [и др.]. - Томск: Изд-во Ин-та оптики атмосферы, 2005. - 474 с.

⁷⁶ Новое в законодательстве о защите информации: Сб. документов - (Новое в российском законодательстве). ДеЛи, 2005. 48с.

⁷⁷ Серго А.Г., Пуцин В.С. Основы права интеллектуальной собственности. Курс лекций. Учебное пособие. 2005.

⁷⁸ Тедеев А.А. Информационное право: учебник. М.: Эксмо. Eksmo Education, 2005. 463 с.; Тедеев А.А. Информационное право (право Интернета): учеб. пособие. М.: Эксмо, 2005. 301с.

⁷⁹ Логинов Е.Л. Отмывание денег через Интернет-технологии: Методы использования электронных финансовых технологий для легализации

направленности под названием «Отмывание денег через Интернет-технологии: Методы использования электронных финансовых технологий для легализации криминальных доходов и уклонения от уплаты налогов». С новой тенденцией, которая появилась также в этом году и новым правовым термином «медиаправо» связана книга *Н.И. Бусленко*⁸⁰ «Медиаправо России», а также *В.Н. Монахова*⁸¹ «Свобода массовой информации в интернете».

В 2006 году в ожидании кардинальных перемен в связи с подготовкой и принятием Федерального Закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» по информационному праву издается только пособие для сдачи экзамена *С.Е. Чаннова*⁸² и переиздается справочник *А.В. Шамраева*⁸³ «Правовое регулирование информационных технологий», а также издаются материалы парламентских слушаний 2005 года «О проблемах законодательного регулирования деятельности в сфере информационных технологий и связи»⁸⁴. **Основной особенностью 2006 года** является интенсификация изданий, посвященных проблемам интеллектуальной собственности - это коллективная монография «Евразийская патентно-

криминальных доходов и уклонения от уплаты налогов: Учебное пособие. ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 207 с.

⁸⁰ Бусленко Н.И. Медиаправо России: Документы, комментарии, вопросы и ответы. Феникс, 2005. 285 с.

⁸¹ Монахов В.Н. Свобода массовой информации в интернете. Правовые условия реализации. Москва: Галерея, 2005. 412 с.

⁸² Чаннов С.Е. Информационное право: пособие для сдачи экзамена. М.: Юрайт, 2006. 142 с.

⁸³ Шамраев А.В. Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. Статут, 2006. 1013 с.

⁸⁴ О проблемах законодательного регулирования деятельности в сфере информационных технологий и связи: материалы парламент. слушаний 1 марта 2005 г.: Материалы "правительств. часа" 20 апреля 2005 г.: Материалы семинара-совещания. 7 июня 2005 г. / Федерал. собрание РФ. Гос. дума. - М.: Гос. Дума, 2006. 27 с.

информационная система»⁸⁵, монографии **Ю.А. Варфоломеевой**⁸⁶ «Интеллектуальная собственность в условиях инновационного развития» и О.В. Аبلёзговой⁸⁷ «Коммерческое использование интеллектуальной собственности в России и зарубежных странах», Сборник законов, международных договоров, правил Роспатента с комментариями, подготовленный Л.А. Трахтенгерц и В.М. Жуйковым⁸⁸.

В заключение необходимо особо отметить последнее изданное новое учебное пособие **2007 года** — **«Информационное право России»**, написанное для студентов и магистрантов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» **Н.Н. Ковалевой**⁸⁹, которое носит комплексный характер и кратко аккумулирует в себе все лучшее, что было написано по информационному праву к сегодняшнему дню.

⁸⁵ Евразийская патентно-информационная система: монография / Х. Ф. Фаязов [и др.]. М.: ОАО ИНИЦ "Патент", 2006. 107 с.

⁸⁶ Варфоломеева Ю.А. Интеллектуальная собственность в условиях инновационного развития: Монография. Ось-89, 2006. 144 с.

⁸⁷ Аبلёзгова О.В. Коммерческое использование интеллектуальной собственности в России и зарубежных странах. М.: Издательство «Дашков», 2006. 300 с.

⁸⁸ Трахтенгерц Л.А., Жуйков В.М. Охрана интеллектуальной собственности в России Сборник законов, международных договоров, правил Роспатента с комментариями. Контракт, 2006. 880с.

⁸⁹ Ковалева Н.Н. Информационное право России: учеб. Пособие. М.: Дашков и Ко, 2007. 359 с.

**НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
СТАНДАРТОВ ВЫСШЕГО ЮРИДИЧЕСКОГО
ОБРАЗОВАНИЯ**

Ковалева Н.Н.,

К.ю.н., доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной академии права, декан факультета магистратуры, начальник управления контроля качества образования

В настоящее время в Саратовской государственной академии права факультете магистратуры функционирует уже шесть лет. Анализ деятельности данного института, а также ряд последних законодательных изменений позволяют выделить некоторые проблемы.

Правовой институт магистратуры вводился в целях обеспечения непрерывности процесса образования¹. Однако вводился он не на пустом месте, а на базе уже сформировавшейся системы высшего образования. Что привело к возникновению не двух ступеней высшего образования, как на Западе, а трех (бакалавр, специалист, магистр). При этом законодатель оговаривает, что получение степени магистра должно происходить не менее 6 лет, а бакалавра соответственно 4, специалиста - 5 лет. Однако получить степень магистра в равной степени могут как лицо, обладающее степенью бакалавра, так и лицо, обладающее степенью специалиста. Но программа магистерской подготовки рассчитана (за минусом, часов выделяемых на получение степени бакалавра) на два года, туда включаются предметы, не изучаемые в курсе общей подготовки, как бакалавра, так и специалиста. А это означало, что бакалавр, желающий получить степень магистра, потратит на это 6 лет, а специалист - 7 лет. К тому же такой подход

¹ См.: Высшее образование. Нормативные документы. Выпуск 2. Магистратура в вузах России./ Сост. В.С. Сенашенко и др. СПб. 2003. с 284.

представляется нецелесообразным ввиду дробления групп магистрантов и увеличения количества нагрузки на профессорско-преподавательский состав вуза. Введение же разных программ подготовки магистра, для лиц, обладающих степенью бакалавра, и для лиц, обладающих степенью специалиста, не было предусмотрено действующим законодательством. Поэтому в целях ускорения процесса перехода на двухступенчатую систему образования был принят Федеральный закон Российской Федерации от 24 октября 2007 г. N 232-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования"². Однако закон фактически начнет действовать только с 1 сентября 2009 года. Соответственно решение данной проблемы отложено.

Кроме того, большую сложность представляет собой плохая информированность органов государственной власти об институте магистратуры. Так, например, хотя законодательно институт магистратуры закреплен с 1993 года, однако до сих пор из органов государственной власти, в том числе из прокуратуры приходят запросы о необходимости разъяснения, кто такой бакалавр, кто такой магистр. В целях обеспечения оптимального перехода на двухуровневую систему высшего профессионального образования в сфере юриспруденции необходимо создание определенных условий в сферах применения юридического образования. Так, для обеспечения официального закрепления степеней бакалавра и магистра юриспруденции в практике осуществления деятельности органами государственной власти и МСУ требуется законодательно установить:

- категории должностей, для замещения которых необходима и достаточна степень бакалавра юриспруденции, например, для младших государственных должностей (следователь, дознаватель, помощник судьи, помощник прокурора и т.д.);

² Российская газета. 27 октября 2007 года.

- категории должностей, для замещения которых необходима и достаточна степень магистра юриспруденции, например, старшие и ведущие государственные должности (старший следователь, заместитель прокурора, прокурор, судья, адвокат, нотариус и т.д.).

Как вариант: установить соответствие между уровнем образования и классным чином.

Хотя, Министерство образования и науки РФ при внесении проекта вышеназванного закона предлагало соответствующие изменения в законы, регламентирующие работу прокуратуры и судебной системы, однако эти предложения учтены пока не были. Отсюда следует, что эта проблема также сохраняется.

Современный государственный образовательный стандарт магистерской подготовки ориентирован на подготовку выпускников в научной и научно-педагогической деятельности. Подготовка юристов практической направленности не реализуется в должной мере. В целях ликвидации указанных пробелов необходима модернизация существующего государственного образовательного стандарта.

В настоящее время разрабатывается УМО в сфере юридического образования федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки «Юриспруденция» по уровням подготовки бакалавров и магистров. Параллельно представлен проект федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки «Юриспруденция» по уровню подготовки «специалист». В данной связи следует заметить, что, во-первых, наличие одновременного существования всех трех уровней подготовки лиц одной профессии нецелесообразно экономически. Во-вторых, путаница при приеме на работу также сохранится. И в-третьих, разработчики проекта федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки «Юриспруденция» по уровню подготовки «специалист» не позаботились о

компетенциях и набору дисциплин образовательной программы, что делает предлагаемый проект нереализуемым.

Кроме того, при разработке федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки Юриспруденция третьего поколения предлагаем учесть следующее:

1. Сохранить перечень аннотированных магистерских программ и разделить его на две группы специализаций (профессионализаций):

1) отрасли науки:

теория и история государства и права;

конституционное право, муниципальное право;

административное право, финансовое право;

гражданское право, семейное право, международное частное право;

гражданский процесс, арбитражный процесс;

трудовое право, право социального обеспечения;

природоресурсное право, экологическое право, земельное право;

уголовный процесс, криминалистика;

уголовное право, уголовно-исполнительное право;

международное публичное право, европейское право;

информационное право, управление с использованием информационных технологий;

2) отрасли практической деятельности (профессионализации):

судопроизводство, отправление правосудия;

представительство и защита в суде, оказание консультационно-юридических услуг (адвокатура);

правовое обеспечение банковской деятельности;

правовое регулирование функционирования коммерческих

организаций и предпринимательской деятельности;

правовое обеспечение бюджетной деятельности;

прокурорско-следственная деятельность;

оперативно-розыскная деятельность;

правовое обеспечение аудита;

правовое обеспечение в налоговой сфере;

нотариат;

2. Следует отметить, что переход на двухуровневую систему высшего профессионального образования особенно болезненно может сказаться на лицах, имеющих степень (квалификацию) «юрист-специалист» (то есть второй уровень высшего профессионального образования по ныне действующему закону). Возможны различные варианты разрешения этой ситуации: 1-й вариант: установить возможность замещения должностей, для которых требуется степень магистра, лицам, имеющим диплом специалиста при условии наличия у них 3 лет стажа, соответствующего данной должности. 2-й вариант: установить обязательное наличие степени магистра юриспруденции в дополнение к диплому специалиста, для определенных категорий должностей. Или наличие ученой степени кандидата юридических наук может также служить для замещения должностей, на которых требуется степень магистра юриспруденции.

3. В целях реализации предлагаемой концепции следует унифицировать систему различных квалификационных экзаменов следующим образом: выпускные экзамены в магистратуре приравнять к соответствующим квалификационным экзаменам на право заниматься адвокатской деятельностью, нотариальной деятельностью или выполнять обязанности судьи. Чтобы уровень выпускного экзамена был соответствующе высоким, обязательным уровнем обозначить присутствие в качестве члена Государственной аттестационной комиссии представителя соответствующей структуры по профилю выпускного экзамена. Такое решение позволит, кроме того, повысить качество подготовки специалистов в других юридических сферах: прокуратуры, следователи, сотрудники налоговых органов и т.д., так как, представители этих направлений будут проходить процедуру соответствующего квалификационного экзамена.

4. Кроме того, итоговая государственная аттестация магистров включает в себя защиту магистерской диссертации. При этом обязательным условием ее написания должно стать требование исследования и анализа деятельности

соответствующих органов государственной и местной власти и отражение их результатов в качестве разработок и предложений магистранта. Защита магистерской диссертации станет вторым этапом квалификационного экзамена, что, в свою очередь, также обязательно отразится на повышении качества подготовки профессиональных юристов.

5. При формировании Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по программам магистерской подготовки необходимо учесть следующее: 1) федеральный компонент стандарта в целом представлен дисциплинами сугубо научной направленности, на изучение которых выделяется очень большой объем часов. Целесообразно уменьшить объем часов на такие дисциплины как «Современные проблемы юридической науки», «История и методология юридической науки». За счет высвободившихся часов ввести дисциплины, направленные на формирование у юристов навыков и способностей к самостоятельной нормотворческой деятельности, эффективной организации не только собственной деятельности, но и деятельности других людей. Для этого включить в федеральный компонент следующие дисциплины, формирующие навыки нормотворческой деятельности, организации управленческого процесса, психологического воздействия, а также навыки применения иностранной юридической терминологии.

6. Современный госстандарт магистерской подготовки более чем на половину состоит из НИРМ (научно-исследовательская работа магистранта), которая включает в себя:

- научно-исследовательскую работы;
- научно-исследовательскую практику;
- научно-педагогическую практику;
- подготовку магистерской диссертации.

Предлагаем ввести альтернативную возможность для направлений профессионализации: ввести вместо научно-исследовательской практики производственную практику; вместо научно-педагогической практики - стажировку в соответствующих государственных структурах, органах МСУ,

судебных органах. Что, также, в свою очередь, обеспечит необходимый уровень для сдачи квалификационного экзамена.

Таким образом, совершенствование государственных образовательных стандартов высшего юридического образования третьего поколения, развиваясь в предлагаемых направлениях, активно способствовало бы развитию высшего юридического образования в целом в Российской Федерации.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИНФОРМАЦИИ, СОСТАВЛЯЮЩЕЙ АДВОКАТСКУЮ ТАЙНУ

Журавлев Ю.А.

Сектор информационного права ИПП РАН, аспирант

В настоящее время в научной литературе нет унифицированной классификации тайн, равно как и нет однозначного мнения о перечне тайн, который имел бы нормативную основу. Ни основные законы в области информационного права, ни подзаконные акты, устанавливающие особый режим распространения какой-либо информации, не дают ответа на вопрос, сколько видов информации с ограниченным доступом на данный момент закреплено законодательством.

Так или иначе, очередная классификация не является предметом настоящей статьи, а потому имеет смысл воспользоваться выводами, с которыми соглашается большинство исследователей, а именно, делением информации с ограниченным доступом на государственную тайну и конфиденциальную информацию и отнесением к последней категории тайны частной жизни и профессиональной тайны.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Данные конституционные положения развиваются в отраслевом законодательстве.

Таким образом, каждый человек имеет право держать определенную информацию в тайне от других лиц, и этому праву корреспондирует обязанность неопределенного круга лиц воздержаться от сбора и распространения такой информации, т.е. прямо запрещено совершать действия, направленные на получение сведений, отнесенных законом к тайне частной жизни.

В то же время, состав информации, ограниченный кругом личной тайны субъекта, постоянно меняется: какие-то сведения перестают представлять для человека ценность, и он более не заинтересован в их защите, иные сведения, наоборот, становятся ценными и доступ к ним других лиц может нанести субъекту вред.

Тайна, о которой пойдет речь в настоящей статье, - адвокатская тайна - отнесена к числу профессиональных тайн, поскольку сведения, ее составляющие, становятся известными лицу в связи с осуществлением им профессиональной деятельности.

