

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО: ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНЫХ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (Ежегодный теоретический семинар)

Краткая аннотация: состоялся очередной теоретический семинар по проблемам информационного права на тему “Информационное общество: правовые вопросы социальных и демократических процессов в условиях использования информационных технологий”.

С докладами выступили зав. сектором информационного права Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф. И.Л. Бачило, профессор Сорбонны Ж. Шатийон, специалисты в области информационного права из Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, различных регионов России.

Annotation: a regular information law theoretical seminar on the theme “Information society: legal questions of social and democratic processes in conditions of information technologies use” was taken place in the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

Reports was made by the head of the information law sector, doctor of law, professor I.L. Bachilo, professor of Sorbonne G. Chatillon, information lawyers from Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, different regions of Russia.

Ключевые слова: международный семинар, информационное право, законодательство, кодификация, государственные услуги.

Key words: international seminar, information law, legislation, codification, state services.

В Институте государства и права РАН 4 и 5 февраля 2011 г. состоялся очередной теоретический семинар по проблемам информационного права, организатором которого является сектор информационного права ИГП РАН.

Семинар открыла Н.Ю. Хаманева, зам. директора ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф. С приветственными словами к собравшимся обратились М.А. Федотов, советник Президента РФ, Председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека; А.В. Федоров, первый зам. министра юстиции РФ; С.В. Спангелис, помощник члена Совета Федерации; В.Б. Исаков, вице-президент Торгово-промышленной палаты России.

В работе семинара приняли участие около 100 человек – ученые и практики исследования инновационных процессов на основе информационных технологий в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, а также во Франции.

Модераторы работы семинара – В.Б. Наумов, партнер компании “Salans” (г. Санкт-Петербург), канд. юрид. наук, доц., и П.У. Кузнецов, зав. кафедрой информационного права и естественнонаучных дисциплин Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург), доктор юрид. наук, проф.

С основным докладом выступила И.Л. Бачило, зав. сектором информационного права ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ. Раскрывая тему семинара, она остановилась на следующих вопросах: *связь социальных, экономических и демократических процессов при реализации программы развития информационного общества; информационное общество как общество гражданское и демократическое; правовые проблемы обеспечения инновационных процессов на основе информационных технологий.*

Профессор И.Л. Бачило подчеркнула, что социальные и демократические процессы – это процессы, непосредственно связанные и зависящие от экономического положения страны, морального состояния и гражданского сознания общества и каждого его члена. Глобализация, реальные возможности инфокоммуникационной инфраструктуры *создают модели сетевых связей и процессов развития во всех областях жизни общества.* Это требует понимания того, что вся система организации, управления и жизнеобеспечения должна изменяться с учетом этих причин и условий. В ходе выполнения Программ и планов в перспективе 2020 г. нельзя игнорировать *концепцию*, предложенную Институтом государства и права РАН. Суть этой концепции – **информационное общество** должно быть гражданским, социальным, демократическим и сильным.

И.Л. Бачило обратила внимание на усиливающееся внимание к инновациям в управлении экономикой. Здесь, как было отмечено, важны не только услуги. Более того, проблема услуг и создания многофункциональных центров информационного содержания (МФЦ) показывает, что есть немалые резервы в координации работы системы управления по вертикали и горизонтали, консолидации информационных ресурсов и экономии средств.

В связи с вопросами электронизации социального сектора и создания необходимой инфраструктуры в контексте задач государства, развивающего информационное общество, были названы следующие проблемы:

1) ножницы между возможностями информатизации, сетевыми методами организации жизни социума и тем состоянием инфраструктуры общества (не только информационной), которая была бы адекватной для использования потенциала ИКТ, готовностью населения перейти к новым формам жизни;

2) перевод контактов человека с государственными и муниципальными структурами в электронную форму.

В проблеме формирования и качественного функционирования МФЦ, общегосударственных автоматизированных систем уже сделан важный шаг на основе информационных систем восьми федеральных ведомств. Как было отмечено в докладе Правительства РФ в Оренбурге, при обеспечении информационных контактов этих ведомств необходимо снять дублирование бумажных и электронных (цифровых) информационных ресурсов, продумать вопросы аккумуляции информации и юридически значимых данных в таком документе, как социальная карта, которая может содержать все параметры ее владельца и обновляться при надобности. Включить в социальную карту электронную подпись ее владельца. При этом можно использовать зарубежный опыт (например, Австрии и Эстонии);

3) в решении информационно-коммуникационных проблем немалое значение имеет такая цепочка, как *человек – регион жительства – мировое пространство (реальное и виртуальное)*. Значимыми факторами при этом являются: доступность сети коммуникаций, миграционные процессы, права на свободу передвижения, возможности реальной оценки адаптации жизни человека в разных местах планеты, любознательность – стремление человека к расширению горизонта знаний. Вместе с тем есть и помехи: многие факторы эпохи индустриализации, империализма, разделение мира по разным категориям, различные формы угроз, опасности, недоверие, привычка воевать и бороться силовыми методами. Грядет смена, подчеркнула И.Л. Бачило, очень многих и важных институтов общественной и государственной жизни.

При рассмотрении проблемы взаимозависимости параметров информационного общества и общества демократического было обращено внимание на то, что формы и смыслы демократии развиваются так же, как и само общество. Институты демократии органически связаны с состоянием гражданского общества, его зрелостью и способностью взять на себя ответственность за решение проблем социума. Первостепенное значение имеют институт государственной власти, система, структура, органы и их функциональные роли (что делают, как делают, каковы полномочия и ответственность). Формируется тенденция ухода от исторически сложившейся практики деятельности государственных органов. Этот процесс идет *неравномерно*.

Для России многие рычаги сосредоточены в институте “электронного государства”. Но здесь важен поворот от структурных к функциональным аспектам его действия. Именно это отражено в стратегии Российской Федерации. Требуется изменение многих институтов, в частности института электронных выборов.

Важное значение имеет *понимание состава, смысла и роли гражданского общества*. По мнению сектора информационного права, *акторами гражданского общества являются не только неправительственные и правозащитные структуры*. На первом месте – *гражданин, семья, партии, профсоюзы, СМИ, бизнес-структуры; научные центры, церковь и т.д.* В структуре гражданского общества присутствуют *и органы государственной власти, и органы местного самоуправления*. При таком составе может культивироваться *не противостояние государства и общества, а взаимодействие* в форме сотрудничества и дискуссий позитивного, конструктивного характера и постепенно включаться в сетевую систему инфокоммуникаций. Идущие процессы свидетельствуют о том, что специалисты ИГП РАН не ошиблись, выдвинув свое понимание гражданского общества и его органической связи с информационным. Они все представлены

в разных сегментах Интернета, формируется электронная демократия.

И.Л. Бачило подчеркнула, что основной вопрос семинара – проблемы правового государства, правового информационного общества. Требуется системное видение такой цепочки, как *право – закон – законность – справедливость – правосознание*. Задача – обеспечить состояние адекватности информационного законодательства парадигме, по которой идет движение. Такой подход затрагивает проблемы самого широкого охвата состояния законодательства в целом, процедур и порядка законотворческой деятельности.

