

## О ПРАВЕ НА ИНФОРМАЦИЮ

(Теоретический семинар в Институте государства и права РАН)

6 февраля 2009 г. в Институте государства и права РАН (далее – ИГП РАН) состоялся очередной теоретический семинар по проблемам информатизации и информационного права, тема которого тесно связана с 15-й годовщиной принятия Конституции РФ.

В российском Основном Законе права человека и гражданина занимают одно из центральных мест. Поэтому не случайно участниками семинара рассматривались проблемы, связанные с реализацией конституционного права на информацию. В феврале 2008 г. была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации<sup>1</sup>. В последнее время этот вопрос обретает достаточно мощное законодательное обеспечение. Приняты Федеральные законы: “Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов”<sup>2</sup>, “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”<sup>3</sup>, которые должны вступить в силу с 2010 г., “О противодействии коррупции” от 25 декабря 2008 г.<sup>4</sup> Открытость в деятельности государственных органов невозможно рассматривать вне контекста законодательного обеспечения права граждан на информацию. Согласно ст. 32 Конституции РФ “граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей”.

Тема, рассматривавшаяся участниками семинара, постоянно находится в фокусе внимания руководства России, органов государственной власти, научного и экспертного сообщества, общественности (достаточно вспомнить состоявшийся 30–31 января 2009 г. Инфофорум). Внимание к этой проблеме было подтверждено и в ходе прошедшего 12 февраля 2009 г. заседания Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества<sup>5</sup>.

Во вступительном слове проф. **И.Л. Бачило** (зав. сектором информационного права ИГП РАН) остановилась на некоторых обсуждаемых вопросах. В настоящее время, по свидетельству печати, примерно 29 млн. граждан России пользуются Интернетом, в то время как в США эта цифра приближается к 200 млн., а в Китае – превышает этот рубеж. Уровень проникновения информационных технологий в повседневную жизнь рядовых российских граждан можно оценить как явно недостаточный. Стоит задача преодоления

психологического барьера, недоверия, нежелания применения информационно-компьютерных технологий (ИТК) в системном масштабе. Недостаточно ощущается прямая заинтересованность со стороны хозяйствующих субъектов, деятельность которых направлена на удовлетворение потребностей гражданского общества.

Вторая глава Конституции незыблема, не подвергается изменениям. В то же время появляются альтернативные правовые концепции, посягающие на основные конституционные институты и принципы, например такие, как разделение властей и права человека. Подобного рода концепции, “выбрасываемые” в информационное поле, не могут оставаться вне критики научного сообщества.

Проблема методов правового регулирования занимает не последнее место. Нельзя обойти вопрос: как и кем гарантируются права граждан? В выработке конкретных механизмов велика роль и местного самоуправления, и органов государственной власти, и бизнеса. Этому и были посвящены выступления участников семинара<sup>6</sup>.

Профессор **В.Б. Исаков** (зам. председателя Торгово-промышленной палаты РФ) отметил, что информация в широком понимании, и социальная информация в частности, является необходимым элементом реализации любых возможностей гражданина. Информационное взаимодействие носит фундаментальный характер, позволяя не только сохранить, но и повысить организованность социальных систем. Огромное значение имеет и появление новых средств накопления и распространения информации. Безопасность информации, информационных носителей представляет ничуть не меньшую ценность для общества, чем, скажем, природные богатства. Сейчас можно говорить о постепенном переходе к “информационной цивилизации”, что невозможно без создания принципиально новой инфраструктуры и соответствующего правового обеспечения. Представления о базовой информационной инфраструктуре пока только формируются. Однако одним из ее ключевых элементов могут стать Государственный регистр населения страны, а также широкое внедрение новых информационных технологий, которые позволяют, например, в экономической сфере перевести взаимоотношения между хозяйствующими субъектами на совершенно иной уровень. Так, существуют технологии таможенного контроля транзитных грузов посредством считывания информации о товарах в электронной форме в автоматическом режиме. Применение таких систем напрочь исключило бы из соответствующих правоотношений “человеческий фактор”,

<sup>1</sup> См.: Росс. газ. 2008. 16 февр.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6217.