В соответствии с п. 5 ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации»¹ информация, полученная гражданами (физическими лицами) при исполнении ими профессиональных обязанностей или организациями при осуществлении ими определенных видов деятельности (профессиональная тайна), подлежит защите в случаях, если на эти лица федеральными законами возложены обязанности по соблюдению конфиденциальности такой информации.

Статьей 8 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»² предусмотрено, что адвокатской тайной являются любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю. Кодексом профессиональной этики адвоката³, соблюдение которого для адвоката является обязательным в силу закона, на адвоката также возложена обязанность по соблюдению адвокатской тайны и

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3448.

² Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 10.06.2002, N 23, ст. 2102.

³ Кодекс профессиональной этики адвоката. Принят Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003 // «Российская газета», № 222, 05.10.2005.

конкретизирован перечень сведений, такую тайну составляющих. К их числу относятся:

- факт обращения к адвокату, включая имена и названия доверителей;
- все доказательства и документы, собранные адвокатом в ходе подготовки к делу;
- сведения, полученные адвокатом от доверителей;
- информация о доверителе, ставшая известной адвокату в процессе оказания юридической помощи;
- содержание правовых советов, данных непосредственно доверителю или ему предназначенных;
- все адвокатское производство по делу;

Кодекс не раскрывает данного понятия. Путем анализа п. 6 ст. 9 Кодекса, в котором указано, что «адвокат должен вести делопроизводство отдельно от материалов и документов, принадлежащих доверителю. Материалы, входящие в состав адвокатского производства по делу, а также переписка адвоката с доверителем, должны быть ясным и недвусмысленным образом обозначены как принадлежащие адвокату или исходящие от него», можно предположить, что в адвокатское производство включаются все документы и материалы, составленные или собранные адвокатом во время ведения дела доверителя (например, исковые заявления, ходатайства, жалобы и т.п.)

- условия соглашения об оказании юридической помощи, включая денежные расчеты между адвокатом и доверителем;
- любые другие сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи.

Указанными актами в состав сведений, отнесенных к профессиональной тайне адвоката, включен значительный объем информации. И, безусловно, наиболее подробно этот вопрос регулируется именно Кодексом профессиональной этики, т.е. документом, принятым самими же адвокатами.

Важными гарантиями прав доверителя в отношении сохранения переданной адвокату информации в тайне являются нормы ст. 6 и ст. 9 Кодекса, указывающие, что срок хранения тайны не ограничен во времени, адвокат не может быть

освобожден от обязанности хранить профессиональную тайну никем, кроме доверителя. Указанные нормы также запрещают адвокату действовать вопреки законным интересам доверителя, разглашать без согласия доверителя сведения, сообщенные им адвокату в связи с оказанием ему юридической помощи, занимать по делу позицию, противоположную позиции доверителя, и действовать вопреки его воле, за исключением случаев, когда адвокат-защитник убежден в наличии самооговора своего подзащитного. Все это в совокупности с нормой Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре, предусматривающей возможность лишения статуса адвоката за нарушение норм Кодекса, позволяет Кодексу выступать серьезным гарантом защиты прав доверителя, том числе права на защиту информации о доверителе от разглашения адвокатом.

Гарантия прав самого адвоката на неразглашение определенных сведений предусмотрена в ст. 56 УПК РФ⁴, где указано, что адвокат не подлежит допросу в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием, а также об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с оказанием юридической помощи. Как указано в Определении Конституционного суда РФ «Освобождение адвоката от обязанности свидетельствовать об обстоятельствах и сведениях, которые ему стали известны или были доверены в связи с его профессиональной деятельностью, служит обеспечению права каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (статья 23, часть 1, Конституции Российской Федерации) и является гарантией того, что информация о частной жизни, конфиденциально доверенная лицом в целях собственной защиты только адвокату, не будет вопреки воле этого лица использована в иных целях, в том числе как свидетельство

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

против него самого (статья 24, часть 1; статья 51 Конституции Российской Федерации)».⁵

Необходимо также отметить, что в целом нормы Закона об адвокатской деятельности и Кодекса профессиональной этики согласуются с принятым позднее Законом о персональных данных⁶, в соответствии с которым персональные данные - любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация; а обработка персональных данных - действия (операции) с персональными данными, включая сбор, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), использование, распространение (в том числе передачу), обезличивание, блокирование, уничтожение персональных данных. Таки образом, деятельность адвоката - та же обработка персональных данных, преследующая, однако «специфическую» цель - сбор доказательств, материалов по конкретному делу и представление интересов доверителя наилучшим образом.

Вывод из понимания законодательством и судебной практикой содержания адвокатской тайны и отношений между адвокатом и доверителем по поводу ее сохранения может быть

⁵ Определение Конституционного суда РФ от 06.07.2000 № 128-О «По жалобе гражданина Паршуткина Виктора Васильевича на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 1 части второй статьи 72 УПК РСФСР и статьями 15 и 16 Положения об адвокатуре РСФСР» // «Собрание законодательства РФ», 14.08.2000, № 33, ст. 3433 (данное определение принято до вступления в силу УПК РФ 2001 года и ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», однако применимость сделанных выводов к новому законодательству, в частности, к нормам ст. 56 УПК РФ отражена Конституционным судом в Определении от 06.03.2003 N 108-О).

⁶ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3451.

сделан следующий: на всех стадиях ведения адвокатом дела доверителя вне зависимости от характера самого дела, в частности, на стадиях получения и сбора адвокатом информации, представления необходимой информации в компетентный орган, рассматривающий дело доверителя, адвокат обязан воздержаться от разглашения информации, составляющей адвокатскую тайну, и вправе разглашать соответствующие сведения только с согласия доверителя. Обязанность хранить адвокатскую тайну не прекращается с завершением адвокатом ведения дела доверителя, единственным субъектом, который может снять с адвоката такую обязанность, является сам доверитель.

Информация, составляющая адвокатскую тайну, не может появиться без необходимого факта - обращения доверителя к адвокату за оказанием правовой помощи. Необходимым условием существования адвокатской тайны и предоставления какой-либо информации соответствующей правовой охраны является именно адвокатская деятельность - квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическим и юридическим лицам (далее - доверители) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию (п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

Таким образом, важной особенностью адвокатской тайны является то, что информация, ее составляющая, становится профессиональной тайной адвоката не в силу самого существования какой-либо особенной информации, а в силу ее сообщения доверителем адвокату с целью оказания адвокатом профессиональной юридической помощи.

В связи с этим может возникнуть вопрос, кто же является субъектом этой тайны или, проще говоря, чья это тайна? Казалось бы, поскольку институт адвокатской тайны охраняет информацию доверителя адвоката, потому что ее разглашение может нанести доверителю вред, поскольку закон возлагает на

адвоката обязанность хранить определенную информацию в тайне и указывает, что адвокат может быть освобожден от этой обязанности только самим доверителем, можно было бы предположить, что субъектом адвокатской тайны является сам доверитель, потому что это «его» тайна, «его» информация, и как, например, банк хранит деньги своих клиентов, так адвокат хранит информацию своих доверителей.

Однако против такой позиции есть весомые доводы.

Любой институт тайны или конфиденциальной информации вторичен по отношению к самой информации. То есть, проще говоря, существующая информация, имеющая бесконечное число источников, постоянно изменяющаяся и распространяющаяся различными способами, охраняется всего лишь определенными правовыми механизмами, называемыми правовым режимом, и включается в перечни информации с ограниченным доступом. Основным условием ограничения доступа к какой-либо информации является то, что распространение такой информации может причинить вред. Если потенциальный вред может быть причинен личности, то применяется режим личной тайны, если государству - то это государственная тайна, юридическому лицу - коммерческая тайна.

Если доверитель сообщает свою личную, коммерческую или какую-либо иную тайну адвокату, то есть сообщает определенную информацию, охраняемую соответствующим правовым режимом, то эта информация получает еще одну степень охраны - режим адвокатской тайны, и субъектом этой тайны является именно адвокат. Причем сама по себе информация, сообщенная адвокату, не теряет своего статуса как личная или коммерческая тайна, закон лишь возлагает на адвоката обязанность хранить в тайне эту информацию и гарантирует адвоката от посягательства на нее третьих лиц.

Кроме того, информация, сообщенная адвокату, может быть общедоступной до самого факта обращения лица к адвокату, и такая информация останется общедоступной после обращения, но, находясь в «производстве» адвоката, будучи просто информацией, переданной доверителем адвокату в связи

с оказанием последним юридической помощи, она охраняется институтом адвокатской тайны и адвокат (не доверитель!) защищен от посягательств на нее третьих лиц.

Можно предположить, что профессиональная тайна адвоката является «тайной второго уровня», если в нее включается личная или коммерческая тайны, т.е. информация, уже имеющая правовую охрану.

Однако адвокатская тайна не всегда защищает информацию, переданную адвокату доверителем, точнее, защищает не только информацию доверителя.

Закон, говоря об адвокатской тайне, определяет ее как любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи доверителю. Кодекс профессиональной этики адвоката, конкретизируя понятие, включает в него все производство адвоката по делу. Следовательно, информацию, составляющую адвокатскую тайну, можно разделить на информацию, полученную адвокатом от доверителя и информацию, произведенную (например, правовое заключение, справка по законодательству, правовой совет, данный доверителю) или приобретенную (например, собранные доказательства) адвокатом самостоятельно. С точки зрения правовой охраны нет разницы между тем, получена адвокатом информация от доверителя или приобретена им самостоятельно.

Информация, связанная с оказанием юридической помощи доверителю, может быть как документированной, так и недокументированной, т.е. представлять собой сведения, сообщенные доверителем в устной форме. Адвокат гарантирован от принудительного разглашения таких сведений - статья 8 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре запрещает допрашивать адвоката об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему доверителя за оказанием юридической помощи или в связи с ее оказанием.

Что касается документов, то тут все несколько сложнее. Действительно, оказывая юридическую помощь доверителю, если такая помощь заключается не в устной консультации или даче справки по действующему законодательству, адвокат не может не столкнуться с необходимостью анализа каких-либо

документов. Наиболее важной, серьезной и отвечающей статусу профессионального советника по юридическим вопросам формой оказания консультационных услуг адвокатом своему доверителю является подготовка правового заключения, в структуру которого входит правовой анализ описанной доверителем проблемы с исследованием представленных документов и выработка рекомендаций правового характера.

Получая от доверителя документы (или их копии), адвокат получает, прежде всего, информацию, сведения, связанные с оказанием правовой помощи доверителю, а значит, такая информация становится адвокатской тайной.

В литературе высказывалось мнение, что «на документы или предметы не могут быть распространяемы правила, относящиеся к адвокатской тайне, ибо природа их совершенно различна. С принятием от подзащитного документа, уличающего его, защитник не только узнает тайну, заключающуюся в этом документе, но и превращается в хранителя доказательства. Хранить тайну, рассказанную подзащитным, - это совсем не то, что хранить и скрывать доказательства против подсудимого. Пусть защитник знает о существовании этого документа, но пусть этот документ останется у обвиняемого. Документ этот может быть обнаружен следственной властью. Но даже если бы он и не был обнаружен, все равно защитник не должен принимать на себя попечения о таком документе. Здесь адвокат рискует превратиться в укрывателя своего подзащитного, в пособника, скрывающего следы преступления.

Нельзя согласиться с тем, указывает А.Л. Цыпкин, что одно и то же - узнать от подсудимого, что против него имеется изобличающий его и неизвестный суду или следователю документ, и превратиться в хранителя и укрывателя этого документа. Совсем не одно и то же знать, что у подсудимого имеется необнаруженный предмет, составляющий серьезную

против него улику, или принять от подсудимого этот самый предмет»⁷.

По нашему мнению, такая позиция верна лишь отчасти, а именно, в отношении орудий преступления и предметов, которые запрещены к обращению или оборот которых ограничен (п. 3 ст. 8 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации) и не может касаться иных документов, находящихся в производстве у адвоката.

Во-первых, как уже было упомянуто выше, при оказании правовой помощи доверителю адвокат может как получать от последнего какие-либо документы, так и составлять их сам, следовательно, априори не любой документ, находящийся у адвоката и полученный им в связи с оказанием помощи доверителю, является документом этого доверителя, а во-вторых, переданные адвокату доверителем документы могут являться доказательствами, но совсем не обязательно должны при этом быть орудиями совершения преступления.

Ни Уголовно-процессуальный, ни Гражданский процессуальный, ни Арбитражный процессуальный кодексы не обязывают сторону процесса раскрывать все имеющиеся доказательства по делу. По общему правилу, лицо обязано доказать те обстоятельства, на которые ссылается, но доказывание - процесс добровольный в том смысле, что последствием отказа от доказывания какого-либо факта может стать либо признание этого факта неустановленным, либо признание того, что такой факт не имел место быть. Никакой ответственности за отказ от доказывания не предусмотрено (доказывание не следует путать с представлением документов по запросу компетентного органа).

С точки зрения правового режима адвокатской тайны нет разницы между документированной и недокументированной информацией, потому как собственно важность представляет

⁷ Цыпкин А.Л. Адвокатская тайна // Вопросы адвокатуры. - М.: Изд-во Моск. гор. коллегии адвокатов, 2001, № 2 (30). - С. 55-86 Цит. по: «Правовой режим адвокатской тайны» // В.Н. Буробин, В.Ю. Плетнев, "Бизнес-адвокат", 2006, № 3, 4

информация сама по себе, а не ее носитель. Разница существует как раз с точки зрения уголовного и уголовно-процессуального закона, которые предусматривают ответственность за укрывательство преступлений и возможность проведения специальных следственных действий, направленных на выявление орудий преступления и иных доказательств совершения преступления. В данном случае необходимо соблюсти баланс между адвокатской тайной и необходимостью достижения целей производства по уголовным делам, не допуская, с одной стороны, превращения адвоката в «недоступную» для уголовно-процессуального закона фигуру, а с другой, обеспечение гарантий его деятельности, недопущения излишнего контроля со стороны органов, ведущих расследование по уголовным делам.

ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО- КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Елин В.М.,

к.п.н., Академия сферы социальных отношений (Москва)

В нашей стране, по мнению ряда авторов¹, сложилась новая ситуация, нуждающаяся в качественно новом уровне деятельности по совершенствованию государственного управления на основе информатизации органов государственной власти. Предпринимаемые меры по разработке типовых требований к процессам информатизации институтов государственной власти позволит решить проблему в Российской методической и нормативной базе, а также в практике применения информационно-коммуникационных технологий в государственных органах.

Система информационно-коммуникационного обеспечения Российского судопроизводства обладает рядом признаков, характерных как исключительно для правоохранительных органов, так и для органов государственной власти в целом:

- распределенность правоохранительных органов по обширной территории, на которой надлежит обеспечить единую управляемость и взаимосвязь между разнообразными объектами, обладающими значительным числом вертикальных и горизонтальных функциональных связей;
- высокая изменяемость функций правоохранительных органов и частое перераспределение функций между ними;
- недостаточная прозрачность и слабый контроль выполнения функций (в т.ч. со стороны населения) и недостаточная ориентированность на реальные потребности гражданского общества;

¹ Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / под ред. В.И.Дрожжинова, Е.З.Зиндера, М.,2004.

- косность и барьеры при предоставлении информации;
- отсутствие или недостаточная выраженность конечных целей, приоритетов и других критериев выбора при оценке проектов информатизации;
- отсутствие общих методических руководств по созданию эффективных информационных систем, отсутствие процессов оптимизации затрат на информатизацию.