Анализ информационного законодательства обязывает не только добиваться качества нормативных правовых актов, но понимать, как законы и иные акты работают, почему так часты сбои. Динамичность и непрерывность процесса технологического обновления и, конечно же, не совсем точное улавливание сути проблем приводят к тому, что уже принятые законы и другие правовые акты непрерывно изменяются и дополняются. Как же пользоваться этим продуктом?

Принятие Закона об услугах лишний раз подчеркнуло различие между социальным и сервисным государством и их взаимосвязи. Стала понятна проблема электронизации буквально всех функций органов исполнительной власти, органов муниципального управления и их непрерывного взаимодействия. В докладе были приведены примеры сложности оказания услуг без должного внимания ко всему комплексу функций и полномочий государственных и муниципальных органов. Стимулирует этот процесс и создание МФЦ и общегосударственных информационных центров, других форм интеграции разных массивов информации. Повышаются требования к упорядочению источников информационных ресурсов, достоверности информации, наличию качественных реестров. Намечено 80 массовых государственных услуг. Тормозом остается неясность с правовым признанием юридической силы электронного документа или иных электронных и цифровых форм взаимодействия субъектов и в управлении, и в конкретных областях жизнедеятельности общества. Электронный документ (и это записано, например, в документах ЦИК России) юридической силы не имеет. В этой части, по мнению докладчика, стоит изучить опыт других государств.

При рассмотрении вопроса о методах управления, технологии и технике законотворческой работы были отмечены значимость административного нажима, не совсем сбалансированный пересмотр санкций за нарушения и преступления; стремление ужесточить наказание за нарушения в информационной сфере. Повышение правосознания всех слоев общества должно находиться на первом плане.

В завершение И.Л. Бачило затронула общие вопросы состояния законодательства и законности, указав, что весьма полезно ознакомление с зарубежным опытом в развитии информационного права.

Ж. Шатийон (Georges Chatillon), профессор Сорбонны, в докладе “*Французское право электронного управления. Электронное или цифровое управление*” отметил, что во Франции информационное право представляет собой отрасль права со своими собственными законами, а право цифрового управления сегодня, как он полагает, встречается с большой долей непонимания. Большинство юристов еще не прошли переподготовку в цифровой сфере. Население же о цифровом и об электронном управлении имеет весьма слабое представление. В то же время во Франции развито такое административное право, которое очень сильно разнится с частным правом. Существуют административная

юрисдикция и гражданская юрисдикция. Но проблема в том, что речь идет о публичном и частном праве при регулировании информационных инструментов электронизации. Однако в министерствах сама информатика, информационное обеспечение и те, кто этим занимается, отнесены на второй план. Классическое административное право ничего не говорит об использовании информатики в частном праве.

Профессор Ж. Шатийон упомянул об успехах электронной торговли, а также о том, что сегодня стоит вопрос о создании коммерческого дистанционного права. Но, как только начинаем пользоваться электронными инструментами, меняются некоторые юридические парадигмы в смысле самого закона и его применения. То же самое происходит с областью публичного права в информационной сфере. Существуют некие дистанционные процедуры и дистанционное предоставление услуг, а также право граждан систематически узнавать содержание документов, находящихся в рамках администрации. Если раньше (классическая связь между администрацией и гражданами), когда речь шла о бумажных носителях, связь осуществлялась в одну сторону – от администрации к гражданам, то с электронным администрированием эта связь поменялась. Теперь эта связь не только двусторонняя, но и практически горизонтальная. В настоящий момент во Франции имеются два таких права: административное классическое, которое также проходит через классическое “окно” и связано с необходимостью заполнения бланков, и *электронная система управления и администрирования*, которая снимает проблему не только “окна”, но даже “единого окна”. Граждане могут связываться с администрацией 24 часа в сутки, включая выходные дни. Таким образом, дистанционные процедуры и услуги, консультации можно оказывать в режиме он-лайн.

Докладчик отметил, что действует специальный сайт “Моя публичная служба”. Вся информация, которая таким способом распространяется в режиме он-лайн, является *выверенной, надежной и доступной* любым пользователям. С помощью удаленных дистанционных процедур, Интернета и режима он-лайн появилась возможность решать вопросы, которые раньше решались не так, как следовало бы, или вообще не решались администрацией и гражданами. Теперь же появилось новое право, регламентирующее отношения между публичными организациями и гражданами. Во Франции с вводом в 1998 г. электронного администрирования и электронного управления началось использование регламентационного права.

В 2005 г. был принят Ордонанс, ставший Законом. Главная особенность состоит в том, что в тексте Ордонанса была *отмечена абсолютная эквивалентность бумажного и электронного носителей*. Пользователь получил полное право адресовать администрации электронные письма, а последняя оставляет за собой право отвечать в электронном виде или почтой. Однако был допущен пробел – нельзя было разрешать администрации на электронные письма отвечать по электронной почте. По Закону 2005 г. любой пользователь может обратиться в администрацию по электронной почте и получить от нее подтверждение о получении. Это сообщение представляет официальный документ. Как только пользователь обратился в электронном виде в администрацию и получил подтверждение о получении своего письма, он может направляться в суд по любым вопросам, которые с этим связаны. Административные органы власти также получили возможность предоставлять информационные услуги. Это третья существенная новелла, введенная Законом 2005 г. Администрация обязывается каждый раз высылать подтвер-

ждение о получении электронного письма, регистрации данного письма и платежа.

Еще одна новелла Ордонанса 2005 г. – *администрация получила право доступа к персональным данным пользователя*, но только в том случае, когда пользователь имеет полное право предоставлять свои персональные данные администрации. Иными словами, Ордонанс *признал собственность граждан на свои персональные данные*.

Профессор Ж. Шатийон отметил, что данное изменение в законодательстве представляет особый интерес. На его вопрос чиновнику: “Скажите, кому принадлежат персональные данные граждан?”, последний, не задумываясь, ответил: “Естественно, государству”. Фактически получается, что существует некая государственная, публичная служба по хранению персональных данных пользователей, т.е. речь идет об электронном хранилище, куда направляется копия (например, сканированная копия паспорта и водительских прав). Подключение защищено, и все данные шифруются, как и все отправленные копии. Если, предположим, человек находится во Франции или в другой стране и, допустим, теряет паспорт и водительские права, то он всегда может обратиться к своей администрации для того, чтобы восстановить свои документы. Таким образом, речь идет о *праве каждого гражданина управлять официальными государственными документами в тот момент, когда возникает в этом необходимость*.

Докладчик выделил и рассмотрел четыре критерия электронной базы управления: **интерактивность** в режиме он-лайн; **интероперабельность** между программами – совместимость программ (программ для ЭВМ, информационных программ); **совместимость** машин – *возможность взаимного подключения*; **использование программы, у которой нет владельца**, подчеркнув разницу между Microsoft и Linux. Linux предоставляет возможность вносить изменения в программу. При этом граждане, конечно, не становятся владельцами программы, но у них появляется какой-то общий язык.