<sup>3</sup> См.: Росс. газ. 2009. 13 февр.

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

<sup>5</sup> Подробнее см.: Стенографический отчет о заседании Совета по развитию информационного общества // [http://kremlin.ru/appears/2009/02/12/1555\\_type63381\\_212850.shtml](http://kremlin.ru/appears/2009/02/12/1555_type63381_212850.shtml)

<sup>6</sup> Предыдущие заседания семинара см.: Информационное право и становление гражданского общества в России. М., 2008; Конфликты в информационном обществе. Правовые проблемы. М., 2009; Информационное право. Актуальные проблемы теории и практики. М., 2009.

не говоря о том, что это позволило бы снять многокилометровые пробки на таможенных переходах.

**Е.И. Иванова** (Институт системного анализа Счетной палаты РФ) привлекла внимание к проблемам организации и использования государственных информационных ресурсов. Такие конституционные органы, как Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы в субъектах, сталкиваются в своей деятельности с проблемами, связанными с реализацией права на доступ к информации. Справочно-информационные системы органов Счетной палаты РФ носят замкнутый характер. Размещенная на их сайтах информация не всегда соответствует запросам структур местного самоуправления и гражданского общества, что является следствием недостатков в правовом регулировании. При отсутствии открытого доступа к информации о созданных государственных корпорациях Счетной палате приходится заключать с ними специальные договоры, чтобы реализовать свои функции, включая независимый аудит. У Палаты нет права обладать необходимой информацией для реализации собственных функций.

В регионах треть контрольно-счетных органов не имеет собственной юридической самостоятельности, что также затрудняет получение ими необходимой информации. Законодательные органы субъектов Федерации не всегда создают необходимую правовую основу для деятельности контрольно-счетных структур. На протяжении многих лет не решается вопрос об информационном взаимодействии обладателей государственных информационных ресурсов, а некоторые органы прикрываются коллизиями в действующем законодательстве. В целом законодательная база, на основе которой действуют контрольно-счетные органы, находится в кризисе.

Тема выступления **В.Н. Лопатина** (директор республиканского НИИ интеллектуальной собственности) – коллизии при информационном обмене в сфере, регулируемой законодательством об интеллектуальной собственности. Право на информацию является системообразующим, ключевым в системе конституционных прав и свобод человека. Прежде всего это связано со свойствами информации, без которой нельзя реализовать ни одно из прав, записанных в российской Конституции. Коллизии, возникающие при реализации права на информацию, могут быть связаны с человеком, обществом и государством. Следует пересмотреть законодательство, регулирующее оборот объектов интеллектуальной собственности в сети «Интернет». Здесь необходим оптимальный баланс между правом на доступ к информации и правом на защиту авторских прав (в том числе права на авторское вознаграждение при использовании произведения).

Если говорить об информационном обществе и инновационной экономике, то здесь, по мнению докладчика, произошла подмена понятий и стратегий, в том числе на общегосударственном уровне. Отождествляются понятия “экономика знаний” и “инновационная экономика”. На этой подмене была выстроена целая система, в рамках которой государство выделяет на “производство знаний” до 200 млрд. руб. ежегодно. Показатели, согласно которым распределяются соответствующие деньги, являются во многом формальными и неадекватными. В них входит, например, число диссертаций или конференций, но не входит количество выданных патентов, лицензий или “ноу-хау”. В результате, например, в сфере нанотехнологий сложилась ситуация, когда Роспатентом выдается 2 тыс. патентов иностранным правообладателям и всего лишь 30 – российским. Как показывают соответствующие расчеты, из 200 млрд. руб., выделяемых на разработку материалов с использованием нанотехнологий, до 25% средств будет тратиться на покупку прав на использование

материалов и продуктов, произведенных на российской же территории. Вывод заключается в том, что нельзя ставить знак равенства между информационными технологиями и инновациями и необходимостью внесения соответствующих законодательных корректировок.