Между тем, за незначительный отрезок времени в мире произошли кардинальные изменения, затрагивающие вопросы, связанные с обращением информации. Развитие информационной сферы и информационного пространства, обусловленное развитием информационных технологий, возникновением новых систем передачи информации, привело к кардинальным изменениям во всех сферах современного общества. Указанные изменения затронули и такую отрасль гражданского общества как судопроизводство по уголовным и гражданским делам.

Термин «судопроизводство» в данной статье предлагается рассматривать, как деятельность судов в рамках соответственно уголовного, гражданского и арбитражного процессов, связанную как с судебным разбирательством и вынесением по делам судебного решения, так и деятельность всей системы правоохранительных органов, направленных на взаимодействие с судами в целях объективного, всестороннего и законного судебного разбирательства.

В первую очередь современные цифровые технологии получили развитие в такой сфере деятельности правоохранительных органов, как раскрытие преступлений. Так в настоящее время указанные средства активно используются в целях автоматизации учетов (системы «Криминал-И», «Автопоиск», криминалистические автоматизированные информационные системы - «Гильза», «Девиз-М» и т.д.), автоматизации экспертиз и исследований - автоматизация сбора и обработки экспериментальных данных, создание АИПС по конкретным объектам экспертизы, построения систем автоматизации изображения и т.д.; а также для автоматизации процесса расследования преступлений (подсистема гибридного

интеллекта «Расследование», система «Контроль», система «Статистика», справочные подсистемы и т.д.)².

В сфере взаимосвязи между российскими правоохранительными органами и органами Интерпола, НЦБ Интерпола осуществляет международный обмен информацией по преступлениям, связанным с хищением автотранспорта; преступлениям в сфере экономики; по лицам, совершившим преступления против личности, незаконному обороту наркотиков, организованной преступности и терроризму, фальшивомонетчеству и подделке документов, преступлениям, связанных с оружием, кражами произведений искусства и антиквариата, иным преступлениям, имеющим международную значимость.

Для решения информационных задач в НЦБ Интерпола функционирует информационно - вычислительная система в которую входят³:

- подсистема телекоммуникаций, обеспечивающая обмен информацией по таким видам связи, как электронная почта X 400, ведомственная магистральная система передачи данных (СПД) МВД РФ, факсимильная связь, телеграфная сеть АТ 50, международная телеграфная сеть TELEX;

- подсистема баз данных НЦБ Интерпола о лицах, событиях, предметах и документах на основе информации, полученной НЦБ в процессе международного сотрудничества правоохранительных органов;

- система обмена информацией со специализированным банком данных Генерального секретариата Интерпола (ASF), содержащим информацию о лицах и автотранспорте, находящемся в международном розыске по линии Интерпола;

- автоматизированная подсистема документооборота в НЦБ Интерпола и контроля исполнения запросов;

² Андриашин Х.А., Казанцев С.Я., Россинская Е.Р. и др. Информатика и математика для юристов. М.,2001.

³ Т.В.Аверьянов, Р.С. Белкин и дрд.Криминалистика: учебник для ВУЗов.М., 2006

- офисная подсистема, включающая системы подготовки документов, справочные и сервисные программы;
- подсистема «электронного» архива, содержащая «Электронные» копии текстов сообщений и запросов, поступивших и отправленных по каналам связи НЦБ Интерпола;
- локальная вычислительная сеть (ЛСВ), объединяющая специализированные управляющие ЭВМ, телекоммуникационные подсистемы и рабочие станции (ЛЭВМ) сотрудников.

Деятельность МВД РФ по борьбе с международной преступностью осуществляется путем обмена информацией об уголовных преступлениях в рамках Международной организации уголовной полиции (МОУП) - Интерпола. На современном этапе предполагается:

- повысить эффективность и оперативность обмена специальной и конфиденциальной информацией по вопросам борьбы с международной преступностью,
- организовать систему доступа правоохранительных органов РФ к информации международных банков данных криминальной информации,
- реализовать информационную стратегию Генерального секретариата Интерпола на базе новых информационных технологий,
- повысить надежность и обеспечить бесперебойность международного информационного обмена, обеспечить информационную безопасность банков данных НЦБ Интерпола.

В сфере судебного разбирательства современные компьютерные средства направлены в первую очередь на решение процессуальных задач в области подготовки дела к судебному разбирательству, ведение протоколов судебных заседаний, а также задач в области статистики и анализа и включают в себя:

- системы подготовки текстов, предназначенные в первую очередь для набора и редактирования документов;
- различные версии электронных таблиц Microsoft Excel, представляющих из себя электронные бланки;

- универсальные программы управления базами данных, обрабатывающие большое количество однотипной информации и систематизирующие ее по заданным признакам.

Из изложенного можно сделать выводы о достаточной технической оснащенности Российской судебной системы ЭВМ средствами программного обеспечения. Несмотря на указанное обстоятельство в нашей стране практически отсутствуют дальнейшие разработки в сфере применения современных компьютерных средств в области судопроизводства.

Между тем, первые разработки в направлении осуществления судопроизводства в режиме on-line были предприняты Американской арбитражной ассоциацией (AAA) в 1996 году в рамках проекта «Электронный судья» (Центр права и информационной политики Университета г. Виллановы, Пенсильвания, США) и Институтом киберпространства при финансовой поддержке Национального центра исследований автоматизации информации. Разрешение спора предполагалось осуществлять при наличии следующих оснований:

- виртуальный судья рассматривает споры в сфере Интернет при участии системных операторов и пользователей;
- спор разрешается, как правило, одним арбитром, выбранным из списка методом случайной выборки;
- рекомендуемое время рассмотрение спора не должно превышать 72 часа с момента получения иска;
- оформление, подача искового заявления и общение сторон между собой и судьей осуществляется при помощи электронной почты;
- процедура непосредственного рассмотрения спора осуществляется по правилам AAA. За все время существования проекта решение было принято по одному делу. Остальные иски, поданные в проект, не были рассмотрены из-за несоответствия условиям проекта.

В настоящее время российская юридическая Интернет - компания «Юнет» приступила к реализации проекта по осуществлению реального электронного судопроизводства в сети интернет в режиме On-line. Созданный в соответствии с требованиями ФЗ РФ «О третейских судах в Российской

Федерации» Электронный третейский суд Юнет уполномочен разрешать экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности на основании собственного регламента, руководствуясь вышеуказанным Законом⁴.

По сообщениям газеты Irish Examiner в течение ближайших пяти лет в Ирландии планируется осуществить программу электронизации судопроизводства, в ходе которой граждане посредством e-mail получают возможность оплачивать судебные штрафы, подавать жалобы и требования и представлять документы на рассмотрение суда. Кроме того, в планах разработчиков имеет место создание « виртуальных залов заседаний», которые сделают возможным присутствие в процессе посредством Интернета.

С 2002 года жители Уэльса получили возможность взыскивать задолженности с использованием Интернета, для чего необходимо зайти на специальный сайт и внести свои данные, данные ответчика и подлежащую выплате сумму. В тот же день в специальном суде графства Нортгэмптоншир осуществляется судебное заседание в рамках стандартной процессуальной процедуры на котором выносит решение в обычном порядке.

С того же времени электронная почта используется для рассмотрения дел финансовым судом г. Гамбурга для отправки и приемки документов, направления исков, а также для последующей обработки юридических документов. Также с 2001 года губернатор штата Мичиган Джон Энглер принял решение о создании «электронного суда» в целях разрешения споров между компаниями высокотехнологического сектора. При этом судебное разбирательство: допрос лиц, представление доказательств, высказывание мнений, заявление ходатайств осуществляется при помощи on-line трансляций с помощью телеконференций и электронной почты.

Таким образом, термин «электронный суд» в современных условиях время следует рассматривать в двух аспектах:

⁴www.e-rus.ru, www.Intellect-law.ru, www.Junet.ru, www.ssrif.ru

- во первых, как дополнительная услуга населению в использовании новых средств коммуникации для представления в суд различного рода документов, в первую очередь исковых заявлений и письменных доказательств;

- во вторых, именно как суд рассматривающий дела в порядке заочного судопроизводства в режиме on-line, принимающий по рассмотренным делам решения в рамках, определенных законом. Как легко заметить, в первую очередь указанные новшества в судопроизводстве относятся к странам англо- саксонской системы права, т.е. к тем странам, где процессуальное производство не имеет жестко регламентированной процедуры, а к таким судам относятся, в первую очередь, третейские суды, т.е. такие суды, порядок организации и процедура судебного производства в которых в значительной степени «упрощена».

Конституционным судом Российской Федерации в настоящее время разработана и реализуется система электронного документооборота, которая бы позволила бы в дальнейшем, значительно упростить доступ к судебным решениям Конституционного суда РФ, значительно облегчить процедуру участия в работе данного органа⁵.

К сожалению, в РФ совершенствование применения онлайн-технологий в судебной системе в настоящее время затруднено, в том числе и в связи с недостаточным правовым регулированием данного вопроса. Так, Уголовно - процессуальный кодекс Российской Федерации исчерпывает применение указанных технологий единственной фразой ч. 3ст. 376 УПК РФ « Назначение судебного заседания (при кассационном рассмотрении уголовного дела)»: «Осужденный, содержащийся под стражей и заявивший о своем желании присутствовать при рассмотрении жалобы или представления на приговор, вправе участвовать в судебном заседании

⁵ Григорьев В.Ю.» Электронный документооборот в судах (на примере Конституционного суда Российской Федерации)» доклад на IX международной конференции «Право и Интернет».18-19 октября 2007 года

непосредственно либо изложить свою позицию путем использования видеоконференцсвязи»⁶.

В настоящее время в нашей стране осуществляется подготовка законопроекта ФЗ РФ «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации»⁷. Указанный законопроект, по мнению его разработчиков, будет отвечать, с одной стороны, - требованиям регулирования правоотношений в сфере гласности, публичности и транспарентности судебной деятельности, а, с другой стороны, - обеспечивающего права граждан на информацию (свобода доступа граждан в залы судебных заседаний, применение цифровых технологий, радио, телевидения и Интернета). К сожалению, указанный законопроект (даже с учетом специфики дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции в закрытом судебном заседании в соответствии с требованиями соответствующих процессуальных законодательств) существенно ограничивает права на получение информации, связанной с осуществлением правосудия и имеет большее количество недостатков, нежели достоинств, что, по мнению ряда ученых, его применение на практике может привести не к расширению, а к ограничению прав граждан на информацию и на доступ к правосудию, поскольку:

- указанный законопроект вторгается в предмет правового регулирования ФЗ от 27.12.1991 г. « О СМИ» в части расширения перечня отказов для допуска СМИ в зал судебных заседаний, вводит новый вид административной ответственности для СМИ - судебное предупреждение, и т.д.;

- в законе не решен вопрос о возможности изъятия информации, составляющей персональные данные, из публикуемых судебных решений;

⁶ Уголовно - процессуальный кодекс Российской Федерации

⁷ Федотов М.А, «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации»././ Информационное право, 2007, №2

- в законопроекте не решен вопрос о порядке и процедуре доступа граждан в зал судебного заседания, поскольку в основу разрешения вопроса положено положение: « доступ осуществляется... исходя из количества мест в зале»;

- в законопроекте отсутствует закрепленного определения понятия « информация о судебной деятельности»;

- отсутствует законодательно закрепленный срок ответа суда на поступившие заявления, обращения и ходатайства граждан;

- предлагаемый законопроект содержит некорректную формулировку об обязательности исполнения требований судебного пристава «о недопустимости фиксирования информации о судебном заседании в определенной форме».

Таким образом, при сложившейся в настоящее время ситуации граждане не имеют представления о судопроизводстве в России, воспитательная функция процессов утрачивается полностью. Более того, в результате отсутствия у редакций СМИ каких-либо специальных знаний, либо из-за нежелания применять указанные знания, потребителям информации в данной сфере предлагается в ряде случаев совершенно, по мнению автора, недопустимые сведения о деятельности судебной системы, носящие характер шоу-программ и искажающие понимание граждан о деятельности судебной системы.

Более того, сейчас можно сделать вывод о том, что при решении круга вопросов о развитии юстиции в нашей стране основной акцент делается не на разработку комплекса мероприятий профилактики противоправного поведения и реабилитации граждан, а на разрешение иных вопросов.

За пределами предоставляемой населению информации остаются также сведения о неприменении в отношении лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, специальных мер пресечения и процессуального принуждения, злоупотребления при избрании в отношении указанных лиц отдельных мер пресечения в виде подписки о невыезде и заключении под стражу, иных излишне жестоких либо излишне мягких мер.

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация одностороннего информационного освещения проблемы судопроизводства и ничтожного информационного воздействия современной правоохранительной системы на различные социальные слои и на общество в целом. Данная проблема усугубляется также тем обстоятельством, что информационный вакуум накрывает саму тему судопроизводства в целом, что выражается как в недостаточном освещении средствами массовой информации вопросов привлечения к ответственности и назначения им наказания, так и в размытости терминологии, используемой средствами массовой информации при освещении данной темы.

Указанное обстоятельство порождает, в свою очередь, круг проблем, которые можно осветить, отобразив, например, деятельность судебной системы в связи с привлечением несовершеннолетних к уголовной ответственности:

При этом подросток, привлекаемый к уголовной ответственности впервые, не способен оценить серьезность ситуации и, получив условное наказание, почувствует лишь безнаказанность. Между тем, при повторном привлечении к уголовной ответственности, можно гарантировать, что назначенное подростку наказание будет реальным и значительным. Таким образом, воспитательная составляющая информационного воздействия сведена к нулю, как существующей практикой рассмотрения дел, так и недостаточной информированностью различных социальных групп о правовых последствиях привлечения к уголовной ответственности.

Исходя из изложенного, на современном этапе развития общества возникает необходимость информационного обеспечения судебной деятельности, что должно выражаться в следующем комплексе мероприятий:

- освещение общественно - опасных уголовно - наказуемых деяний, ответственности за их совершение и тяжести отбывания уголовного наказания;

- освещение применяемых норм действующего уголовно - процессуального и гражданского законодательства;
- осуществление информационного обеспечения деятельности судов, иных правоохранительных органов;
- формирование социально-активной личности, знающей и реализующей свои права и обязанности;

По мнению автора, в нашей стране в кратчайшие сроки надлежит решить вопрос об информационном обеспечении деятельности судов, к задачам которого следует отнести:

- совершенствование организационно-методической базы правового воспитания;
- проведение научно обоснованной организаторской и пропагандистской деятельности по распространению правовых знаний;
- внесение предложений по совершенствованию нормативной базы правового воспитания;
- обеспечение повышения уровня знания детьми, подростками и молодежью, иными гражданами российского законодательства, прав и обязанностей гражданина России;
- обеспечение активной пропаганды и информационной поддержки проводимой работы по правовому воспитанию населения в средствах массовой информации и сети Интернет;
- осуществление комплекса мероприятий по правовому воспитанию лиц, отбывающих уголовное наказание в местах лишения свободы;

Для разрешения указанных задач особо значимым представляется получение информации «из первых рук», минуя какие - либо органы, осуществляющие ненадлежащее ее «толкование». При указанных обстоятельствах особое внимание приобретает получение информации в режиме on-line, с использованием современных средств ее передачи:

- передача судебных разбирательств непосредственно из залов судебных заседаний, в первую очередь по делам, представляющих особую социальную значимость либо общественную опасность;
- оглашение в режиме on-line приговоров и иных судебных решений по делам вышеуказанной категории;

- передача в указанном режиме информации о деятельности не только судов, но и иных правоохранительных органов (разумеется с учетом особенностей тайны следствия, защиты персональных данных, соблюдения требований, связанных с рассмотрением дела в случае закрытого судебного разбирательства);

- организация и проведение различного рода телеконференций и общения в режиме реального времени не только с высшими государственными должностными лицами, губернаторами, министрами, но и с иными государственными служащими, в т.ч. сотрудниками Прокуратуры РФ, органов внутренних дел, сотрудниками учреждений, осуществляющих исполнение наказания.