Профессором Ж. Шатийоном был затронут вопрос об издательском праве: о праве главных редакторов журналов, радио- и телевизионных программ. Это – односторонние системы, поскольку какой-то программой изменить ничего невозможно. *Юридическая ситуация радикально меняется, как только в дело вмешивается интерактивный режим*. Речь идет о том, чтобы программы могли друг друга распознавать и вести диалог между собой. Возможность распознавания и есть материальная база электронного управления.

Весьма интересен вопрос об интеграции информации и используемых в информационных системах программ. Во Франции, как было отмечено, составлен полный список – справочник, позволяющий взаимное распознавание программ. Это обязывает все администрации устанавливать какой-то общий язык со своими пользователями. По словам проф. Ж. Шатийона, так называемые свободные программы являются одним из критериев государственного управления.

Докладчиком было дано определение права электронного (цифрового) управления. **Право цифрового управления** – это свод применяемых к пользованию юридических правил, которые осуществляет государственная администрация в сетях относительно информационных машин и программ, используемых администрацией между собой в отношении пользователей или различных лиц и организаций, заключивших с ними договор, основывающихся на нормах и протоколах, возможности взаимного распознавания, безопасности,

взаимного подключения и открытости программ. Представлены некоторые принципы электронного управления: 1) индивидуализированная и персонализированная работа с пользователями; 2) право на эксперимент; 3) субсидиарность; 4) принцип пропорциональности; 5) принцип консультирования и участия пользователя в электронном управлении; 6) защита персональных данных; 7) принцип взаимного распознавания или взаимной операционности; 8) принцип суверенного владения. Через эти принципы рассматривается цифровое право в смысле информационного. При этом речь идет о публично-правовом и частноправовом аспектах информационного права. Это – *превентивное право, перфекционистское право, ригидное право, процедурное право, протокольное право*, которое не приемлет неточностей и путаницы. Данное право основано на информатике. Как только создаются программы и дистанционные процедуры, они принимаются специальным постановлением правительства или декретом министерства, их нельзя менять. Право *превентивно*, потому что заранее приходится предвидеть его реальность. Оно абсолютно *перфекционистское*, так как если в какой-то юридической программе идут сбои, то проваливается целая сетка. Право *ригидное*, оно обязывает и служащих, и граждан; право *процедурное*, вся информатика построена на процедурах, которые она называет транзакциями. Для информатики *транзакция является успешным завершением информационной операции*. **Право – это также протокол**, поскольку вся информатика основана на протоколах, например ТСП/ІР. Получается, как отметил проф. Ж. Шатийон, что при работе в цифровом режиме с администрацией (речь идет о цифровом или информационном управлении) протокол ТСП/ІР является правилом такого общения и *становится объектом права*. На сегодняшний день само право электронного, цифрового управления определяется уровнем развития информатики. *Право цифрового управления постоянно находится в состоянии формирования и зависит от технических инноваций*.

Так, во Франции создана новая служба – “Проксимобиль”, которая предоставляет администрации возможность связываться с пользователями по *мобильному телефону*. По мнению докладчика, *фундаментальной задачей информационного публичного права является постоянная адаптация к новым средствам массовой информации, которые предполагают новые виды использования*. Большинство правовых правил закрепились благодаря такому носителю, как бумага. Однако, как будет развиваться техника или технология в будущем – это непредсказуемо. Развитие новых носителей и новых средств массовой информации – императивный фактор нестабильности. Поэтому *информационное право должно включать в себя нестабильность как один из принципов, иначе это право будет мертвым*. Есть еще одна деталь: право электронного управления – это не только применение правовой нормы, но и такой материал, который предоставляет информатика, – это право, которое располагается в самом материале информатики. С точки зрения американского проф. Л. Лессига, право – в чипе и в программе. Очевидно, как заметил проф. Ж. Шатийон, данное утверждение не только иллюстрирует тот факт, что право электронного управления – специфическое право, но и что сам материал этого права – информатика.

По завершении доклада проф. Ж. Шатийону были заданы вопросы.

Н.А. Храмцовская:

– Есть ли во Франции самостоятельный закон “Об электронном документе”?

Ж. Шатийон:

– Да есть. У нас еще много законов о данных.

Н.А. Храмцовская:

– Когда Вы подаете декларацию в налоговую службу Франции, используете ли электронную цифровую подпись?

Ж. Шатийон:

– В данном случае электронная подпись совершенно не нужна. Очень интересна позиция нашей налоговой инспекции. Когда мы смогли декларировать в режиме он-лайн, налоговая инспекция *высылала ЭП каждому из нас*. Стоило это налогоплательщикам бешеных денег, поскольку подпись создавалась внешними службами, а не в министерстве. Считается, что в области права в принципе это не имеет такой необходимости, поскольку мы не знаем, кто конкретно сидит за компьютером и заполняет декларацию. Тогда налоговая администрация отменила электронную подпись. *Сегодня, когда декларирование налогов происходит в режиме он-лайн, не существует никакого контроля и никакой классификации лиц по декларации*.

Н.А. Храмцовская:

– Ни в каком суде ничего не докажешь при такой процедуре, что же делать?

Ж. Шатийон:

– Когда мы обмениваемся электронной почтой с администрацией, там никакой подписи нет, я использую свое имя, а администрация указывает имя своего представителя. *До сих пор не было отмечено ни одного случая оспаривания*. У нас нет судебной практики в этой области по той простой причине, что, *если какое-то частное лицо желает опротестовать электронное сообщение, значит, оно должно каким-то образом доказать, что получило на свой адрес фальшивое электронное сообщение*. Для этого оно должно обратиться к информационной экспертной службе. Но это обойдется ему примерно в 2 тыс. евро. Вряд ли частное лицо будет обращаться в эту службу. Тот же порядок предусмотрен и для администрации.

Но если в электронных переписках с администрацией задействованы крупные суммы денег, тогда в конце процедуры администрация и пользователь обязательно используют бумажный носитель. Если я посылаю запрос в администрацию с целью получения какой-то информации, никаких проблем с этим не возникает. Кроме того, как было отмечено, существует сайт, где можно найти ответы на все интересующие меня юридические вопросы. Это также не требует никакого подтверждения, поскольку все, что размещено на сайте, точно выверено.

В.А. Голобоков:

– То есть у вас не электронное правительство, а автоматизация взаимодействия процессов с правительством?

Ж. Шатийон:

– Мы это называем “электронное управление”.

С.В. Силков:

– Одним из принципов информационного права Вы назвали нестабильность. Что имелось в виду?

Ж. Шатийон:

– Это значит, что мы, юристы, должны работать непрерывно.

С.И. Семилетов:

– Скажите, пожалуйста, информация во Франции является объектом гражданского права?