На Западе строят “экономику знаний” с помощью создания условий для импорта “сырых” знаний, за которые не надо платить. Например, Франция ежегодно выдает до 20 тыс. аналогов американской “грин-карты” выпускникам технических вузов в иностранных государствах (преимущественно России). Исключение информации из объектов гражданского оборота согласно ст. 129 ГК РФ также сыграло негативную роль. 90% интеллектуальной деятельности, производимой в России, сегодня не защищены. Исправление сложившейся ситуации связано не только с изменением законодательства, но и с устранением ошибок на ведомственном уровне. В России не принято ни одного законодательного акта, который закрепил бы понятие инновационной деятельности. Дефицит законодательства в этой сфере приводит к тому, что реализация заявленной на высшем государственном уровне инновационной стратегии тормозится и спотыкается о ведомственные препоны. Некоторые поправки, принятые в последние годы, препятствуют успешной реализации этой стратегии. Например, в 2004 г. было запрещено использовать средства, полученные от реализации инновационных проектов, в интересах вузов и научных учреждений.

Еще один блок коллизий связан с ролью и местом государства в реализации прав на информацию. Информационные системы органов власти остаются дорогостоящими “игрушками”, потенциал которых в полной мере не используется в части, например, разработки долгосрочных прогнозов в сфере экономики, что особенно актуально в контексте нарастающих кризисных явлений. Потенциал ИКТ должен использоваться для максимальной нивелировки негативных последствий для экономики страны. В условиях перехода к информационному обществу и инновационной экономике функции государства будут сильно трансформироваться.

Профессор **И.Л. Бачило** подтвердила последний тезис выступающего данными из регионов. Создаваемый в России программный продукт часто оформляется в качестве интеллектуальной собственности других государств с помощью организации дочерних структур зарубежных фирм и соответствующих правовых процедур, а затем государственные средства затрачиваются на его покупку как объекта интеллектуальных прав иностранных государств.

**Ю.Г. Просвирнин** (директор Воронежского филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института) остановился на общих проблемах государства и права в условиях информатизации, выделив два аспекта. Один связан с их регулятивной функцией, а другой – с воздействием информатизации на государственно-правовую сферу. Появились новые правовые категории (“информационные продукты”, “базы данных” и т.п.) и принципы государственного-правового регулирования (например, принцип полноты и достаточности). Решение задач, связанных с информированием граждан, становится все более важным с точки зрения эффективного государственного управления. Некоторые признаки государства, такие как “национальные границы”, становятся все более прозрачными. В условиях информатизации происходит дальнейшее развитие демократии, что приведет к более полной реализации ее потенциала. Возможность граждан непосредственно взаимодействовать с правительством и государственным аппаратом ставит вопрос о трансформации существующих демократических процедур (“электронная демократия”, “электронное правительство” и

т.д.). Расширяются средства воздействия граждан на власть в своих интересах, а институты гражданского общества получают необходимую материальную базу. Меняются нормы многих отраслей права (административного, трудового, уголовного, гражданского, таможенного, налогового и т.д.), появляются новые отрасли законодательства и объекты правового регулирования, укрепляются связи между отраслями законодательства.

Докладчик остановился на вопросах правового регулирования отношений в глобальной сети “Интернет”. Идея о создании специального Интернет-права, с его точки зрения, является дискуссионной. Интернет не есть субъект правовых отношений, как и единственный вид связи. Конкретные параметры функционирования этой сети больше относятся к области технических стандартов. В ходе выступления были приведены статистические данные о состоянии нормативно-правовой базы (на июнь 2008 г.), регулирующей отношения в сети “Интернет”. Всего был представлен и подробно проанализирован 91 акт, в том числе семь федеральных законов, пять кодексов, один Указ Президента, 12 постановлений и распоряжений Правительства, несколько десятков ведомственных актов и писем и т.д.