- используя Российский и зарубежный опыт организации деятельности судов в on-line режиме, следует осуществить распространение указанного опыта на рассмотрение дел не только третейскими судами, но иными судами, в первую очередь мировыми судьями, тем более, что действующее процессуальное законодательство нашей страны не только не запрещает но и прямо допускает возможность применения указанных технических средств в части обеспечения, например, заочного производства, исполнения отдельных поручений и т.д.

Помимо изложенного, существует также возможность представления в суд необходимых документов, письменных доказательств, иных материалов, направлений судом сторонам копий процессуальных документов, повесток и т.д. с помощью современных компьютерных средств.

Указанная деятельность в сфере использования информационно-коммуникационных технологий в сфере судопроизводства может осуществляться на уже имеющейся материально технической базе. Она бы полностью вписалась в рамки законопроекта ФЗ «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации», в действующее процессуальное законодательство. С другой стороны, - повысился бы уровень правовой грамотности населения, воспитательное воздействие судебной системы на все его

категории, а также уровень ответственности государственных служащих, работающих в системе правоохранительных органов и степень доверия населения как к этим органам, так и к судебной системе в целом.

МЕНЯЮТСЯ ЛИ ФУНКЦИИ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАТИЗАЦИИ?

И.Л. Бачило,

*Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор,
зав. Сектором информационного права ИПП РАН*

Концепция правового регулирования порядка использования информационных технологий в формировании основ информационного общества в Российской Федерации

Формирование информационной среды и правового пространства в условиях реформ и процессов глобализации имеет свою историю. На протяжении более чем десятка лет в России формируется нормативно-правовая основа информационного права. Это свидетельствует о достаточно активном развитии процессов информатизации общества, о включенности страны в глобальный процесс создания информационного общества.

Нормотворчество в области этого нового направления в системе права вызывает множество вопросов. Диапазон подходов к пониманию задач правового регулирования отношений в информационной сфере достаточно разнообразен: от прямого признания такой необходимости, до скептического отношения к идее выделения такой отрасли права. Наблюдаем и разноречивость в понимании предмета отношений в информационной сфере, а это еще более ослабляет результаты усилий выстроить порядок в национальной системе правоотношений и войти в мировое сообщество информационного общения на современных технологиях.

При этом многие сетуют на отставание России от развитых стран в области правового регулирования процессов информатизации, на трудности создания нормативной правовой основы инноваций в самых разных направлениях социальных отношений на базе информационных технологий. На фоне столкновения двух моделей общего развития: модели

модернизации, свойственной для Запада, и модели «догоняющего развития»¹ рождаются и схемы для правовой сферы. Возникают предложения и факты прямого заимствования, «рецепции наиболее удачных и перспективных норм и положений» зарубежного законодательства в нормативные акты российского законодательства.

Авторам концепции, разработанной в институте государства и права РАН на базе специального сектора информационного права² данной работы представляется более удачным приемом гармонизация (сближение) законодательства разных стран, выработка норм общего применения в определенных сферах информационного сотрудничества и неизбежного пересечения интересов.

При усвоении опыта законодательства других стран, применении международных норм права в регулировании отношений в информационной сфере важно обеспечить: 1 - эффективность применения уже имеющихся правовых норм; 2 - выработку новых общих норм международного масштаба; 3 - учет и шлифовки норм, относящихся к другим сферам отношений и косвенно связанных с информацией. Необходимо при этом учитывать, что состояние информационного законодательства касается важнейших сторон социального развития и определяет качество функциональных контактов различных субъектов, а так же инновационной деятельности в областях медицины, образования, борьбы с голодом и т.п. Оно затрагивает иные формы неравенства, проблемы развития демократических начал управления, организации сферы средств массовой информации. Это касается и процессов обеспечения

¹ Розин В.М. Оценка реформы и современной социокультурной ситуации (в плане юридического интереса). Россия и мир: политические реалии и перспективы. Аналитический альманах. М. 1998. с. 268.

² Концепция развития информационного законодательства в Российской Федерации. // Государство и право. 2005. № 7 С. 47-61. (авторами Концепции являются: И.Л. Бачило (зав сектором), А.А. Антопольский, Г.В. Белов, А.К. Жарова, В.Н. Монахов, С.В. Петровский, С.И. Семилетов, Л.А. Сергиенко, Э.В. Талапина).

безопасности в самой информационной сфере (информационные войны, распространение вредной и опасной информации, других компьютерных преступлений), и информационной составляющей в процессах борьбы с коррупцией, терроризмом, наркотиками. Окинавская Хартия и последующие международные акции по проблемам информационного общества предопределяют необходимость правового внимания к решению этих проблем в комплексе.

В процессе создания механизмов правового регулирования отношений в информационной сфере приходится считаться с таким свойством информации в качестве предмета отношений как ее *универсальность* - включенность в большей или меньшей степени в разных формах проявления *во все сферы социальной жизни*. Это обстоятельство обуславливает необходимость более тщательного структурирования предметной области информации, с одной стороны, и необходимость комплексного подхода при выборе правовых средств регулирования - методов правового регулирования и моделей решения конкретных проблем в системе правоотношений субъектов национального информационного пространства, а также субъектов публичного и частного права в условиях международных отношений.

В ходе российских реформ проявляют себя такие условия, которые осложняют процесс развития информационного законодательства и объясняют паузу в нормотворчестве этой отрасли права в России. К числу таких условий необходимо отнести достаточно высокий темп информатизации России, во-первых; весьма значительную динамику в системе и структурах органов исполнительной власти, во-вторых. Стоит учитывать еще недостаточную устойчивость системы базовых отношений в социальной сфере: в структуре собственности, государственном устройстве - взаимодействии центра и регионов, местного самоуправления в процессе разграничения их сфер ведения. Упорядочение правовой основы по этим направлениям только набирает силу.

Сложилась ситуация накладки нескольких сложных процессов: реализации программы административной реформы, правовой реформы и программы информатизации, выраженной

в ФЦП «Электронная Россия». Управление этими процессами разными государственными ведомствами создает ситуацию неоднозначного толкования взаимодействия этих одновременно протекающих процессов.

Например, одни исследователи считают, что проблемы административной реформы и проблемы информатизации создают условия интеграции организационных и правовых средств в инновационных процессах системы управления, рассматривают их как *однонаправленные силы в целях обеспечения потенциала организации общества*. Такой подход определяет необходимость уделить специальное внимание процессам инноваций на основе ИТ, с одной стороны, и усилить внимание к адаптации всех элементов инфраструктуры информатизации и информационных ресурсов процессам в сфере деятельности органов исполнительной власти и всей системы государственной власти при усилении связи ее структур по вертикали), к усилению роли структур общества в целом. Сложение, более того интеграция этих сил, должно дать положительные результаты³.

Другие исследователи воспринимают позиции административной реформы и импульсы в области развития информатизации как *разнонаправленные*. Реформа административная как бы ужесточает систему государственного управления на основе формирования «вертикали власти». При этом учитывается линейная, а не системная значимость укрепления и упорядочения отношений центра и регионов. При такой интерпретации административной реформы сила противостояния шагам в направлении создания условий для информационного общества (информатизации как этапа) рассматривается как путь к «свободе», к освобождению от государственных «пут» и излишнего правового регулирования. Заметим, что тема «Общество и государство», безусловно,

³ Эта идея заложена в коллективной монографии « Информационные ресурсы развития Российской Федерации. Правовые проблемы». М.: 2003.

нуждается в новой интерпретации. В какой то мере этого вопроса мы уже коснулись.

Разнонаправленность административной реформы и информатизации произрастает также из отсутствия в нашей правовой теории понятия информационной функции государства. Она не выделяется в числе традиционных функций государства (экономической, политической и пр.). Мы говорим об информации как основе деятельности любого государственного органа, безотносительно к использованию новейших информационных технологий. Это своего рода фундамент, который модернизируется посредством информатизации. Именно задачей модернизации государственного управления объясняются меры, предлагаемые в Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г.

Обращая внимание на понимание информационной функции государства, выделим следующие основные направления ее реализации: создание информации (издание нормативных актов); сопровождение информации, имеющей государственное значение (учет, мониторинг, контроль); обеспечение открытости органов государственной власти; сбор, обработка, охрана и защита информации, необходимой для реализации функций государства; учреждение специализированных структур в сфере информации и регулирование их деятельности - СМИ, ТВ, радио, печатная продукция, архивы, библиотеки (массовая информация и распространение знаний); информационный обмен между органами государственной власти; использование информации во внутренних интересах государства; переработка информации и создание новой (решения исполнительной власти)⁴.

Важно уяснить, какие факторы определяют состояние механизмов правового регулирования отношений в

⁴ См. подробно: Талапина Э.В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. №2

информационной сфере. Концепция выделяет шесть факторов. Они включают следующие группы факторов.

1. Понимание и материализация феномена «свобода» в праве как приеме, способе социального регулирования и обеспечения гарантий свободы в информационной сфере;

2. Легитимное введение в состав правоотношений предмета отношений субъектов в информационной сфере. Здесь возникает поле дискуссий, в которых единственным предметом является «информация» (ГК РФ: документированная информация и формируемые на ее основе информационные ресурсы). Последние шаги в направлении конкретизации предмета отношений остановились на легитимном определении «информационного объекта», как сферы интереса любого субъекта. 3. Факторы целеполагания в информационном законодательстве. Что ставится во главу угла при подготовке и принятии новых законов. Только интересы прибыли участников производства программного продукта, иных компонентов инфраструктуры, вклад всего сектора экономики в бюджет или и иные цели. Прежде всего, цели социального, гуманитарного, управленческого характера?

4. Факторы управляемости информационными процессами и потенциал системоорганизующего влияния информации на сферу управления делами общества, государства, конкретных субъектов.

5. Неупорядоченность понятийного аппарата, двойное и тройное толкование однопорядковых терминов, что затрудняет общение и понимание не только разработчиков и юристов, но и представителей каждой из этих групп специалистов.

6. Влияние состояния социальной среды и государственно-властной системы на процесс правового регулирования отношений в информационной сфере. Соотношение желаемого, возможного и получаемого в итоге реализации политики в данной сфере или в результате ее отсутствия.

Концепция реализует системный подход в выявлении специфики основных составляющих ИКТ страны и в установлении общих и специфических приемов и форм правового регулирования при этом как относительно

предметных областей информатизации, так и разности в правовом статусе и имидже субъектов, участвующих в процессах информатизации. Равным образом должны учитываться особенности уже действующих отраслей права традиционно и их сопредельные сферы влияния с правом информационным.

Генеральное направление правового регулирования определяется состоянием предметно-функционального среза правоотношений и их целей. На этой основе выделяются три предметно-функциональные подсистемы развития информационно-коммуникативных технологий (ИКТ). Они включают:

1) ИКТ-отрасль (сектор) экономики страны;

2) ИКТ-система, т.е. локализация средств и ресурсов ИКТ в соответствии с интересами определенных субъектов, формирующих свою информационную среду в общем правовом пространстве;

3) ИКТ-процесс - деятельность владельцев ИС, ИР, сетей в процессе их эксплуатации и использование доступных ресурсов в определенных социальных сферах, для оказания публичных и частных услуг и пр.

1) *Первая подсистема в этом направлении правового регулирования предполагает создание нормативной правовой основы для развития производственной базы как по технологиям, коммуникациям, так и по формированию информационных ресурсов с учетом их правового режима. Этот режим, как известно, должен быть установлен федеральными законами. Именно на этом уровне правового регулирования закладываются основы гарантий прав создателей программ и программного обеспечения, основы производства и рынка продукции всех видов средств информатизации, информационного производства, работ и услуг.*

Именно здесь выявляется степень зависимости российской технологической и технической систем от импорта, выявляются перспективы для участия отечественной электроники и информатики во внутреннем и международном обмене.

На этом уровне закладываются правовые основы экономической и информационной безопасности, защиты национальных интересов в области формирования и использования всех элементов инфраструктуры информатизации. В этой части в орбиту правового регулирования включаются такие объекты как развитие и использование средств связи, на базе которых формируются системы и сети коммуникации информации. Актуальными являются вопросы правового режима локальных, корпоративных, государственных, общедоступных сетей, используемых в Интернет и Интранет - глобальных систем коммуникации информации. При этом общие требования к режиму систем связи и коммуникаций конкретизируются по видам систем и сетей. В этой связи потребуются нормативные акты по развитию ФЗ « О связи».

Основополагающим по первому направлению регулирования информатизации должен стать ФЗ «**Об экономике и организации сектора ИКТ России**».

Должны быть решены вопросы правового режима и деятельности государственных и негосударственных (частных) организаций в ИКТ отрасли российской экономики, порядок их учета, регистрации, мониторинга. Данный закон должен конкретизировать нормы ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», касающиеся цели создания и предмета деятельности унитарных предприятий в области ИКТ. Необходимо оценить и реализовать методы правового регулирования, включая лицензирование работ и сертификацию продукции негосударственных структур (саморегулируемых организаций), которым передаются функции государственных органов.

2) Вторая подсистема правового регулирования концентрирует внимание на *регуливании отношений в области создания и функционирования ИКТ-система*. Суть этой деятельности по функциональному признаку связана с *установлением порядка и правил формирования ИКТ - систем конкретных субъектов*.

Материальной основой в данном направлении является информация, формируемая как ресурс определенного субъекта. А в совокупности - ресурс страны в целом. *Правоотношения в этой области зависят не только от правового режима информационных объектов - разных форм представления информации и преимущественно документированной информации, форм ее аккумуляции в базах данных и различных информационных системах, но и от* наибольшей ясности в составе и правовом статусе субъектов- участников деятельности в информационной сфере. Количество субъектов, разнообразие их ролей и интересов порождает огромное разнообразие проблем и задач правового характера на федеральном, региональном и местном уровнях управления. В каждом конкретном случае встают вопросы о заказчике, финансировании и инвесторах; исполнителях, администраторах, посредниках; круге пользователей ИС и условиях пользования ресурсами конкретных АС, о потребителях информационных ресурсов. Заметим особо, что термины «потребитель» и «пользователь» в информационной сфере пока не получили легальных определений.

Первостепенное значение в этом блоке проблем принадлежит и вопросу документирования информации и на этой основе оформлению информационного объекта, который становится предметом отношений различных субъектов.