Ж. Шаттйон:

– Информация – само по себе очень чувствительное слово. Я не говорю уже об онтологическом или философском определении этого термина. Мы говорим о данных. Юридически они зависимы от каждого конкретного случая и будут иметь абсолютно разные оценки. Например, для того чтобы заключить договор, необходимы, как минимум, две подписи. Если же администрация на какой-то запрос ответила утвердительно, то она тем самым себя обязала. Так называемое административное лишение играет очень важную юридическую роль. Если мы говорим об информации, то следует иметь в виду наличие специальных законов, которые регулируются законом о данном виде информации. Когда пользователь или администрация обмениваются какими-то письмами, то в зависимости от каждого конкретного случая будут применяться два, три, 10 различных законов.

Далее слово было предоставлено другим участникам семинара.

Т.А. Полякова, зам. директора Департамента конституционного законодательства Министерства юстиции РФ, проф., привлекла внимание к условиям формирования информационного общества в России. Она подчеркнула значение совершенствования информационного законодательства, анализа практики и выявления существующих проблем в области правотворчества и правоприменения. Именно для этих целей планируется принятие Указа Президента РФ, который должен наделить не только Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (обладающее в соответствии с федеральным законодательством контрольными и надзорными полномочиями в информационной сфере), но и Министерство юстиции РФ функциями по мониторингу правоприменительной практики в названной сфере.

В целях выявления коллизий в законодательстве и практике правоприменения в Министерстве юстиции РФ создана рабочая группа, осуществляющая рассмотрение вопросов о внедрении информационных технологий в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Этой рабочей группе поручена подготовка предложений, связанных с обеспечением юридической значимости результатов оказания услуг в электронном виде для органов государственной власти, в том числе судов и органов прокуратуры. Уже выявлен ряд проблем, касающихся реализации принятого Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 27 июля 2010 г. Среди них Т.А. Полякова назвала отсутствие в законодательстве понятия результата оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде, единого подхода к установлению понятия электронной подписи, а также отсутствие надлежащего регулирования правового режима электронного документа, включая вопросы правовой регламентации документирования, структуры, копирования, архивного хранения и перевода электронного документа на бумагу.

А.В. Морозов, зав. кафедрой информационного права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, проф., отметил, что в целях установления надлежащего правового регулирования требуются нормативное закрепление понятия электронного документа и порядка его оборота, перечня государственных услуг; формирование нормативно-правовой базы предоставления информации; совершенствование порядка установления, возложения и реализации юридической ответственности за правонарушения в информационной сфере; надлежащее обеспечение информационной безопасности, мониторинг и актуализация

законодательства в информационной сфере, а также формирование, развитие государственной системы правовой информации и создание регистра населения.

Р. Дайырбеков, юрист неправительственной организации “Интерньюс Казахстан”, рассмотрел вопрос правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг, применения электронной подписи и электронного документооборота. Он обратил внимание на то, что Правительством Республики Казахстан не так давно была принята Программа по развитию инфокоммуникационных технологий, в целях реализации которой разработан и утвержден типовой регламент оказания государственной электронной услуги, а также создана информационная система “Шлюз электронного правительства”, направленная на регулирование информационных систем (далее – ИС) различных государственных органов по обмену данными. В Республике Казахстан к 2013 г. планируется создание аналогичной региональной системы для обеспечения интеграции существующих ИС местных органов исполнительной власти с ИС центрального органа исполнительной власти и реализации таких видов государственных услуг, как регистрация граждан по месту жительства и снятие с регистрационного учета; прием заявлений на выдачу свидетельств о рождении; постановка на учет средств массовой информации. В Республике утвержден реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам государственными органами. Однако по данному реестру из предусмотренных 211 видов государственных услуг только 15 должны предоставляться в электронной форме.

Среди факторов, сдерживающих развитие электронных услуг, докладчик выделил низкий уровень защищенности информационно-коммуникационных систем; несовершенство нормативно-правового регулирования; неравные возможности использования инфокоммуникационных технологий различными социальными группами. При этом в целях повышения уровня доступности государственных услуг предполагается разработать и утвердить учебные программы “Электронные государственные услуги”, дистанционные программы по курсу оказания государственных услуг для граждан, бизнес-сообществ и государственных служащих. Последние обязаны сдавать экзамены по названному курсу. В целях правового регулирования электронного документооборота и применения ЭЦП в Республике действуют не только законы “Об электронном документе”, “Об электронной цифровой подписи”, но и Правила электронного документооборота государственных органов. Названные Правила регламентируют права удостоверяющего центра, утверждают единую систему электронного документооборота государственных органов, содержат понятия электронной копии, дубликата бумажного документа, а также определяют порядок интегрирования в данную систему средств криптографической защиты информации. Однако, как отметил Р. Дайырбеков, несмотря на активное формирование информационного законодательства, правоприменительная практика в сфере электронного документооборота в Республике Казахстан пока не сложилась.

В Российской Федерации ситуация с использованием электронных документов обстоит несколько иначе. Несмотря на отсутствие законодательства об электронном документе, некоторые органы государственной власти активно используют документы в электронной форме. По наблюдениям Н.А. Храмцовой, ведущего эксперта по управлению документацией компании “Электронные офисные системы” (ЭОС), члена Гильдии управляющих документацией и ARMA International, такая практика уже сложилась

в арбитражных судах Российской Федерации, о чем свидетельствуют статистические данные. Статистика показывает стабильное увеличение доли судебных дел, в которых в качестве доказательств используются электронные документы. Особенно быстрый рост наблюдался в 2005–2006 гг., затем темпы роста были существенно ниже. Однако с конца 2009 г. в связи с проводимыми реформами в области права и государственного управления темпы роста снова выросли.

В.Б. Наумов, партнер компании “Salans” (г. Санкт-Петербург), канд. юрид. наук, доц., посвятил выступление *развитию электронного правосудия в России*. Он обратил внимание на активное внедрение информационных технологий в арбитражный процесс и постепенную замену бумажных документов электронными. Докладчик подчеркнул, что в настоящее время устанавливается обязанность распечатывания лишь части поступивших документов, например исковых заявлений. Приложения к ним приобщаются к специальной электронной карточке, далее в ходе заседания суд рассматривает имеющиеся в деле электронные документы при помощи технических средств. В такой ситуации при сбоех в оборудовании возможна частичная утрата информации по тем или иным судебным делам. Возникает серьезная проблема, связанная с обеспечением надежности такой ИС, в том числе хранением информации в этой системе, а также предотвращением нарушений соответствующих прав и интересов участников арбитражного процесса.

Для упрощения порядка предоставления участниками процесса электронных документов в январе 2011 г. был открыт новый интернет-сервис *my.arbitr.ru*. Направление документов в арбитражный суд теперь осуществляется путем заполнения электронной формы, к которой прилагаются соответствующие электронные документы. При этом никаких действий, связанных с идентификацией лица в информационных отношениях, не проводится. Такие системы, отметил В.Б. Наумов, имеются в иностранных государствах, например в США, но они требуют определенного порядка идентификации лица. Если же такая система идентификации не предусмотрена, то существует угроза: фактически направить соответствующую информацию через web-сайт арбитражного суда от имени того или иного участника арбитражного процесса может любое лицо.