Тема выступления **Э.В. Талапиной** (ст. научный сотрудник сектора информационного права ИГП РАН) – принципы правового регулирования в информационной сфере. Данная проблема еще недостаточно разработана в правовой доктрине, однако этот инструмент имеет немаловажное значение. К основным принципам получения информации в экономической сфере можно отнести открытость органов государственной власти, органов местного самоуправления, субъектов хозяйственной деятельности, предоставляющих экономическую информацию; доступность экономической информации; бесплатный характер предоставляемой информации общего значения; принцип равенства субъектов экономической деятельности; презумпция официального характера экономической информации. Немалое значение могут иметь также принцип целевого характера использования информации. Каждый принцип должен реализовываться в тематических нормах закона. Принципы имеют общее значение, возможно, их следует систематизировать в едином нормативном правовом акте, установив более тесную взаимосвязь между принимаемыми законами и подзаконными актами. Это позволило бы выработать четкий правовой механизм, направленный на устранение коллизий в законодательстве, противодействие коррупции и т.д.

Профессор **А.В. Морозов** (зав. кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Минюста России) отметил важность законодательного обеспечения регистра населения и земельных кадастров, затронув организационно-правовые аспекты решения этих проблем.

**И.Н. Задирако** (зам. генерального директора ФГУ “Росинформресурс”, зам. руководителя рабочей группы по развитию информационного общества Общественной палаты РФ) остановился на проблемных вопросах информатизации на уровне органов местного самоуправления. Для конкретного человека удовлетворение права на информацию связано в первую очередь с тем “информационным полем”, которое расположено ближе к месту его жительства. В этом направлении за последние пять лет произошли существенные подвижки. Однако остаются проблемы, связанные с так называемым цифровым разрывом, стоимостью услуг Интернета для малых городов и муниципальных образований (существует проблема монополизма со стороны поставщиков информационных услуг). На региональном и местном

уровнях накоплены значительные объемы информации (хотя ее качество тревожит). В результате граждане обращаются с вопросами (например, как зарегистрировать автомобиль или оформить наследство) не на сайты органов государственной власти, а в социальные сети.

Еще одна проблема – слабая внутрирегиональная координация работ по информатизации. Некоторые мероприятия, проводившиеся как в рамках отдельных регионов, так и на межрегиональном уровне в части реализации программ по построению “электронных правительств”, в настоящее время приостановлены. Речь идет, в частности, об образовательных программах. Необходима активизация этих работ. В целом положение дел в муниципальной информатизации остается достаточно сложным. Ситуация по отдельным регионам сильно различается, продолжая во многом зависеть от наличия грамотных администраторов, в большей мере понимающих важность проблемы информатизации.

**П.У. Кузнецов** (зав. кафедрой информационного права и естественнонаучных дисциплин Южно-Уральского государственного университета) затронул некоторые теоретические вопросы, связанные с трансформацией общественных отношений в информационную эпоху.

**А.Б. Антопольский** (директор Некоммерческого партнерства “Электронные библиотеки”) остановился на проблеме государственных информационных ресурсов, их государственного регулирования и правового режима различных категорий этих ресурсов. Существуют вопросы, связанные с доступом к информации о деятельности структур негосударственного публичного сектора (партий, неправительственных организаций и т.д.). Известный пример – электронная библиотека диссертаций, доступ к которой осуществляется на коммерческой основе. Критерии предоставления отдельных категорий информации (например, гидрометеорологической) законодательно не определены, что создает почву для злоупотреблений. Принципы обеспечения доступа к информации пока отсутствуют, отдельные нормы имеют разрозненный и противоречивый характер. Выход из создавшейся ситуации состоит не только в приведении законодательства в порядок, но и в создании общедоступной базы данных всех норм, регулирующих доступ к информации (и отдельным ее категориям) согласно существующему законодательству. Необходимо придать соответствующую нормативную основу мониторингу доступа к государственным и региональным информационным ресурсам, что связано с включением в федеральные и региональные программы по информатизации соответствующих индикаторов.

**О. Нестеренко** (Харьковская правозащитная группа, Украина) остановилась на особенностях информационного законодательства Украины, которое находится в настоящее время в процессе реформирования. В то же время некоторые законодательные акты украинского руководства в информационной сфере оцениваются правозащитниками как противоречащие Конституции Украины.