Несмотря на упреки в адрес ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» по поводу того, что сфера его действия касается только документированной информации, следует признать, что сфера его действия касается преимущественно документированной информации. Документ в обычной письменной форме, а также в электронной форме, в формах, определенных уже действующими законами РФ является предметом (объектом), на основе которого формируются самые различные формы информационных ресурсов, используемых в обмене и обращении информации. Именно эта форма информации формирует информационно-правовое пространство и всю гамму информационных отношений. Именно эта форма делает информацию доступной

для юридических исследований, обладает свойством доставлять реальные доказательства в реальных судебных процессах.⁵ Наиболее активно эта тема исследуется С.И. Семилетовым⁶. Правовым актом, который бы упорядочил все имеющиеся определения категорий: «документ», «электронный документ», «запись», «сообщение», «носитель», «файл», «база данных», может быть ФЗ «Об электронном документе» или «Об общих принципах организации электронного оборота документов в Российской Федерации». Есть предложения решить эти вопросы на основе доработки (изменений и дополнений) ФЗ «Об электронной цифровой подписи».

3) Не рассматривая всех деталей предложенной концепции, отметим лишь, что третья составляющая законотворчества в информационной сфере определяется на основе понимания специфики **ИКТ-процесса**.

И по масштабам и по значимости это сердцевина всего процесса информатизации и основное поле деятельности законодателей и юридической практики. Здесь обеспечивается регулирование отношений, связанных с использованием ресурсов информационных систем, сетевых компонентов информатизации, рациональное использование технологий в рамках созданных и функционирующих информационных систем, организованных информационных ресурсов и документооборота в целях обеспечения взаимодействия органов государственного и иного публичного управления с гражданами, юридическими лицами и иными субъектами информационной сферы. На первом месте интересы граждан.

Проблемы социальных электронных карт, доверие к услугам Интернета в областях дистанционного обучения, совершения процедур электронных сделок, любые инновационные процессы на всех уровнях и направлениях реальной жизни - это проблемы правового регулирования ИКТ-процесс. Технологии

⁵ Белов Г.В. Идентификация информационных объектов как проблема развития информационного права. Сб. НТИ, сер. 1, 1997.

⁶ Семилетов С.И. Электронный документ как продукт технологического процесса документирования информации и как объект правового регулирования. // Гос. и право 2003. №1.с. 92-102.

организации «одного окна», технологии интегрирования межведомственных информационных систем при решении однонаправленных и типовых задач требуют установления организационно-правового порядка. Получает развитие и правовую базу вопрос о переходе к электронному голосованию в ходе выборов и референдумов⁷. Российское законодательство предусматривает разработку и использование электронного бюллетеня⁸. Цифровое пространство в его функциональном наполнении имеет явную тенденцию к интенсивному расширению.

По всему спектру организационно-правового порядка отношений различных субъектов действует вся система законодательства национального и международного права. Включение этих отношений в сферу, реализуемую через информационные технологии, осуществляется как на основе специальных законов, так и на основе более глубокой проработки процедур по использованию электронных средств и электронных документов в законодательстве по отдельным отраслям российского права.

Базовым специальным законом России должен стать ФЗ «О праве на информацию», развивающем нормативную основу Конституции РФ по этой проблеме. На уровне концепции в этой связи необходимо подчеркнуть недостаточность включения главы о праве на информацию в новую редакцию ФЗ «Об информации...» или создание ФЗ только о доступе к информации о деятельности органов государственной власти (на основе доработки соответствующего Постановления Правительства РФ и перевода его в статус федерального закона). Однако есть и такие версии, согласно которым в первую очередь

⁷ Рекомендация (2004)11 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о юридических, оперативных и технических стандартах электронного голосования. Муниципальная служба.- 2005.- №2.- С.27-34.

⁸ Федеральный закон от 21 июля 2005 года N 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 25.07.2005, N 30 (1 ч.), ст. 3104.

следует принять только закон о доступе к официальной информации. Такой подход не даст разрешения многих вопросов относительно прав и обязанностей не только граждан, но и юридических лиц и органов государственной власти и местного самоуправления, различных общественных объединений в сфере использования своих прав на информацию и соблюдения обязанностей в этой области с точки зрения безопасности общества, государства и личности⁹. В ИГП РАН разработана концепция ФЗ «О праве на информацию», отвечающая конституционной норме о праве на информацию, которая относится к правам граждан. Но предстоит перейти Рубикон и в равной мере сказать о праве на информацию и органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, юридических лиц.

Кардинальное значение для упорядочения отношений в процессе использования ИКТ должен сыграть ФЗ «*Об административных процедурах*», включающий и раздел об электронных процедурах. Это в значительной мере облегчит организацию и реализацию отношений в публичной сфере управления. В настоящее время складывается отставание в регулировании процедур на этапе управления от регулирования процедур в процессе правоохранительной деятельности. Культура управленческих отношений, реализации функций органов государственного управления, органов местного самоуправления в значительной мере может сократить конфликты и правонарушения, требующие вмешательства суда и иных правоохранительных органов.

Нарастает актуальность разработки специальных ФЗ по сферам уже урегулированных отношений. Это в первую очередь касается *отношений гражданского имущественного оборота и*

⁹ Эти вопросы настоятельно обсуждаются и в субъектах РФ. См, например, Юридические записки. «Современный этап развития российского государства: на пути к «сильному» или правовому государству. Вып. 18. Воронежский гос. унив. 2005.

*в связи с этим отношений с органами государственной власти и местного самоуправления*¹⁰.

Законодательство - регулирующий и информационный ресурс в развитии процессов глобализации

Наиболее ощутимыми сферами глобализации, как на более ранней стадии - областями конвергенции, являются сферы экономических отношений, распространения знаний и обмена научными открытиями, миграционные процессы, обмен и открытость культурного достояния разных стран и частных коллекций. В этой связи общество озабочено установлением и соблюдением общего порядка охраны прав интеллектуальной собственности, сближения методов обеспечения прав граждан не только в пределах внутреннего государственного пространства, но и во внешнем мире для каждого человека. Основой для решения этих задач является право и его наиболее активная часть - законодательство.

Всемирные встречи по проблеме информационного общества уделяют этому вопросу должное внимание. Сама сфера закона, и системы законодательства разных стран вступили в период наиболее активного взаимодействия и гармонизации. Это очевидно на примере Европейского союза. Это прослеживается и на усвоении наиболее рациональных сторон законодательства стран общего права и права континентального. Повышается значение прецедента, в практике кодифицированного права, с одной стороны, и нормативных решений в станах общего права, с другой.

Всемирный саммит по информационному обществу уделяет серьезное внимание проблеме права и его роли в урегулировании процессов глобализации. «Верховенство права станет реальностью, когда государственное регулирование и

¹⁰ С.И. Семилетов. Правовые проблемы организации электронного оборота документов между органами государственной власти и иными субъектами. // Сборник докладов по результатам семинара «Информационные проблемы административной реформы». М. 2004.

саморегулирование, опираясь на национальное законодательство и международные нормы, создадут предпосылки для выработки четкой нормативно-правовой базы при полном уважении прав человека» - такова установка Политического послания Комитета министров Всемирному саммиту по информационному обществу от 19 июня 2003г. Это положение было подтверждено на Первой всемирной встрече по информационному обществу в Женеве (по инициативе российской делегации) и вошло в решения конференции летом 2005 г. в Санкт-Петербурге, предшествующей Второй встрече, намеченной на конец 2005 г. в Тунисе.

Право и особенно законодательство живой и достаточно чувствительный организм относительно изменений, происходящих в современном обществе. Об этом свидетельствует его дихотомическая природа. Она проявляется в том, что, с одной стороны, закон, законодательство является мощным регулирующим отношения средством, поддержанным всеми механизмами государства. А с другой - право и весь его арсенал - от доктрин до норм закона и правоприменительных актов - является наиболее важной частью информации, информационного ресурса каждой страны, а в части международных норм - всего информационного достояния мира.

Как часть информационного ресурса законодательство подвержено влиянию процессов, порождаемых действием информационных и коммуникативных технологий и обретает более стройную систему на основе технологических преобразований в информационной инфраструктуре и в самом информации. А, будучи средством регулирования общественных отношений, средством упорядочения взаимодействия и связей самых разных субъектов в мире, право обладает силой воздействия и на информационные процессы, на их глобализацию в широких масштабах. Такая сложная природа права и законодательства налагает особые требования к работе в области нормотворчества в условиях информатизации. Закон должен опережать эволюцию отношений в новых условиях, и создавать условия для наиболее безболезненного развития позитивных признаков будущего.

Учитывая усложнение и ускорение отношений в условиях информационных технологий, законодатель должен своевременно и четко реагировать и на процессы, усложняющие криминогенную ситуацию в условиях информатизации.

В Доктрине информационной безопасности РФ отмечается, что «серьезную опасность представляют собой стремление ряда стран к доминированию в мировом информационном пространстве, вытеснению России с внешнего и внутреннего информационного рынка; разработка рядом государств концепции информационных войн, предусматривающей создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира; нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, а также сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним». Одной из актуальных задач государственной информационной политики является создание эффективной государственной системы обеспечения безопасности в информационно-психологическом пространстве, способной противостоять таким акциям.

Информационная безопасность сегодня стала стратегической категорией, составной таких комплексных понятий как "международная безопасность" и "национальная безопасность". Она может рассматриваться в аспекте социально-экономического развития, сохранения и защиты технической и языковой информации, влияний информационных потоков на массовое и индивидуальное сознание, мониторинга и классификации компьютерных и сетевых угроз, новых видов вооружения и предупреждения информационных войн. Сегодня актуальной становится задача обеспечения защиты от нового вида "оружия массового поражения" - информационного оружия, которое можно использовать для поражения информационно-коммуникационных систем, общественного сознания и системы его формирования, личности и индивидуального сознания.

Информационная безопасность каждого государства в значительной степени зависит от решения задач формирования и управления процессами общественного сознания, производства

и репродукции информационных ресурсов и организации системы доступа к ним, создания цивилизованного рынка информационных продуктов и услуг, реализации прав граждан на информацию. Нерешенность этих задач приводит к замедлению процессов становления информационного общества, создает условия для информационной экспансии более развитых стран¹¹.

Можно выделить три четко формирующиеся области задач по нормативно-правовому регулированию в области информатизации. Это, прежде всего, регулирование отношений в пределах формирования и реализации информационно-коммуникационных технологий - собственно информационное законодательство. Во-вторых, это нормы, регулирующие инновационные процессы по всем направлениям развития общества и деятельности государства - внедрение ИТ во все виды общественных отношений и виды деятельности. В-третьих, это нормативное правовое регулирование обеспечения прав граждан в новых условиях.

Обеспечение гарантий прав и интересов человека в условиях всего информационного пространства планеты, в условиях изменяющейся жизни под влиянием процессов глобализации. Формируется новое право- международное информационное право. Об этом будет сказано несколько позже и специально.

В данном случае остановимся на наиболее важных направлениях использования потенциала ИКТ России в инновационных процессах, порождаемых большим числом реформ.

Условия развития России в постсоветский период соединили решение задач по многим направлениям государственного устройства, воссоздания производства и других направлений жизнеобеспечения после распада СССР с рывком в области научно-технического прогресса на основе ИТ. Это обострило

¹¹ А.А. Стрельцов. Обеспечение информационной безопасности России. МЦНМО, 2002 г.; В.Н. Лопатин. Информационная безопасность России: человек, общество, государство. Санкт-Петербург, 2000 г.

решение организационных задач. Не сразу удалось преодолеть отказ от многих правил и традиций работы и жизни в условиях советской организации и обеспечить перестройку на основе приватизации и новых отношений в производственной, управленческой, бытовой сферах. Возможности создания и применения информационных технологий в значительной мере замораживались. Это создало условия для утечки талантливых и продуктивных специалистов в другие страны. Тем не менее, к 2002 г. была сформирована и принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия», комплексно отразившая политику развития ИКТ России и направления инноваций на базе его ресурса.

Широкий захват направлений реализации этой программы, скромные ресурсы ее обеспечения, а, главное, неподготовленность структурной и правовой основы для ее реализации как на уровне федеральном так на уровне субъектов РФ, не дали ожидаемых результатов. Запоздание административной реформы, реформ в области образования, в сфере социального обеспечения, в области здравоохранения, а в известной мере и совпадение этих реформ с периодом первой очереди ФЦП «Электронная Россия» создало ситуацию «тяни-толкай». Ведомственные задачи и интересы в значительной степени снизили значение усилий создать единые механизмы в сфере информатизации. Потребовалась вторая очередь этой программы и существенное обновление, усиление ее методологической и методической основ, а также правового обеспечения реализации этой и подобных программ национального масштаба. Эта задача пока не решена.

Функция права в создании механизмов защиты и условий для развития потенциала науки в области формирования и использования ИТ также нуждается в особом внимании. Россия имеет большие заделы в области нано технологий, биотехнологий. Эта сторона интеллектуального ресурса должна охраняться в статусе и режиме национального достояния и получать реализацию в рамках страны - создания в первую очередь. Это важнейший и перспективный вид информационного ресурса, но и он остается наименее

обеспеченным средствами институционального, функционального порядка.

Правовая основа защиты и регулирования его использования в национальных интересах нуждается в совершенствовании. Об этом свидетельствуют дискуссии о реформах в области науки и образования. Ориентация исключительно на модель академической науки или вузовской (университетской, по примеру США и других стран) не может быть для России продуктивной¹². *Правовая основа сочетания и взаимодополнения результатов интеллектуального творчества на двух институциональных платформах - академической и вузовской - перспективна и с точки зрения конкуренции, форм стимулирования практики продвижения к более многогранному, многоаспектному результату и умножению каналов выхода на практику должна быть найдена и оформлена законами Российской Федерации. Идея БЫТЬ этому тандему и двум источникам знаний и методов обеспечения парадигм развития науки и ее прикладных направлений должна получить прочную правовую поддержку.*

Такое решение о государственной поддержке развития двух генеральных институций формирования научного потенциала знаний страны явилось бы свидетельством *глобализации в области научных знаний в национальном масштабе*. И этот процесс имеет не маловажное значение для развития глобализации в планетарном пространстве.

Процессы глобализации существенно затрагивают и самую правовую систему. Речь о комплексном обеспечении процесса средствами права, технических регламентов и, безусловно, на основе повышения правовой культуры пользователей информационными ресурсами в том числе и через структуры Интернет. В этом направлении работает Российский центр информационного общества (РИО-центр). Если право в комплексе проблем, которые находятся в поле зрения этого

¹² Бачило И.Л. Интеллектуальная собственность - объект современного права. // Вестник Российской академии наук. 1999, Том 69, № 12. С. 1099-1107.

центра, еще не стало главным, то это, безусловно, перспективное направление его работы.

Совершенствование правовой основы регулирования всех направлений права (а оно в России насчитывает в настоящее время почти 30 отраслей)¹³ осуществляется в ходе правовой реформы и судебной реформ. В структуре этого направления упорядочения своей собственной правовой основы в России находится и такое направление как мониторинг права. Речь идет о мониторинге законов, принимаемых и действующих в Российской Федерации, так и о мониторинге правоприменительной деятельности. Это охватывает весь комплекс нормативных правовых актов, издающихся органами исполнительной власти на федеральном, региональном уровне, а также акты органов местного самоуправления¹⁴. Это направление развивается под эгидой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Практическим итогом этой работы является разработка на основе полученных данных мониторинга ежегодных докладов Совета Федерации о состоянии и перспективах развития российского законодательства.