Л.К. Терещенко, зам. зав. отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доц., привлекла внимание участников семинара к *вопросу об идентификации в сети Интернет*. Он актуален тем, что предоставляются широкие возможности для анонимного осуществления любых видов деятельности в Интернете: получения доступа к различным ресурсам и совершения самых разных действий не просто без идентификации, но и под псевдонимом, от чужого имени или анонимно. Даже когда лицо указывает свое имя, проверка достоверности предоставленной информации о пользователе не осуществляется. Не ясно, кто совершает те или иные юридически значимые действия и от какого лица. Если при осуществлении доступа к информации о деятельности государственных органов идентификация не требуется, то при получении услуги необходим более жесткий порядок.

Согласно позиции **С.В. Силкова, члена Российской гильдии управляющих документацией и Союза юристов Беларуси, правовое регулирование информационных отношений, в том числе в сети Интернет,** должно осуществляться не в порядке административных процедур в рамках государственной политики отдельной страны, а посредством выработки универсальной системы прав, учитывающих

интересы всех субъектов правоотношений. **С.В. Силков** дополнил выступления представителей России и Казахстана собственным видением проблем в информационной сфере на примере опыта Республики Беларусь. Он отметил, что в настоящее время в Республике правовое регулирование национального сегмента Интернет (Байнет) – одно из важнейших направлений государственной информационной политики. Были проанализированы основные положения Указа Президента РБ “О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет” от 1 февраля 2010 г. по развитию национального сегмента Интернета, повышению качества и доступности предоставляемой гражданам и юридическим лицам информации о деятельности государственных органов, иных организаций и интернет-услуг. Выступавший выделил такие принципы, лежащие в основе регулирования национального сегмента сети Интернет, как обеспечение конституционных и международно установленных прав и свобод человека и гражданина, отказ от нормативного правового регулирования технологических и организационных аспектов развития и функционирования сети, не затрагивающих установленных действующим национальным законодательством прав и интересов личности и государства; учет особенностей существующей структуры и эволюционирования сети, включая сложившиеся в сообществах поставщиков интернет-услуг и их потребителей технические и организационные правила и обычаи, не противоречащие национальному праву; обеспечение охраны частной жизни гражданина от злоупотребления информацией.

И.Ю. Богдановская, главный редактор журнала “Право” ГУ – Высшая школа экономики, проф., уделила внимание *реализации права на информацию*, заметив, что право на доступ к информации изначально рассматривалось как составляющее политических прав человека и гражданина. Развитие этого права ведет к появлению совершенно иных проблем, связанных с изменением государственного управления и появлением нового его элемента – электронного государства. При этом, по ее мнению, современные государства сами иницируют принятие законодательства, регулирующего право на доступ к информации, более того, начинают воздействовать на те государства, которые еще не сформировали соответствующей нормативной базы. Нельзя сказать, что подходы иностранного законодательства и практики к пониманию права на доступ к информации едины. В некоторых государствах под названным правом понимается доступ только граждан или органов публичной власти, но в большинстве стран каждый субъект имеет право доступа к информации. При этом к публичным органам относятся все структуры, которые финансируются за счет бюджета и выполняют управленческие функции в интересах общества. Данное утверждение также распространяется и на деятельность корпораций. Модель социального правового государства требует внимания к корреспондирующей конституционно-правовой обязанности государства обеспечить доступ к информации, средствам связи, сети Интернет. В заключение **И.Ю. Богдановская** отметила, что эти вопросы значимы для перехода от индустриального к постиндустриальному этапу развития и формированию развитого информационного общества.

Д.Н. Сухих, старший юрист, руководитель юридического направления Института развития свободы информации (г. Санкт-Петербург), перечислила ряд проблем в связи с применением Федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” от 9 февраля 2009 г. Первый год действия Закона выявил существующие

проблемы в толковании понятия “*информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления*” и, соответственно, в применении норм данного Федерального закона к отношениям разных субъектов. Как показывает судебная практика, достаточно узкое понимание термина “информация о деятельности” ограничивает сферу применения указанного Закона и содержащихся в нем гарантий доступа к информации. Неоднозначно понимают правоприменители нормы Закона, устанавливающие обязанность органов власти размещать информацию о своей деятельности в сети Интернет. Порой данным нормам необоснованно придается диспозитивный характер.

Выступление **В.Н. Монахова**, старшего научного сотрудника ИГП РАН, было посвящено *новейшему явлению*, набирающему силу в мировом информационном пространстве, выраженному фактом, который получил мировую известность, – публикациям на интернет-портале *WikiLeaks*. Это явление можно определить как *викиликсизация мирового информационного пространства*, которая с содержательной стороны на сегодняшний день охватывается двумя взаимосвязанными компонентами. *Первый* – разнообразный мировой круг волонтерских действий по защите WikiLeaks от различных нападков на него, вызванных приданием огласке секретных документов о военных действиях США в Афганистане и Ираке, а также конфиденциальной американской дипломатической переписки. *Второй* – зримо расширяющееся число близких аналогов интернет-портала WikiLeaks – электронных источников распространения чувствительной для разного рода сильных мира сего информации, в то же время представляющей несомненный общественный интерес.

Викиликсизация мирового информационного пространства ощутимо меняет уровень прозрачности реализации функций публичной власти в современном мире, позволяя ставить вопрос о возникновении эпохи *новой гласности* – цифровой и горизонтально устроенной. Подобного рода новейшие социально-правовые, информационно-правовые явления в информационной сфере жизни личности, общества и государства не могут оставаться вне критичного научного осмысления и обсуждения.

П.У. Кузнецов, зав. кафедрой информационного права и естественнаучных дисциплин Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург), доктор юрид. наук, проф., поддержал других участников теоретического семинара и предложил для обсуждения ряд *проблем формирования источников нормативного обеспечения информационной среды*: 1) проблемы формирования прав и интересов в среде; 2) проблемы кодификации информационного законодательства.

Выступавший отметил, что основной формой систематизации, т.е. упорядочения юридических норм в самом процессе правотворчества, является кодификация. Важнейшая предпосылка систематизации законодательства – создание полноценного терминологического аппарата, который выполняет функцию стержня, ключевого элемента любой нормативной базы. Поэтому прежде всего должны быть выработаны научно обоснованная единая государственная политика в области законодательного обеспечения информационного общества и единая правовая терминология. В настоящее время существуют только отдельные фрагменты утвержденных концепций и программ, которые не обеспечивают систему форм и требований к целеполаганию разрабатываемых нормативных правовых актов.

Второй день семинара начался с выступления **О.С. Макарова**, начальника кафедры Института национальной

безопасности Республики Беларусь, посвященного *проблемам охраны информации, имеющей государственное значение*. Одной из первых была названа проблема, заключающаяся в несовпадении интересов и приоритетов государства и общества. Граждане, с одной стороны, не желают защищать информацию, которая не отвечает их интересам. С другой – информация коммерциализуется. Существование рынка информации создает стимулы для ее продажи лицами, которые работают с охраняемыми ресурсами.