**Е.С. Устинович** (проректор по науке Курского института государственной и муниципальной службы) представила проблемы региональной информатизации, которые в немалой степени связаны с квалификацией региональных и муниципальных служащих в вопросе владения информационными технологиями. В выступлении приводились результаты прикладного исследования, охватившего Белгородскую, Курскую области и Республику Чувашия, которая является одним из лидеров региональной информатизации. Если в Чувашии все 500 муниципальных образований имеют собственные сайты, то в Курской области – лишь четыре из

514 муниципальных образований (правда, некоторые из них находятся в стадии слияния и сокращения). В Белгородской области пошли по пути информатизации не муниципальных образований, а районов (их 22). Уровень информатизации напрямую зависит от уровня понимания важности этой проблемы главами соответствующих регионов. Информационная компетентность государственных гражданских служащих оставляет желать лучшего. Их взаимодействие с гражданами с использованием информационных технологий часто не обеспечивается. Достаточно привести пример: в Курской областной и городской администрациях у чиновников (за единственным исключением) нет адреса электронной почты (хотя в Чувашии аналогичный показатель равен 100%). Эта проблема затрагивалась на высшем государственном уровне. 1 ноября 2008 г. при Президенте РФ был образован Совет по вопросам развития информационного общества.

**А.И. Горев** (Омская академия МВД) выступил с докладом на тему “Киберпространство как значащий фактор формирования личности”, сосредоточившись на проблемах защиты подрастающего поколения от негативной информации в сети “Интернет”.

**Н.Н. Ковалева** (Саратовская государственная академия права) подчеркнула позитивные моменты реализации Федерального закона “О местном самоуправлении” в аспекте региональной информатизации. Доклад был посвящен также роли информационных технологий при реализации права граждан РФ на высшее образование. Они широко используются как на этапе поступления в вуз (небесспорная, но совершенствующаяся технология единого государственного экзамена – ЕГЭ), так и при аккредитации вузов. Здесь правовая база не столь проработана (регулируется преимущественно письмами Рособнадзора), как в случае ЕГЭ (хотя применяются целых четыре технологии). Речь идет о так называемом модуле комплексной оценки, технологии Интернет-экзамена (все это входит в критерии получения вузом государственной аккредитации, утвержденные Рособнадзором). Другие директивно определяемые технологии неадекватно отражают содержание учебных планов вузов. Нет конкурсного отбора технологий, есть решения чиновников. Остаются спорными вопросы, которые стали предметом весьма оживленной дискуссии участников семинара.

Тему региональной информатизации продолжила **О.С. Соколова** (доцент кафедры административного права филиала МГУОА им. О.Е. Кутафина в Вологде). Общий вывод ее выступления состоит в том, что правовое регулирование муниципальных информационных отношений не соответствует уровню развития информационных технологий, является многоуровневым негармонизированным, зачастую хаотичным. Цифровое неравенство муниципальных образований порождает, в свою очередь, неравенство граждан и юридических лиц в получении информационных услуг, сужает их права участия в муниципальном управлении.

**М.А. Вус** (Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации РАН) привлек внимание к проблеме качества информационного законодательства, социальной ответственности юристов, проанализировал состояние законодательства о государственной тайне и о борьбе с терроризмом.

**Л.К. Терещенко** (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) обратила внимание собравшихся на теоретические вопросы, в частности на проблемы терминологии информационного законодательства. В настоящее время Министерство связи и массовых коммуникаций РФ разработало проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты

в связи с принятием Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”». В законопроекте представлены изменения в 45 нормативных правовых актах, в том числе связанные с модификацией терминологии. Так, вместо “конфиденциальной информации” предлагается понятие “конфиденциальность информации”, что принципиально меняет некоторые положения законодательства. Не совсем понятно, зачем из законодательства стоит убирать термин “информатизация”; ждут ответа и другие вопросы. Некоторые предлагаемые нормы достаточно сложны для понимания, и в этом направлении предстоит еще большая работа. Были рассмотрены некоторые аспекты действующего законодательства и практические аспекты его реализации (или нереализации). Административных регламентов по предоставлению конкретных услуг выпущено много (около 300), однако пока они, к сожалению, мало помогают.