Решение проблем мониторинга, осуществление подготовки проектов в Государственной Думе и в Совете Федерации, формирование баз данных по проектам федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства РФ, а также проектов нормативных актов субъектов Российской Федерации возможно исключительно на основе использования информационных технологий.

Самостоятельным вопросом в плане глобализации информационной сферы является вопрос о формировании и развитии информационного законодательства. Здесь можно

¹³ Концепции развития российского законодательства. Под ред Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М. 2004. 847 с.

¹⁴ См. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение. Всероссийская научно-практическая конференция М. 2003; Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики. III Всероссийская научно-практическая конференция. М. 2005.

выделить два аспекта. Один связан с развитием национального, в данном случае российского законодательства, взаимодействия с другими отраслями права. Другой - касается формирования международных норм, направленных на упорядочение отношений в информационной сфере в ходе формирования информационного общества, гармонизации законодательства разных стран и выработки единых подходов и требований к созданию сбалансированной правовой базы в ходе глобализации правовых и информационных отношений.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИЗНАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКУМЕНТОВ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА

Семилетов С.И.

Старший научный сотрудник. ИГП РАН, к.ю.н.

В настоящее время организация международного обмена юридически значимыми электронными документами является актуальной задачей в сфере строительства информационного общества и организации электронного информационного взаимодействия структур публичного и частного сектора заинтересованных стран.

Для России это важно в связи с разработкой модельных механизмов взаимодействия в международных контактах в области электронной торговли, образования, здравоохранения и других направлений международного сотрудничества. В этой связи весьма важно обоснование предложений по легализации организационно-правовых форм удостоверения подлинности электронных документов для ее использования другой стороной, находящейся не под юрисдикцией Российской Федерации в отношении электронных документов, включаемых в международный обмен в процессах обеспечения различных форм взаимодействия субъектов международного сотрудничества.

1. Обоснование организационно-правовых моделей международного электронного информационного обмена

При международном общении, в рамках трансграничного обмена традиционными документами на бумажном носителе, установлены и действуют правовые механизмы легализации документов.

К системе государственных учреждений, служб и иных организаций, занимающихся легализацией документов в РФ, относятся учреждения и организации, которые федеральным

законом или указом Президента РФ уполномочены проводить процедуры удостоверения и легализации документов, адресованных иностранным гражданам или организациям, либо исходящих от иностранных граждан и организаций.

В настоящее время в РФ в рамках государственной системы действует:

- система консульской легализации документов;
- система легализации документов в органах юстиции;
- система заверения документов и их переводов в органах нотариата;
- легализация документов в системе учреждений Торгово-промышленной палаты РФ.

Процедура консульской легализации документов заключается в подтверждении правомочности документов и актов, их соответствия законам и требованиям юрисдикции страны происхождения документов и предназначенных для использования и применения в другой стране применения с иной юрисдикцией.

Консульская легализация документов проводится в консульском учреждении путем установления и засвидетельствования уполномоченным на то лицом (консулом) подлинности подписей в документах и актах и соответствия этих документов законам государства пребывания, от которых документы исходят.

В соответствии с Указом Президента РФ от 05.11.1998 № 1330 «Об утверждении положения о консульском учреждении Российской Федерации» на консульские учреждения РФ в зарубежных странах возложены полномочия и обязанность по легализации документов страны их пребывания по обращениям граждан РФ, находящихся в стране пребывания, и иностранных граждан.

Действующим в настоящее время Указом Президиума ВС СССР от 25.06.1976 «Об утверждении консульского устава СССР», утв. Законом СССР от 29.10.1976 на консула возложена обязанность по легализации документов и актов, составленных при участии властей консульского округа или исходящие от этих властей. В соответствии с указанным документом в порядке,

установленном МИД СССР (Инструкция о консульской легализации, утвержденной МИД СССР от 6 июля 1984 г.) консульская легализация заключается в установлении и засвидетельствовании подлинности подписей на этих документах и актах и соответствия их законам государства пребывания.

Для упрощения процедуры легализации была принята 05.10.1961 Гагская Конвенция. В соответствии с Гагской Конвенцией, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов (вступила в силу для России 31.05.1992), государства, подписавшие Конвенцию или присоединившиеся к ней, установили и применяют в отношениях между собой упрощенную процедуру легализации документов.

Конвенция устанавливает, что официальные документы, которые были совершены на территории одного из договаривающихся государств и должны быть представлены на территории другого договаривающегося государства, освобождаются от легализации.

Конвенция к официальным документам относит:

- документы, исходящие от органа или должностного лица, подчиняющихся юрисдикции государства, включая документы, исходящие от прокуратуры, секретаря суда или судебного исполнителя;
- административные документы;
- нотариальные акты;
- официальные пометки, такие, как отметки о регистрации; визы, подтверждающие определенную дату; заверения подписи на документе, не засвидетельствованном у нотариуса.

При этом Конвенция не распространяется на:

- документы, совершенные дипломатическими или консульскими агентами;
- административные документы, имеющие прямое отношение к коммерческой деятельности или таможенным операциям.

В соответствии с порядком, установленном Конвенцией каждое из договаривающихся государств освобождает от

легализации документы, на которые распространяется Конвенция и которые должны быть представлены на его территории.

Под легализацией в смысле Конвенции подразумевается формальная процедура, используемая в органах юстиции страны, на территории которой документ изготовлен, для удостоверения подлинности подписи, полномочий, в котором выступало лицо, подписавшее документ, а также подлинности печати или штампа, которыми скреплен удостоверяемый документ.

Единственной формальностью, которая может быть потребована для удостоверения подлинности подписи, полномочий, в котором выступало лицо, подписавшее документ, подлинности печати или штампа, которыми скреплен этот документ, является *проставление апостиля компетентным органом государства, в котором этот документ был совершен.* В РФ это органы юстиции.

Это требование может не исполняться, если в государстве, в котором представлен документ, установлен действующим законодательством или межгосударственным соглашением иной порядок, отменяющий или упрощающий данную процедуру или освобождающий документ от легализации.

Апостиль составляется на официальном языке выдающего его органа, при этом заголовок «Apostille (Convention de la Haye du 5 octobre 1961)» должен быть дан на французском языке. Апостиль по форме должен отвечать требованиям, установленных в Конвенции, и проставляется либо на самом документе, либо оформляется на отдельном листе, скрепленном с документом.

Апостиль проставляется по ходатайству подписавшего лица или любого предъявителя документа. Заполненный надлежащим образом, он удостоверяет подлинность подписи, полномочия, в котором выступало лицо, подписавшее документ, и, также подлинность печати или штампа, которыми скреплен удостоверяемый документ. Подпись, печать или штамп, проставляемые на апостиле, не требуют никакого заверения.

В разъяснении Минюста РСФСР (Письмо Минюста РСФСР от 17.03.1992 № 7-2/26 «О проставлении апостиля») указано, что по смыслу Гагской Конвенции под официальными документами понимаются, в частности, *документы, исходящие от нотариуса, административных и судебных органов, свидетельства о регистрации актов гражданского состояния, документы, исходящие от органа или должностного лица, подчиняющихся юрисдикции государства, подпись на которых может быть удостоверена путем проставления апостиля без предварительного свидетельствования ее подлинности нотариусом.*

Органы юстиции Минюста РФ на местах проставляют апостиль на документах, исходящих от подведомственных им органов и учреждений юстиции и соответствующих судебных органов республики, края, области, округа, города, а также на копиях иных документов, засвидетельствованных в нотариальном порядке в той же республике, крае, области, округе, городе.

Республиканские органы записи актов гражданского состояния республики в составе Российской Федерации, органы записи актов гражданского состояния краевых, областных, окружных центров, городов Москвы и Санкт-Петербурга проставляют апостиль на свидетельствах о регистрации актов гражданского состояния, исходящих от упомянутых органов, а также подведомственных им органов записи актов гражданского состояния.

Подпись, печать или штамп, проставляемые в органах юстиции и загса на апостиле, не требуют никакого дальнейшего заверения или легализации.

В Содружестве Независимых государств Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (заключена в Минске 22.01.1993) (вступила в силу 19.05.1994, в Российской Федерации вступила в силу 10.12.1994), ратифицирована ФЗ РФ от 04.08.1994 №16-ФЗ и Протоколом к указанной Конвенции от 22 января 1993 года (Подписан в г. Москве 28.03.1997) установлен упрощенный порядок легализации документов. В соответствии с указанной

Конвенцией документы, которые на территории одной из Договаривающихся Сторон изготовлены или засвидетельствованы учреждением или специально на то уполномоченным лицом в пределах их компетенции и по установленной форме и скреплены гербовой печатью, принимаются на территориях других Договаривающихся Сторон без какого-либо специального удостоверения. Документы, которые на территории одной из Договаривающихся Сторон рассматриваются как официальные документы, пользуются на территориях других Договаривающихся Сторон доказательной силой официальных документов.

Венской Конвенцией ООН «О договорах международной купли-продажи товаров» от 11.04.1980 устанавливается свобода внешнеэкономической деятельности. При этом порядок заключения сделок определяется соглашением сторон. Конвенция допускает, что стороны вправе потребовать от друг от друга заверения коммерческих документов в уполномоченном на то органе страны - стороны пребывания.

Законом РФ от 07.07.1993 N 5340-1 (ред. от 08.12.2003) «О торгово-промышленных палатах в РФ» Торгово-промышленная палата РФ и ТПП субъектов РФ как некоммерческие организации уполномочены по требованию организаций или граждан страны, в которую документ впоследствии будет представлен удостоверять сертификаты происхождения товаров, а также таможенные и иные коммерческие документы, связанные с осуществлением внешнеэкономической деятельности субъектов РФ

Процедуру легализации документов в ТПП РФ используют, как правило, по требованию организации, в которую документ впоследствии будет представлен, когда такой документ не подлежит консульской легализации. Как правило, в Торгово-промышленной палате легализуются документы коммерческого характера: договоры, инвойсы, коносаменты, сертификаты происхождения, различные товарораспорядительные документы и другие документы, связанные с внешнеэкономической деятельностью. Поскольку в настоящее время, в электронной торговле используется дистанционное заключение договоров

посредством обмена электронными документами, то, соответственно актуальна задача по организации в ТПП РФ и ТПП субъектов РФ электронной легализации таких документов в рамках реализации их полномочий.

Таким образом, в Российской Федерации при международном обмене документами, как указано выше, установлены **следующие модели, реализующие процедуру легализации документов:**

1. За пределами территории РФ:

1.1 Консульская легализация официальных документов страны пребывания в консульских учреждениях РФ за рубежом;

1.2 В органах юстиции страны пребывания в порядке, установленном Гаагской Конвенцией, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов (для государств, ратифицировавших Гаагскую Конвенцию);

1.3 Без какого-либо специального удостоверения официальных документов в порядке, установленном Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 г. (для стран СНГ) или иными двусторонними межгосударственными соглашениями;

1.4 В торгово-промышленных палатах страны пребывания (когда документы не подлежат консульской легализации) или иных уполномоченных организациях в рамках ведения внешнеэкономической деятельности субъектов в порядке, установленном Венской Конвенцией ООН О договорах международной купли-продажи товаров от 11.04.1980 для документов, по требованию организаций или граждан страны, в которую документ впоследствии будет представлен;

1.5 Без какого-либо специального удостоверения документов, которые не подлежат консульской легализации, в рамках ведения внешне-экономической деятельности субъектов в порядке, установленном Венской Конвенцией ООН О договорах международной купли-продажи товаров от 11.04.1980.

2. На территории РФ:

2.1 Консульская легализация в МИД РФ и его представительствах в субъектах РФ официальных документов, исходящих от официальных учреждений и организаций, граждан РФ и иностранных граждан, находящихся на территории РФ в порядке установленном Инструкцией о консульской легализации (утв. МИД СССР 06.07.1984 г.);

2.2 В органах Министерства юстиции РФ и в его представительствах в субъектах РФ порядке, установленном Гаагской Конвенцией, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов для государств, ратифицировавших Гаагскую Конвенцию (ПИСЬМО Минюста РСФСР от 17.03.1992 № 7-2/26 «О проставлении апостиля»);

2.3 Без какого-либо специального удостоверения официальных документов в порядке, установленном Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 г. (для стран СНГ) или иными двусторонними межгосударственными соглашениями;

2.4 В Торгово-Промышленной Палате РФ и торгово-промышленных палатах субъектов РФ или иных уполномоченных организациях в рамках ведения внешнеэкономической деятельности субъектов (когда документы не подлежат консульской легализации) в порядке, установленном Венской Конвенцией ООН о договорах международной купли-продажи товаров от 11.04.1980 для документов, по требованию организаций или граждан страны, в которую документ впоследствии будет представлен;

2.5 Без какого-либо специального удостоверения документов, которые не подлежат консульской легализации, в рамках ведения внешнеэкономической деятельности субъектов в порядке, установленном Венской Конвенцией ООН О договорах международной купли-продажи товаров от 11.04.1980.

При переходе на электронный документооборот необходимо обеспечить соответствие электронных документов требованиям, предъявляемым к традиционным документам, а именно:

- подпись должна быть уникально связана с личностью подписывающего лица путем введения в тело (сигнатуру) ЭЦП биометрических данных владельца сертификат ключа подписи;
- подпись должна соответствовать служебным, деловым полномочиям лица;
- подпись должна выражать волеизъявление подписывающего лица и ее установление совершаться без принуждения какой-либо третьей стороны;
- подпись должна устанавливаться подписывающим лицом лично и собственноручно;
- подпись в электронном документе должна включать дату и время ее установления;
- подпись в электронном документе или иные технические средства должны обеспечивать защиту (целостность) документа.

Под защитой электронных документов понимается возможность (способность) с помощью электронной подписи и программных средств или иных технических средств выявить любое несанкционированное вмешательство третьих лиц в содержание документа.

Этим требованиям в РФ в целом (за исключением требования о биометрической привязки к личности) отвечает электронная цифровая подпись, реализуемая в порядке, установленном ФЗ «Об ЭЦП» на основе использования асимметричной пары закрытого и открытого ключей ЭЦП и криптографического преобразования в соответствии с ГОСТ Р 34.10-2001 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процессы формирования и проверки электронной цифровой подписи».

Для предупреждения коллизий при выработке электронной цифровой подписи (ЭЦП) на электронном документе важно корректно указывать *дату и время подписания*, за простановку которых ответственна подписывающая сторона.

В РФ электронная цифровая подпись в электронных документах является основным реквизитом, который позволяет подтвердить юридическую силу электронного документа при его передаче и получении по каналам связи.

Обоснование необходимости развертывания служб по легализации и удостоверению электронных документов при международном обмене

В РФ в системе, реализующей электронный документооборот, участвуют 4 группы субъектов, а именно:

1. Субъекты, которые формируют (изготавливают) электронные документы, т.е. отправитель электронных документов;

2. Субъекты, получатели и потребители электронных документов (т.е. получатель, адресат электронных документов);

3. Субъекты, обеспечивающие юридическую значимость электронных документов и функционирование защищенного электронного документооборота (в частности, поддерживающие инфраструктуру сертификатов открытых ключей и реализующие процедуры проверки ЭЦП, оказывающие услуги *по заверению или удостоверению электронных документов* и иные услуги);

4. Субъекты (операторы связи, провайдеры), оказывающие услуги связи и доступа к открытым сетям.