Выступавшим были освещены изменения, связанные с принятием новой Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, вступлением в силу нового Закона о государственных секретах, целого ряда иных нормативных правовых актов.

О.С. Макаров отметил, что одни и те же проблемы складываются во многих странах и найти от них лекарство в рамках одного государства вряд ли возможно.

М.А. Вус, старший научный сотрудник Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации РАН, обратился к *проблеме информационной безопасности*. Право на информацию – фундаментальное право человека. В эпоху информации право на информацию должно быть выше права на собственность. Гипертрофированное право на собственность М.А. Вус назвал тупиковым путем развития, напомнив, что резолюция конференции ООН в Рио-де-Жанейро также оценивает капиталистический способ развития цивилизации как тупиковый.

Остановившись на вопросах развития института государственной тайны, М.А. Вус подчеркнул важность выработки понятных обществу методик и критериев засекречивания информации, в то время как в настоящий момент оценки общества и государства в данном вопросе мало согласованы; наращивание только административного режима – путь бесперспективный.

На примере деятельности по гармонизации законодательства в СНГ и ОДКБ в сфере информационной безопасности было обращено внимание на острейшую необходимость подготовки *единого словаря-справочника*. Одновременно было указано на то, что согласно позиции Комиссии ЮНЕСКО права интеллектуальной собственности созданы для бумажной среды. В электронной – они тормозят научный прогресс. М.А. Вус также остановился на личном опыте защиты авторских прав от плагиата в Интернете.

Н.Н. Ковалева, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной академии права, посвятила выступление *системе правового регулирования применения информационных технологий в избирательном процессе*.

Затрагивая тему формирования механизмов электронной демократии, она остановилась на вопросах состояния правовой основы использования информационных технологий (далее – ИТ) в процессе выборов. Направления правового регулирования использования ИТ можно отслеживать по этапам избирательного процесса (информирование избирателей, ведение предвыборной агитации, голосование, подсчет голосов) и по признаку использования на этих этапах ИТ, в частности Интернета.

Анализ правового регулирования использования ИТ в избирательном процессе за рубежом показывает, что оно чрезвычайно неравномерно охватывает все направления правового регулирования ИТ в избирательном процессе. Российское законодательство не является исключением. Если использование автоматизированных информационных

систем, не связанных с Интернетом при подсчете голосов, и применение ИТ, не связанных с сетью в период предвыборной агитации, более или менее урегулировано в Российской Федерации, то правовое регулирование организации интерактивного голосования и других этапов избирательного процесса с применением Интернет практически отсутствует. По мнению Н.Н. Ковалевой, это порождает активное манипулирование общественным сознанием и ограничивает свободу выбора.

А.А. Чеботарева, доцент Читинского госун-та, уделила внимание *принципам предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме*. Были рассмотрены шесть принципов правового регулирования правоотношений в данной области: 1) правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг; 2) заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг; 3) правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг; 4) открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг; 5) доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, что еще раз подчеркивает гарантии, установленные Указом Президента РФ “О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию” от 31 декабря 1993 г.; 6) возможность получения услуг в форме по выбору заявителя, при этом необходимо учесть и принцип оперативности.

А.А. Чеботарева отметила, что механизм предоставления государственных и муниципальных услуг, заложенный в Законе, система введения универсальных электронных карт, многофункциональных центров выводят на одно из первых мест задачу обеспечения информационной безопасности личности, прежде всего задачу обеспечения защиты персональных данных. Были приведены данные о посещаемости порталов государственных услуг Москвы, Забайкальского края, которые говорят о низком уровне доверия населения к указанным системам.

Д.А. Савельев, специалист Президентской библиотеки им. Б.Н. Ельцина (г. Санкт-Петербург), сделал объявление о конференции “*Электронное законодательство и доступ к правовой информации в электронной среде*”, намеченной на 14 апреля 2011 г.

Отвечая на вопрос о предоставлении он-лайн доступа к фондам библиотеки, он сообщил, что это осуществляется в отношении произведений, на которые не распространяется авторское право. Остальные доступны в филиалах Президентской библиотеки. По его мнению, авторское право должно различать коммерческие, научные и образовательные произведения. В дискуссии по поводу противоречий современного авторского права и необходимости обеспечения доступа к ресурсам библиотек приняли участие **П.У. Кузнецов, И.Л. Бачило, М.А. Вус**.

А.С. Федосин, преподаватель Института ФСБ России (г. Н. Новгород), рассмотрев *механизм обеспечения информационной безопасности органов государственной власти России*, отметил, что внедрение ИТ в административную деятельность органов государственной власти выявило формирование новых видов угроз информационной безопас-

ности, спектр которых постоянно расширяется. Это актуализирует вопрос его научного исследования и необходимость проработки правовых механизмов обеспечения информационной безопасности в этой области. Для иллюстрации данного тезиса А.С. Федосин напомнил о скандалах, связанных с утечками конфиденциальной информации в электронной форме из государственных органов и ее размещением для всеобщего доступа на Интернет-ресурсах WikiLeaks. Выступавший обратил внимание на необходимость нормативного определения понятия “информационная безопасность органов государственной власти”, а также на мягкость санкций за информационные правонарушения.

И. Карыбеков, директор Института консалтинга и права (г. Бишкек), осветил *состояние становления информационного общества в Кыргызстане*. Так, в Республике были утверждены программы развития информационных технологий, велась разработка законопроектов, но политические события 2005 и 2010 гг. отразились на дальнейшем развитии ИТ.

В настоящее время их развитие идет только за счет международной поддержки и частных инвестиций. Государство не является активным участником процесса информатизации. Информационная система обеспечения выборов не соответствует современным и демократическим требованиям. Система информационного обеспечения деятельности судов находится на стадии разработки (только рассматривается вопрос о публикации решений судов). Однако в частном секторе Кыргызстан – региональный лидер в сфере информатизации. Можно усмотреть связь с либеральным законодательством, т.е. практически полным отсутствием регулирования. В публичном секторе действует законодательство о связи; доступ бизнеса и граждан к Интернету открыт и не регулируется. Приняты законы об ЭЦП, персональных данных, гарантиях доступа к официальной информации. И. Карыбеков подчеркнул, что законопроектная деятельность основана больше на зарубежном опыте, чем на анализе состояния дел непосредственно в стране, как правило, воспроизводятся аналогичные российские. В 2006 г. впервые была открыта кафедра информационного права.

Особую проблему правовой системы Кыргызстана составляют декреты временного правительства, место которых в правовой системе не определено.

С.И. Семилетов, старший научный сотрудник сектора информационного права ИГП РАН, канд. юрид. наук, рассмотрел вопрос *соотношения понятий юридической значимости и юридической силы документов*. Было отмечено, что в должной мере вопрос функциональной преемственности бумажных и электронных документов пока не решен. Федеральный закон “Об электронной цифровой подписи” не позволил обеспечить решение задачи массового внедрения ЭЦП, отсутствует единая система удостоверяющих центров, уполномоченный орган, который должен был за это отвечать, ликвидирован.