**А.Г. Арешев** (научный сотрудник сектора информационного права ИГП РАН) продолжил эту тему, отметив, что недавно принятые законы оставили нерешенными многие существующие проблемы. Более того, вопросы защиты информации, в том числе персонального характера, приобретают дополнительную актуальность в контексте кризисных явлений в мировой и российской экономике, сопровождающихся массовыми увольнениями. Следует отметить, что открытость в деятельности государственных органов является составной частью права на участие в управлении делами государства. Это неразрывно связано с положениями Конституции РФ.

**В.А. Голобоков** (Федеральное агентство по информационным технологиям) отметил важность вопроса об инфраструктуре создаваемого “электронного правительства”. Главным ее элементом является Общероссийский государственный информационный центр (ОГИЦ). На 4 тыс. видов государственных услуг существуют всего 13 типов административных регламентов, которые закладываются в структуру ОГИЦ. Цель состоит в том, чтобы граждане и организации, обращаясь через “открытый” Интернет или разнообразные “точки доступа” и пройдя авторизацию, могли получать необходимые им государственные услуги. Соответствующая система пока создается. Поэтому возникает много вопросов, связанных, в частности, с организацией доступа к информационным ресурсам, создаваемым отдельными ведомствами. В 90-е годы в основу государственного управления были заложены бизнес-модели. Следствием подобной политики является то, что информационные ресурсы ведомств не регистрируются и, следовательно, не доступны для создателей инфраструктуры “электронного правительства”. В то же время согласно Постановлению Правительства РФ от 25 декабря 2007 г. признано необходимым “обеспечить, начиная с 1 января 2008 г., переход федеральных органов исполнительной власти на оказание гражданам и организациям государственных услуг, связанных с обменом сведениями, содержащимися в базах данных информационных систем федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов и органов местного самоуправления (далее соответственно – государственные услуги, информационные системы), с использованием программно-аппаратных средств и телекоммуникационной инфраструктуры общероссийского государственного информационного центра (далее соответственно – ресурсы, центр) в соответствии с планом, утверждаемым Правительством Российской Федерации”<sup>7</sup>. Это решение требует к себе повышенного внимания.

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 53. Ст. 6627.

В.А. Голобоков вернулся к идее Информационного кодекса, который позволил бы, в частности, привести в порядок терминологию в информационном законодательстве, рассказал об опыте применения инфраструктуры “электронного государства” в Бразилии, Индии, Сингапуре и других странах, в субъектах РФ. Идея “авторского Интернета” (т.е. разграничения доступа к различным ресурсам Сети) приобретает все большую актуальность, прозвучала она и в выступлении докладчика.

В связи с этим выступлением проф. **И.Л. Бачило** обратила внимание на функции ОГИЦ и центров обработки информации на федеральном уровне (ФЦОД), которые должны тяготеть к аналитике и предоставлению данных, необходимых высшим органам государственной власти для принятия решений перспективного характера.

**П. Кузнецов** (Тюменский государственный университет) поделился опытом преподавания дисциплин, структурно связанных с информационным правом, в высших учебных заведениях США. Единого курса (подобного российскому информационному праву) там пока нет. Читаются лекции по направлениям использования информационных технологий в практике реализации авторского права, регулирования киберпространства. Особенно актуальными представляются некоторые аспекты реформы юридического образования, происходящей во всем мире, на примере некоторых вузов США.

Надо ли обращать пристальное внимание на практику преподавания информационного права в США, и не противоречит ли она отечественным образовательным традициям? Докладчик убежден, что нужно. Однако и в юридическом образовании США существуют проблемы. В докладе были подробно проанализированы основные этапы становления американской школы юридического образования в XX в. Акцент на использование техносциальных навыков в практической работе юриста был сделан относительно поздно. Несмотря на это в настоящее время дисциплины, структурно связанные с информационным правом (при некотором терминологическом разнообразии в их названиях), развиваются при различных вузах и кафедрах образовательных учреждений США достаточно активно. Практика преподавания Интернет-права и других дисциплин была рассмотрена на примере юридического факультета Гарвардского университета и некоторых других научных центров.