Нас интересует, прежде всего, 3-я группа субъектов. Сюда входят и могут входить:

1) УФО, государственные (корневой федеральный УЦ и территориальные федеральные УЦ) и негосударственные Удостоверяющие центры в форме юридического лица, образующие организованную инфраструктуру УЦ и обладающие сертифицированным комплексом технических средств и организационно-техническим обеспечением, предназначенные для исполнения полномочий по ведению реестра сертификатов ключей подписи и иных функций, связанных с применением ЭЦП в рамках, установленных ФЗ «Об электронной цифровой подписи».

2) Службы заверения и/или удостоверения электронных документов - государственные учреждения или иные негосударственные организации и юридические лица, предприниматели без образования юридического лица и лица, приравненные к ним, которые:

- обладают комплексом сертифицированных технических средств позволяющих проводить проверку ЭЦП в электронном документе, его целостность и достоверность, проверять действительность сертификатов ключей установленной подписи;

- уполномочены в порядке, установленном действующим законодательством РФ, проводить заверение электронных документов или удостоверение проверяемого электронного документа и оформлять электронный апостиль, подписываемый ЭЦП должностным лицом заверяющей (удостоверяющей) стороны при обращении заинтересованной стороны.

Соответственно служба легализации, заверения и/или удостоверения электронных документов может быть организована:

- в системе удостоверяющих центров;

- в негосударственной системе удостоверения (заверения) электронных документов;

- в системе нотариата РФ;

- в тех государственных учреждениях, службах и иных организациях, которые федеральным законом или указом Президента РФ уже уполномочены проводить процедуры удостоверения и легализации документов и актов на традиционных носителях (адресованных иностранным гражданам или организациям, либо исходящих от иностранных граждан и организаций).

Во всех службах легализации, заверения и удостоверения электронных документов вне системы удостоверяющих центров должно реализовываться проведение по обращениям пользователей проверки и подтверждения подлинности электронной цифровой подписи в электронном документе, поставленных должностными лицами данной службы легализации. Естественно, что такую проверку невозможно организовать без взаимодействия с системой удостоверяющих центров, которое возможно организовать на основе договорных отношений.

1. Служба удостоверения (заверения) электронных документов в системе удостоверяющих центров

ФЗ «Об ЭЦП» закладывает основу системы инфраструктуры открытых ключей, состоящей из уполномоченного федерального органа РФ (УФО РФ), его представительств в субъектах РФ и сети удостоверяющих центров.

ФЗ «Об ЭЦП» на УФО РФ возложены следующие функциональные обязанности и полномочия:

- выдает сертификаты ключей подписей уполномоченным должностным лицам федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и удостоверяющих центров;

- ведет единый государственный реестр сертификатов ключей подписей уполномоченных должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и удостоверяющих центров;

- обеспечивает возможность свободного доступа к единому государственному реестру сертификатов ключей подписей;

- осуществляет по обращениям физических лиц, организаций, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления подтверждение подлинности электронных цифровых подписей уполномоченных лиц удостоверяющих центров в выданных ими сертификатах ключей подписей;

- формулирует требования, предъявляемые к материальным и финансовым возможностям удостоверяющих центров, и выносит их на утверждение в Правительство РФ;

- устанавливает порядок передачи и хранения сертификатов ключей подписей в случаях прекращения деятельности удостоверяющих центров, а в отдельных случаях принимает их на хранение;

- осуществляет иные полномочия по обеспечению действия ФЗ «Об ЭЦП».

ФЗ «Об ЭЦП» определяет статус удостоверяющего центра (УЦ) как юридическое лицо, имеющее лицензию (на

деятельность по техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств; по предоставлению услуг в области шифрования информации; по технической защите конфиденциальной информации) которое выдает сертификаты ключей подписей для использования в информационных системах общего пользования и выполняет функции, предусмотренные вышеуказанным Законом. При этом удостоверяющий центр должен обладать необходимыми материальными и финансовыми возможностями, позволяющими ему нести гражданскую ответственность перед пользователями сертификатов ключей подписей за убытки, которые могут быть понесены ими вследствие недостоверности сведений, содержащихся в сертификатах ключей подписей. Требования, предъявляемые к материальным и финансовым возможностям удостоверяющих центров, определяются Правительством Российской Федерации по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти (ФАИТ РФ).

Законом «Об ЭЦП» на удостоверяющий центр возлагаются следующие полномочия и обязанности:

- изготовление сертификатов ключей подписей;
- генерация ключевой пары электронных цифровых подписей по обращению участников информационной системы с гарантией сохранения в тайне закрытого ключа электронной цифровой подписи;
- приостановление и возобновление действия сертификатов ключей подписей, а также аннулирование их;
- ведение реестра сертификатов ключей подписей, обеспечение его актуальности и возможности свободного доступа к нему участников информационных систем;
- проверку уникальности открытых ключей электронных цифровых подписей в реестре сертификатов ключей подписей и архиве удостоверяющего центра;
- выдачу сертификатов ключей подписей в форме документов на бумажных носителях и (или) в форме электронных документов с информацией об их действии;
- осуществление по обращениям пользователей сертификатов ключей подписей подтверждение подлинности электронной

цифровой подписи в электронном документе в отношении выданных им сертификатов ключей подписей;

предоставление участникам информационных систем иных, связанных с использованием электронных цифровых подписей, услуг.

2. Служба удостоверения (заверения) электронных документов во вне системы удостоверяющих центров

Служба заверения и/или удостоверения электронных документов во вне системы удостоверяющих центров может быть развернута в виде специализированных организаций (юридических лиц), уставной деятельностью которых предусмотрено оказание услуг по заверению и удостоверению электронных документов. В данной системе реализуется функция проведения по обращениям пользователей проверки и подтверждения подлинности электронной цифровой подписи в электронном документе. Естественно, что такую проверку невозможно организовать без взаимодействия с системой удостоверяющих центров на основе договорных отношений.

Для осуществления данной деятельности указанные субъекты должны обладать комплексом сертифицированных технических средств позволяющих проводить проверку ЭЦП в электронном документе, его целостность и достоверность, проверять действительность сертификатов ключей установленной подписи.

3. Служба удостоверения (заверения) электронных документов в системе нотариата РФ

В соответствии с Законом «Основы законодательства РФ о нотариате» в системе нотариата РФ действия по нотариальному заверению документов возложены на:

- государственные нотариальные конторы;
- нотариусов, занимающихся частной практикой.

Соответственно, заверение электронных документов в нотариальной форме должно быть возложено по принадлежности на нотариат РФ, в частности, на

государственные нотариальные конторы и нотариусов, занимающихся частной практикой как предпринимателей без образования юридического лица.

В данной системе также реализуется функция проведения по обращениям пользователей проверки и подтверждения подлинности электронной цифровой подписи в электронном документе. Естественно, что такую проверку невозможно организовать без взаимодействия с системой удостоверяющих центров на основе договорных отношений.

Для осуществления данной деятельности указанные субъекты должны обладать комплексом сертифицированных технических средств позволяющих проводить проверку ЭЦП в электронном документе, его целостность и достоверность, проверять действительность сертификатов ключей установленной подписи.

4. Служба удостоверения (заверения) электронных документов в государственных учреждениях, службах и иных организациях РФ

К учреждениям и службам, которые уполномочены проводить процедуры удостоверения документов по обращениям граждан РФ, а также процедуры легализации документов и актов, адресованным иностранным гражданам или организациям или исходящих от иностранных граждан, находящихся на территории РФ и/или работающих в российских организациях, относятся:

- учреждения в структуре МИД РФ;
- учреждения Министерства юстиции» РФ;
- некоммерческие организации;
- государственные и муниципальные архивные учреждения.

Указом Президента РФ от 11.07.2004 № 865 (ред. от 19.10.2005) «Вопросы министерства иностранных дел Российской Федерации» МИД РФ осуществляет полномочия в области организации на территории Российской Федерации и за рубежом консульской работы; оказания в установленном порядке консульских, информационно-консультационных и

иных видов услуг, организации приема граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок, а также осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В соответствии Положением о представительстве Министерства иностранных дел РФ на территории Российской Федерации, утвержденном Приказом МИД РФ от 11.03.2002 № 2792 в субъектах Российской Федерации развернута сеть представительств МИД РФ. Представительство МИД РФ в субъектах Российской Федерации является территориальным органом Министерства иностранных дел Российской Федерации. Представительства МИД России подразделяются на:

- Представительства МИД России в центрах федеральных округов;
- Представительства МИД России в субъектах Российской Федерации.

Указанным Положением на Представительства в субъектах РФ возложена обязанность по содействию российским и иностранным юридическим и физическим лицам в решении вопросов истребования и легализации документов.

Указом Президента РФ от 13.10.2004 N 1315 «Вопросы федеральной регистрационной службы» на Федеральную регистрационную службу (Росрегистрацию), являющуюся федеральным органом исполнительной власти в структуре Министерства юстиции, и его территориальные органы возложены полномочия и обязанность по удостоверению подлинности подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, представляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств.

Законом РФ от 07.07.1993 N 5340-1 (ред. от 08.12.2003) «О торгово-промышленных палатах в РФ» Торгово-промышленная

палата РФ и ТПП субъектов РФ как некоммерческие организации уполномочены удостоверять сертификаты происхождения товаров, а также другие документы, связанные с осуществлением внешнеэкономической деятельности субъектов РФ. Процедуру легализации документов в ТПП РФ используют, как правило, по требованию организации, в которую документ впоследствии будет представлен, когда такой документ не подлежит консульской легализации. Как правило, в Торгово-промышленной палате легализуются документы коммерческого характера: договоры, инвойсы, коносаменты, сертификаты происхождения, различные товарораспорядительные документы и другие документы, связанные с внешнеэкономической деятельностью. Поскольку в настоящее время, в электронной торговле используется дистанционное заключение договоров посредством обмена электронными документами, то, соответственно актуальна задача по организации в ТПП РФ и ТПП субъектов РФ электронной легализации таких документов в рамках реализации их полномочий.

ФЗ «Об архивном деле в РФ» пользователь архивными документами имеет право свободно искать и получать для изучения архивные документы. На учреждения, входящие в систему государственных и муниципальных архивов возложены полномочия и обязанность по предоставлению пользователям подлинников и (или) копий необходимых им архивных документов, оформленных в установленном порядке. Такие копии архивных документов пользователь имеет право использовать для любых законных целей и любым законным способом.

Соответственно, архивные документы, хранящиеся в электронном фонде архивных учреждений пользователь вправе затребовать в первозданной форме, архивное учреждение обязано предоставить пользователю затребованный экземпляр электронного архивного документа, который должен быть удостоверен архивным учреждением в установленном порядке.

Кроме того, в архивных учреждениях всегда будет возникать объективная необходимость перевода документов из одного формата представления в другой в целях организации

долговременного хранения архивных электронных документов и сохранения цифрового наследия, как современного пласта культурного наследия. В таких случаях необходимо установить юридическую процедуру заверения электронных документов в новом формате и вменить ее в обязанность архивных учреждений.

При совершении действий по трансформации электронных документов из одного формата представления в другой, а также перевода электронных документов в традиционную (на бумажный носитель) форму и традиционных документов в электронную форму представления потребуется установить порядок проведения таких процедур и регламентировать процедуры совершения таких действий. Имеется настоятельная необходимость в целях сохранения цифрового наследия, как современного пласта культурного наследия, наделить учреждения государственной архивной службы полномочиями и правом официального перевода архивных электронных документов в форматы, отвечающие потребностям текущего развития общества и информационных технологий.

Указанные выше структуры при переходе на электронный документооборот должны проводить по обращениям пользователей проверку ЭЦП в документе и подлинности самого электронного документа и(или) оформлять результат проведенной проверки подлинности в виде отдельного электронного документа (апостиля), заверенного ЭЦП лица, проводившего удостоверение или заверение.

Для осуществления данной деятельности указанные субъекты должны обладать комплексом сертифицированных технических средств позволяющих проводить проверку ЭЦП в электронном документе, его целостность и достоверность, проверять действительность сертификатов ключей установленной подписи.

Таким образом, во всех указанных выше системах реализуется функция проведения по обращениям пользователей проверки и подтверждения подлинности электронной цифровой подписи в электронном документе. Естественно, что такую проверку невозможно организовать без взаимодействия с

системой удостоверяющих центров, которые могут строится на основе договорных отношений.

Для осуществления данной деятельности указанные субъекты должны обладать комплексом сертифицированных технических средств, позволяющих подписывать электронные документы и проводить проверку ЭЦП в электронном документе и проверять действительность сертификата ключа установленной подписи и в целом подлинность электронных документов.

Обоснование необходимого состава НПА по регулированию процедур заверения и удостоверения электронных документов и порядка взаимодействия служб в процессах организации международного электронного информационного обмена

При организации электронного документооборота, зарубежные страны, с которыми субъекты права РФ взаимодействуют в процессах электронного информационного обмена, имеют свое законодательство, устанавливающее порядок использования электронных документов и электронной подписи, как правило, отличное от законодательства РФ. При этом организация международного обмена электронными документами не должна противоречить установленному порядку трансграничного обмена и легализации документов на бумажном носителе.

В целях обеспечения безопасности и эффективности международного электронного информационного трансграничного обмена документами, когда обменивающиеся стороны находятся под разной юрисдикцией, необходимы механизмы и процедуры, удостоверяющие законность и подлинность полученных электронных документов взаимодействующих субъектов обмена, которые должны быть вписаны в действующий порядок легализации документов, установленный законодательством страны пребывания или межгосударственными соглашениями.

Как уже было сказано выше, основы национальной службы удостоверения электронных документов заложены ФЗ «Об электронной цифровой подписи», который предполагает структуру системы инфраструктуры открытых ключей, состоящей из уполномоченного федерального органа РФ (УФО РФ), его федеральных представительств в субъектах РФ и сети взаимосвязанных с ними распределенных по территории РФ удостоверяющих центров.

Реализация национальной системы заверения и удостоверения электронных документов при организации международного общения на основе электронного документооборота возможна при условии функционирования инфраструктуры открытых ключей под контролем уполномоченного федерального органа и взаимодействующих с ней (в рамках перечисленных выше моделей легализации документов) установленных подсистем электронного удостоверения в уполномоченных на то государственных органах и иных организациях. При этом реализация процедур заверения и удостоверения официальных электронных документов государственными органами и учреждениями, иными уполномоченными организациями должна строиться на принципах, установленных ФЗ «Об ЭЦП» и по технологии, установленной национальным стандартом ГОСТ Р.34.10-2001.