Выступавший обратил внимание на возможность применения кроме ЭЦП и иных форм электронной подписи и свидетельств доверия сторон в информационных отношениях. Подчеркнул возможность решения данного вопроса в проекте федерального закона “Об электронной подписи”, который предлагает многоуровневую систему подписей, однако его принятие задерживается.

Обосновывая необходимость формирования доверенной среды, основанной на введении практики социальных карт, личного кабинета, мобильных телефонов – особой сети, встроеной в сеть Интернет (RSNET), заметил, что фран-

цузский опыт, о котором рассказывал проф. Ж. Шатийон, необходимо применять с учетом существенных различий в правосознании, в частности учитывать, что в нашей стране и вне электронной среды много случаев мошенничества и подлога. По мнению С.И. Семилетова, полезно создание электронной полиции.

Касааясь вступления в силу закона о государственных и муниципальных услугах, было отмечено, что его позитивный характер снижается из-за отсутствия подзаконных актов, которые позволили бы эти позитивные моменты реализовать. Нет и инфраструктуры удостоверяющих центров для государственных и муниципальных органов. В настоящее время для каждой функции необходима отдельная ЭЦП, срок действия которой ограничен.

В.А. Ниесов, профессор кафедры информационного права, информатики и математики Российской академии правосудия, выступил с докладом на тему *“Организационно-правовые вопросы модернизации судебного пространства”*, в котором дал характеристику существующей практики организационно-правового обеспечения модернизации информационного пространства судебной системы России по проектам федеральных судов. Отмечены достижения основных целей судебной реформы в рамках ГАС “Правосудие”, Единой автоматизированной информационно-коммуникационной системы арбитражных судов и автоматизированных информационных систем высших судов России. Кроме того, было обращено внимание на проблемы организационно-правового обеспечения, требующие решения в соответствии с Государственной программой РФ “Информационное общество (2011 – 2020 годы)” и проектами органов государственной власти. В их числе:

организационно-правовое обеспечение выбора и межведомственной экспертной оценки приоритетных общесистемных задач и процессов “вертикального” и “горизонтального” процессуального информационного взаимодействия всех субъектов судопроизводства в электронной форме, а также системной координации работ по проектам “Информационное общество (2011 – 2020 годы)” и проектам органов государственной власти;

осуществление комплекса организационных мероприятий, которые должны предусматривать общесистемную интеграцию информационных ресурсов и информационных технологий, обеспечивающих судебную деятельность и доступ к информации о деятельности судов России;

установление порядка определения основных показателей и этапов формирования и развития единого информационного пространства судебной системы в контексте целей Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации;

установление порядка и очередности разработки законодательных актов и нормативно-методических документов, а также стандартов, определяющих функции и правила взаимодействия субъектов единого информационного пространства судебной системы, в том числе на межведомственном уровне;

исключение разобщенности и дублирования финансовой поддержки создания информационных ресурсов и внедрения передовых информационно-телекоммуникационных технологий в судах субъектов РФ;

организация финансирования необходимых научных исследований по проблемам формирования единого информационного пространства судебной системы России, создания единых концептуальных и методологических основ

унификации средств общего программного, телекоммуникационного, информационно-лингвистического и организационно-правового обеспечения судебных информационных технологий и систем в условиях формирования информационного общества;

организация финансирования процессов создания электронных учебных пособий и единой информационной инфраструктуры повышения квалификации судей федеральных судов и судов субъектов РФ с использованием методов и средств дистанционного обучения;

организация разработки технологических стандартов, реализующих принцип единства судебной системы в информационной сфере, а также представляющих единые требования к созданию и применению электронных информационных ресурсов судебной системы, которые отвечали бы запросам судебной практики и потребностям граждан, общества и государства.

Большое внимание В.А. Ниесов уделил ключевой проблеме обеспечения единства судебной системы с учетом ее информатизации, постановке и решению проблем формирования Единой системы классификации категорий судебных дел в проектах создания информационного пространства судебной системы России.

А.В. Минбалеев, доцент кафедры конституционного и административного права, доцент кафедры предпринимательского и коммерческого права Южно-Уральского госу-та, представил доклад на тему *“Проблемы и перспективы принятия Информационного кодекса в России”*.

Докладчик высказал мнение, что Россия и российская правовая наука являются суперкодифицированной системой. Речь идет не только о количестве кодексов, но и о менталитете отечественных юристов, ориентированных на кодификацию законодательства. Был дан обзор зарубежных наработок в данной области, в частности упомянут Информационный кодекс Франции. А.В. Минбалеев указал, что в Италии с 2003 г. действует Кодекс электронных коммуникаций, а с 2006 г. – Кодекс электронного управления. В Кодексе о доступе к информации Гонконга очень подробно описываются вопросы доступа к отдельным видам информации. В Китае вопрос о принятии Информационного кодекса находится в зачаточном состоянии, а в ряде стран этот вопрос вообще не поднимался.

В Украине существует проект, предполагающий объединение законов о средствах массовой информации, т.е. речь идет о медиа-кодексе, но не об информационном. Учитывая, что в Республике действуют шесть законов о СМИ, их объединение понятно. Специфика заключается в том, что медиа-кодексов в мире достаточно много, но они в основном являются актами саморегулирования.

В Германии идея информационного права развивается активно: только докторских диссертаций за последние 10 лет защищено около 100; по Интернету в Германии, Австрии и Швейцарии их было 12 в 2010 г. Вопросу Информационного кодекса посвящено множество работ, например М. Клэффера – автора учебника по информационному праву, который является одним из идеологов принятия Информационного кодекса. Было также отмечено, что реакция многих немецких специалистов крайне резкая. В России по вопросу о разработке Информационного кодекса можно ждать сходной реакции.

Выступавший обратил внимание на невысокое качество подготовленных проектов модельного Информационного

кодекса, на необходимость научного обоснования такого правового акта.

Было внесено предложение о создании совета по разработке Информационного кодекса, которое А.В. Минбалеев просил отразить в решениях семинара, что совпало с предложением и организаторов семинара.

А.В. Минбалеев особо подчеркнул, что необходимо бороться за чистоту информационных норм, приведя ряд примеров предварительного согласования законов по другим отраслям права с концептуальными и нормативными положениями информационного права. В докладе было отмечено резкое увеличение числа специализированных информационно-правовых актов по сравнению с периодом 2000–2005 гг.

А.И. Горев, доцент Омской академии МВД России, выступая с докладом на тему *“О некоторых проблемах взаимосвязи информационных технологий, правоотношений и киберправа”*, поддержал предложения о повышении внимания к терминологическому аппарату в законодательных и иных нормативно-правовых актах. Были приведены конкретные примеры рассогласования терминологии. Был затронут также вопрос, касающийся законопроектов, в которых предлагалось обязать операторов мобильной сотовой связи в процессе оказания услуг учитывать установленный производителем идентификационный номер аппарата мобильной связи (IMEI). Такой IMEI-контроль успешно применяется в ряде стран (Англии, Австралии) и позволил резко сократить уровень краж мобильных телефонов. Докладчик прокомментировал негативный отзыв Правительства РФ на указанный проект и счел его недостаточно обоснованным.