Для реализации моделей удостоверения электронных документов по п.п. 1.1, 1.2, 1.4 (ТПП) и 2.1, 2.2, 2.4 имеется соответствующая организационная структура уполномоченных государственных учреждений или иных организаций и установлен порядок легализации, заверения и удостоверения документов. Для указанных моделей необходимо будет в НПА, устанавливающие порядок легализации, заверения и удостоверения документов внести дополнения или принять новые НПА, устанавливающие требования к электронному апостилю и устанавливающие порядок заверения и удостоверения электронных документов уполномоченными на то государственными учреждениями или иными организациями страны происхождения электронных документов и страны получателя электронных документов и порядок их

взаимодействия, а также установить требования к электронному апостилю заверяемых электронных документов. Не лишним будет в свете развития международного информационного обмена на базе ИКТ разработать и утвердить Консульский Устав РФ и, тем самым, отменить устаревший действующий Указ Президиума ВС СССР от 25.06.1976 «Об утверждении консульского устава СССР».

Следует отметить, что реализация моделей заверения и удостоверения электронных документов по п.п. 1.3, 1.5 и 2.3, 2.5 не обеспечена установленными нормами международного права.

Для реализации процедур заверения и удостоверения электронных документов между странами СНГ по п.п. 1.3 и 2.3 необходимо дополнить положения Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 г. протоколом, устанавливающим требования к электронному апостилю и порядок заверения и удостоверения электронных документов и удостоверения электронных апостилей заверенных электронных документов, а также актом Правительства РФ установить уполномоченный орган исполнительной власти или иное лицо, в обязанность которого вменяется исполнение указанных электронных процедур.

Для реализации процедур заверения и удостоверения электронных документов в международном общении по п.п. 1.5 и 2.5 в рамках ведения внешне-экономической деятельности субъектов на основе электронного документооборота на основе недавно принятой Конвенцией Организации Объединенных Наций об использовании электронных письменных сообщений в международных договорах (принята на 60-й сессии ООН 23.11.2005 г.), которая является развитием Венской Конвенцией ООН о договорах международной купли-продажи товаров от 11.04.1980 необходимо:

- либо установить межгосударственным двусторонним соглашением взаимодействующих стран порядок заверения электронных документов уполномоченными на то удостоверяющими центрами или иными организациями страны происхождения электронных документов и страны получателя

электронных документов и порядок их взаимодействия, установить требования к электронному апостилю заверяемых электронных документов, а также установить уполномоченный орган исполнительной власти или иное лицо, в обязанность которого вменяется исполнение указанных электронных процедур (при этом уполномоченные органы обмениваются техническими средствами, применяемыми для проверки и удостоверения электронных документов;

- либо дополнить положения Конвенции ООН об использовании электронных письменных сообщений в международных договорах протоколом, устанавливающим требования к электронному апостилю, порядок взаимодействия удостоверяющих центров или иных уполномоченных организаций, а также установить порядок заверения и удостоверения электронных документов и удостоверения электронных апостилей заверенных электронных документов.

Кроме того, необходимо будет принять подзаконный акт Правительства РФ в развитие межгосударственных соглашений по порядку взаимодействия и реализации процедур заверения и/или удостоверения электронных документов уполномоченными на то удостоверяющими центрами или иными организациями стран происхождения электронных документов и стран получателей электронных документов.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ

Серeda E. B.

доктор юридических наук, профессор

Спирина Г. Г.

кандидат исторических наук, доцент

В современной России до сих пор, несмотря на определенные позитивные сдвиги, ситуация с соблюдением прав и свобод человека остается неудовлетворительной. С чем это связано? Прежде всего, с тем, что в любой стране период глубинного реформирования является многотрудным и длительным, связанным с подъемами и спадами. Россия не только не является исключением, но и наиболее ярким примером этого феномена. Российские граждане ждали чуда - демократии, а, дождавшись его, пришли в уныние. Сколько было надежд в начале 90-х: вот сломим надоевшую систему, уберем КПСС, и все будет прекрасно: нам поднесут на блюдечке с голубой каемочкой то, что в Западной Европе создавалось веками: развитую экономику и зрелое гражданское общество. А это значит - благосостояние, уверенность в завтрашнем дне, свободу выбора и личную свободу, гражданственность и ощущение своей сопричастности с нацией, страной, государством. Не получилось. «Демократия» воспринималась примерно также как «коммунизм», как некая панацея от всех бед, как «светлое будущее человечества». Никому не приходило в голову, или не ставилась такая задача, объяснить гражданам России, что демократия - это тип политического режима, или что демократия - это - прежде всего определенность процедур выбора при неопределенности его результата. Например, неподготовленность избирателей к участию в политической кампании, может сыграть с ними злую шутку - к власти могут придти на волне массового энтузиазма некие фигуры, не разделяющие даже в минимальном масштабе демократические ценности. И примеров этому вполне хватает на постсоветском пространстве.

Что же делать? Понять, что только становление гражданского общества превращает формальную провозглашенную демократию в реальную. Страна нуждается в политизации гражданского общества. Это вовсе не означает бессознательную беготню по митингам и шествиям. Это означает управление общественными делами. Причем в этом нуждается не только общество, но и власть, которая до сих пор испытывает дефицит системных политических ресурсов, в основе которых наличие устойчивой, институционализированной и структурированной социальной базы.

Итак, гражданское общество. Попробуем дать наиболее распространенное среди научной общественности определение. Гражданское общество - совокупность отношений в сфере экономики, культуры и других сферах, развивающихся независимо и автономно от государства. Гражданское общество реализуется в виде совокупности неправительственных институтов и самоорганизующихся посреднических групп, способных к организованным и ответственным коллективным действиям в защиту общественно значимых интересов в рамках заранее установленных правил гражданского или правового характера. Для существования гражданского общества необходимы определенные условия: разнообразие форм собственности, свобода предпринимательства, свободный доступ к информации и независимые СМИ, соблюдение прав и свобод человека, развитое самоуправление и верховенство закона. Или другое определение: гражданское общество - это естественно складывающееся состояние человеческого сообщества данной страны, формирующееся и развивающееся на основе саморегулирования, которое исключает или крайне ограничивает вмешательство государства. Мы привели лишь самые простые определения, и, на наш взгляд, наиболее корректные определения гражданского общества, кои можно встретить в научной литературе, учебниках и словарях. Понятны ли они нашему гражданину? Вряд ли. Тем не менее словосочетание «гражданское общество» все мы слышим каждый день с экранов телевидения, встречаем на страницах

газет, его постоянно употребляют государственные деятели. Если обойтись без научных формулировок, наличие «гражданского общества» будет ощущать на себе каждый живущий в России человек, потому что оно означает умение его членов самоорганизоваться во имя защиты своих самых различных и конкретных интересов и прав.

Каждого из нас интересует многое: как содержится его дом, где купить продукты и вещи по доступной цене, как противостоять произволу монополистов на потребительском рынке, как дать образование детям и внукам, как сделать жизнь безопаснее, как сохранить престиж своей профессии, как получить достойные деньги за достойный труд. Наконец, у каждого есть и политические интересы, в которых отражаются представления о связи между организацией власти и благополучием человека. Эти столь различные интересы в гражданском обществе эффективно защищаются через различные формы самоорганизации - от домовых комитетов до правозащитных, корпоративных и лоббистских общественных организаций. В конце концов, нельзя забывать и о политических партиях. Они также являются с одной стороны общественными объединениями, призванными защищать самые широкие интересы граждан России. А с другой - активной частью политической системы, борющейся за власть. Как раз именно эти организации в силу своего двойственного характера и осуществляют взаимодействие гражданского общества и государства.

Гражданское общество формируется только в обществах, основанных на общественном договоре и народном суверенитете. Лишь в этих условиях народ воспринимает себя как источник власти, а государственный аппарат - как часть народа, которому делегированы полномочия управления и реализации общественных интересов. Последние, в конечном счете, и являются национальными интересами. Лишь при таких условиях живущие в стране люди ощущают свою общность и становятся «МЫ». Именно так рождается зрелое гражданское общество. Именно при таких условиях проявляется гражданская активность, что подразумевает деятельность индивидов и

социальных групп, направленная на дальнейшее развитие гражданского общества, достижение гражданского согласия и социального партнерства, которое помогает снимать социальное напряжение. Социальный мир стоит гораздо дешевле, чем социальные конфликты, а тем более революции. И эту простую истину усвоили многие европейские страны. Социальное партнерство невозможно без зрелого гражданского общества, сейчас же, пока мы только говорим о нем, мы будем удивляться и завидовать жизни обывателей в скандинавских странах.

Гражданское общество подразумевает уважение к закону и его исполнение со стороны граждан. И это первое необходимое условие его существования. Именно уважение к закону обеспечивает «правила игры», надежность и предсказуемость самых разных отношений, как между самими гражданами, так и между гражданами и государством, соблюдение прав человека. Неукоснительность исполнения закона должна войти в жизнь россиян, стать их привычкой, причем для всех граждан вне зависимости от их положения.

И еще одно условие - демократическая политическая и правовая культура, основанная на исторических и культурных традициях России.

Все вышеперечисленное позволит, наконец, претворить мечту всех правозащитников - установить «контроль над властью». Отношения между государством и гражданами строятся на договорной основе. Граждане платят налоги, государство защищает их интересы там, где общественные структуры их защитить не могут: охрана правопорядка, границ, таможенного пространства, принятие и применения законов и т.д.

Обществу даже в самых продвинутых демократических странах необходимо иметь рычаги воздействия на чиновников и представителей политической, а также экономической элит. Другими словами, необходимы действенные механизмы, которые позволяют общественным объединениям влиять на ситуацию в стране. Зачастую такие механизмы работают не только на основе закона, но и благодаря традициям, характерным чертам политической, правовой и поведенческой

культуры. Следует отметить и важность существования в стране подлинной свободы слова и реализации права граждан на доступ к достоверной информации.

Таким образом, можно утверждать, что государство в лице его государственных институтов является составной частью гражданского общества. И здесь напрашивается другое, в какой-то степени альтернативное, определение гражданского общества, которое заключается в том, что гражданское общество включает в себя как институты, созданные самим обществом для организации его жизнедеятельности, так и самих граждан государства, иными словами, общества в широком смысле этого слова.

Не случайно нами указано на не полную альтернативность этого определения, т. к. в конечном итоге, вернее, в идеале, к которому надо стремиться, государственные институты должны быть частью гражданского общества, т. к. их целью является реализация стоящих перед этим обществом задач.

Встречается и такая точка зрения, будто гражданское общество должно создаваться государством себе в помощь. Опасное заблуждение - ставить государство на первое место, а гражданское общество - на второе. Построение гражданского общества фактически - одна из основополагающих целей российских реформ.

Одним из факторов, тормозящих формирование гражданского общества и правового государства, выступает преступность, прогрессирующая с каждым годом. Это позволяет рассматривать борьбу с преступностью и защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве общенациональных задач, решение которых обеспечивается путем взаимодействия правоохранительных органов с различными правозащитными институтами, а также непосредственно с населением.

Одним из наиболее существенных и принципиально важных является взаимодействие правоохранительных органов с институтом Уполномоченного по правам человека, призванным обеспечивать государственную защиту прав и свобод граждан, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Деятельность Уполномоченного обеспечивает защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, что несомненно служит цели построения гражданского общества, общества, в центре которого - человек с высоким достоинством и неотъемлемыми правами.

В целях наиболее плодотворного взаимодействия 14 июля 2004 года был подписан Меморандум о сотрудничестве Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации в области соблюдения и восстановления нарушенных прав и свобод человека.

Обе стороны признали, что для содействия дальнейшему формированию гражданского общества и уменьшению социальной напряженности, необходимо согласованное участие сторон в выработке и реализации решений, направленных на соблюдение и восстановление нарушенных прав и свобод. Для реализации указанных мер было принято решение об объединении усилий по обеспечению и соблюдению прав и свобод человека, информационного взаимодействия, совершенствования законодательства в сфере правоохранительной деятельности. В этих целях Уполномоченный информирует МВД России о фактах нарушения прав и свобод человека, разрешение которых отнесено к компетенции МВД России, учитывает предложения МВД России при подготовке ежегодных и специальных докладов.

Однако, тревожным остается продолжающийся в течение нескольких лет рост количества жалоб, поступающих в Аппарат Уполномоченного, на действия сотрудников органов внутренних дел. По состоянию на ноябрь 2007 года эта цифра составляет около 3850 обращений, что в 1,5 раза превышает показатель 2006 года.

Совместными усилиями Уполномоченного и МВД РФ осуществляются согласованные мероприятия по правовому информированию в области соблюдения прав и свобод человека сотрудников органов внутренних дел, в том числе курсантов и слушателей учебных заведений системы МВД России. Ярким

тому примером явилась Международная научно-практическая конференция «Права человека и гражданское общество», на которой с основными докладами выступили Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин и Министр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев.

Особое значение для эффективной борьбы с нарушением прав человека и построения правового государства имеет взаимодействие правоохранительных органов и неправительственных правозащитных организаций, образуемых для защиты прав человека от нарушений, прежде всего, но не исключительно, со стороны органов власти.

Стремительный рост числа правозащитных организаций был отмечен в начале 90-х годов. Востребованность правозащитной деятельности определялась, с одной стороны, сложностью становления новой российской государственности, широким системным кризисом, с другой - значительным расширением возможностей оказывать сопротивление, защищать и отстаивать свои права, в том числе и с использованием международных стандартов. В это время неправительственных объединений возникло, по некоторым оценкам, не менее 20-30 тысяч, и значительную часть из них составляли правозащитные организации и группы.

Из неправительственных правозащитных организаций, занимающихся широкомасштабной деятельностью, включающей в себя правовое просвещение, правовую помощь и поддержку различным группам населения, правовое консультирование, активное сотрудничество с международными правозащитными организациями, необходимо отметить МХГ (Московская группа содействия выполнению Хельсинских соглашений), «Мемориал», региональные правозащитные центры (например, Краснодарский правозащитный центр, Пермский правозащитный центр).

Вот уже несколько лет ряд правозащитных организаций, включая «Московскую Хельсинскую группу», Общероссийское движение «За права человека», а также ряд других организаций, тесно взаимодействуют с московской милицией в деле отстаивания прав человека. С Аппаратом Уполномоченного по

правам человека в Российской Федерации тесно взаимодействуют и молодые правозащитники из движения «Спротивление», совместно с которыми мы сейчас завершаем подготовку специального доклада Уполномоченного о проблемах защиты прав потерпевших.

Председателем «Московской Хельсинской группы» в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Министра внутренних дел Российской Федерации было направлено обращение с целью оказать содействие в решении вопроса о распространении положительного опыта взаимодействия общественности и органов внутренних дел во всех регионах Российской Федерации.

Таким образом, можно утверждать, что формирование гражданского общества не подразумевает полного отстранения государства от контроля за жизнью и деятельностью общества. Просто государство должно найти в нем свое место, отказаться от тотального контроля и ответственности за решение всех проблем, переключить внимание в те сферы, где оно действительно необходимо и где обязано четко выполнять свои функции: оборона, законотворчество, судопроизводство, защита прав и свобод человека и гражданина, охрана правопорядка, внешняя политика, бюджет, экология, связь, транспорт.

Гражданское общество - не выдумка научных работников или журналистов. Жителям России следует осознать простую истину: следует самим защищать свои интересы. Только надо знать, как это делать. А делать это следует грамотно и сообща, используя главный институт гражданского общества - различные формы общественной самоорганизации, опираясь на государство, постоянно взаимодействуя с соответствующими органами государственного управления, избавившись по отношению к государству, наконец, от чувства враждебности и отчуждения.