А.А. Антопольский, старший научный сотрудник сектора информационного права ИГП РАН, канд. юрид. наук, обратился к *некоторым проблемам формирования информационного законодательства*.

Комментируя предыдущее выступление, он высказал мнение о том, что эффективность применения закона не может оцениваться по частоте внесения в него изменений. В качестве примера был приведен Закон о персональных данных, эффективную реализацию которого наладить не удается, несмотря на то что он изменялся за последние четыре года семь раз. В настоящий момент ведется работа по его изменению.

А.А. Антопольский отметил, что, по данным социологических исследований, уровень правового нигилизма ощутимо снижается, в массовом сознании распространено мнение о том, что хорошие законы приняты, но не исполняются. С его точки зрения, имеется большое количество некачественных законов. Многие законы и законопроекты содержат крайне мало правовых норм, которые теряются среди декларативных положений.

Основной вопрос, как считает А.А. Антопольский, касается определения места информационного права в системе российского права. Проблема в том, что информационное право определяется на основе совершенно иного набора критериев, нежели большинство остальных правовых отраслей. Соответственно, необходимо определить, где общая норма, а где частная, где общий принцип, а где исключение. Отмечено, что задача разграничения предметов правового регулирования не решена на сегодняшний день и в более традиционных отраслях, например существует неясность в характере отношений работника и работодателя по поводу коммерческой тайны.

Выступавший также обратил внимание, что институт персональных данных пересекается практически со всеми прав-

овыми отраслями, но это не всегда адекватно отражено в законодательстве. Например, оказание государственных услуг в электронной форме – прежде всего сфера использования персональных данных, однако в Законе о государственных услугах указанный вопрос упущен. Подготовленный проект новой редакции Закона о персональных данных выводит из сферы регулирования государственные органы и организации, тем самым создавая угрозу массового нарушения прав субъектов.

А.Н. Прокопенко, доцент Белгородского юридического института МВД России, выступил с докладом на тему *“Использование информационных ресурсов МВД России в процессе модернизации правоохранительных органов Российской Федерации”*.

Были рассмотрены актуальные вопросы формирования и использования информационных ресурсов в условиях реформирования МВД России, предложена классификация информационных ресурсов по шести группам, кратко рассмотрен состав информации, сосредоточенной в каждой из них. Был также затронут вопрос о более эффективном использовании существующих и о вновь создаваемых информационных ресурсов МВД России.

М.В. Демьянец, сотрудник сектора информационного права ИГП РАН, канд. юрид. наук, представил доклад на тему *“Особенности правового регулирования информационных технологий в платежной системе России”*.

Как подчеркнул докладчик, российское банковское законодательство характеризуется значительной усложненностью и коллизионностью, что крайне негативно сказывается на развитии информационных отношений, возникающих в сфере банковской деятельности, и может способствовать ущемлению прав и законных интересов кредитных организаций, их клиентов, а также привести к развитию кризиса платежной системы России.

М.В. Демьянец также отметил, что порядок осуществления дистанционного банковского обслуживания в сети Интернет в настоящее время урегулирован преимущественно актами Банка России, причем некоторые из них не отнесены к числу нормативных актов, а федеральное законодательство устанавливает лишь основные принципы функционирования платежной системы России. При этом в течение последних нескольких лет согласно приведенной им статистике Банка России происходит активное увеличение количества операций с денежными средствами, совершаемых с использованием сети Интернет, в связи с чем в докладе было уделено внимание особенностям информационного и операционного взаимодействия кредитных организаций и их клиентов при осуществлении дистанционного банковского обслуживания в сети Интернет, рискам, возникающим при осуществлении кредитными организациями операций с применением систем Интернет-банкинга, а также особенностям обращения электронных денег в России, в частности рассматриваемому в настоящее время Государственной Думой проекту федерального закона “О национальной платежной системе”.

А.В. Моргун, аспирантка ГУ – Высшая школа экономики, выступила с докладом на тему *«Рекламная информация в форме “Product Placement”: предмет для регулирования?»*

Реклама, с одной стороны, – один из механизмов стимулирования конкуренции в разрезе рыночных отношений, а с другой – объективная самостоятельная единица, посягающая на информационную безопасность как личности, так и общества в целом. Актуальной является защита граждан от

нежелательного вторжения в их информационное пространство. Редакция Федерального закона “О рекламе”, принятая в 2006 г., решила многие проблемы, как развития рынка рекламных услуг, так и защиты потребителей рекламы. Однако в процессе правоприменения стало ясно, что некоторые важные аспекты рекламной деятельности не урегулированы должным образом. Один из ярких примеров такого пробела – отсутствие чёткого регулирования распространения рекламной информации с учетом формы “Product Placement” (размещение товара, информации о средствах его индивидуализации, об изготовителе или о продавце товара в произведениях науки, литературы или искусства). А.В. Моргун отметила, что *общий рынок рекламы вырос в пять раз, в то время как рынок скрытой рекламы – в 145*. К сожалению, данная проблема, несмотря на её масштабность, так и не получила законодательного закрепления.

* * *

Завершая работу семинара, **проф. И.Л. Бачило** отметила следующее:

1. Настоящий семинар приобрел форму международной конференции за счет участия специалистов Франции, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана.
2. Представительство российских специалистов подкреплено активным участием специалистов по информационному (электронному) праву Российской Федерации.
3. Предложенный круг вопросов для обсуждения выдержан, хотя не все вопросы освещались равномерно. Наибольший интерес вызвали проблемы гармонизации терминологии, качества законодательства, форм и методов реализации

правовых отношений в информационной сфере и в целом в системе деятельности органов управления в связи с активизацией использования ИТ, в частности в области предоставления информационных услуг; высказан ряд полезных предложений по вопросу кодификации информационного законодательства, а также развития нормативного укрепления области информационной безопасности.

4. Обращают на себя внимание доклады, посвященные связям управленческих процедур с информационными операциями, что приближает деятельность в области информатизации к реальным задачам информационного общества и задачам Государственной программы 2020 г.

5. Украсил дискуссию доклад проф. Ж. Шатийона (Франция), который позволил уточнить некоторые направления исследования вопросов российского информационного права. Выяснилось, что с французской стороны есть желание продолжить профессиональное общение. Это будет выражено в форме очередной международной конференции с участием специалистов Франции, которая состоится в Москве в октябре текущего года.

6. Принято решение издать материалы прошедшего международного семинара. Сокращенный вариант выступлений будет опубликован не только на сайте ИГП РАН, но и в журналах, имеющих соответствующую рубрику.

**Обзор материалов семинара подготовили
сотрудники сектора информационного
права Института государства и права
РАН, кандидаты юрид. наук
А.А. Антопольский и М.В. Демьянец
(E-mail: inform@igpran.ru)**