\* \* \*

В завершение работы семинара, в ходе которого выступило около 20 участников, представлявших ряд российских регионов, федеральные государственные органы, университеты страны, общественные организации, а также общественность Украины, руководитель семинара **И.Л. Бачило** сформулировала несколько выводов.

1. Выступлениями и очень кратким их обсуждением охвачены все направления, предусмотренные планом семинара. В центре докладов находились общие проблемы реализации права на информацию и проблемы доступа к ней, которые еще предстоит обсуждать более детально в связи с принятием Федерального закона “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”.

2. Отрадно, что тема терминологии привлекла большое внимание. Являясь изменчивой “субстанцией” в условиях стремительного движения процесса развития информационных технологий и информационных ресурсов и еще недостаточно усвоенной субъектами законодательной инициативы, она требует постоянного мониторинга и контроля со сторо-

ны специалистов в области информационных процессов. С терминологией необходимо внимательно работать и добиваться однозначности понимания и оформления правовых дефиниций в ходе принятия нормативно-правовых актов. Возможно, эту работу следует увязать с реализацией идеи Информационного кодекса. Первоначально необходима ясная концепция этого документа.

3. Весьма важны проблемы соблюдения приоритетов в законодательном регулировании на пути от общего к частному (конкретным видам информации). В центре внимания в нормативном плане остается вопрос о развитии и обеспечении эффективного действия законов субъектов РФ. Модель выстраивания “вертикали” регулирования проблем “электронного правительства” в субъектах РФ “сверху вниз” с опорой на государственную политику деятельности в этой области была выработана, в частности, в Республике Татарстан при участии Р.Р. Юсупова и других специалистов. Этот опыт, безусловно, заслуживает пристального внимания.

4. В докладах четко обозначена проблема связи “электронного правительства” с ходом административной реформы. Необходимо исправить ориентацию на трактовку функций и полномочий в положениях об органах государственной власти, где полномочия представлены как функции, а им, в свою очередь, зачастую вообще не уделяется должного внимания. Это приводит к тому, что органы исполнительной власти не имеют отчетливых предметных участков своей работы. И это непосредственным образом сказывается на структуризации их информационных систем и баз данных. Прежде всего надо иметь ясное представление о предметах деятельности и реальных показателях для каждой отрасли и ведомства. Необходима и четкая правовая грань, которая отделяла бы государственные функции от государственных услуг.

Издаваемые административные регламенты пока ориентированы преимущественно на регулирование внутрисистемного взаимодействия в рамках отдельного органа или ведомства. Следующим логичным шагом является разработка регламентов о порядке взаимодействия органов между собой по связанным проблемам (общим и сопредельным в достижении конечного результата). Кое-что уже делается, однако издаваемые нормативные правовые акты являются разрозненными, не представляют целостной системы. Для исправления положения, безусловно, необходим федеральный закон об информационном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой и со всеми иными субъектами – участниками государственного управления. Проект такого закона в региональном варианте (как прообраз федерального) был разработан сектором информационного права ИГП РАН еще в 2007 г. для Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Оценивая необходимость принятия подобных законов, необходимо четко уяснить, что система “одного окна” способна работать эффективно лишь при соблюдении порядка и соответствующих процедур межведомственного взаимодействия.

5. В условиях стабильного развития, форс-мажорных обстоятельств и финансово-экономического кризиса стоит обратить внимание на большую гибкость методов правового регулирования информационных отношений. Все большее значение приобретают комплексные и интеграционные системы информации, позволяющие улавливать тенденции развития реальных процессов жизни общества через информационные каналы и ресурсы.

6. Во многих выступлениях проблемы доступа к информации напрямую связывались с крайне болезненными для нашей страны проявлениями коррупции, ставшими предметом

серьезной озабоченности всего общества. В системах “электронного правительства” стоит обратить большее внимание на информационное обеспечение применения Федерального закона “О противодействии коррупции”.

7. Немаловажным представляется тот факт, что участники семинара не только говорили о существующих проблемах, но и предлагали конкретные практические решения, которые следует искать на путях построения полноценного “электронного государства”.

В процессе работы семинара действовала выставка работ издательства ЮРАЙТ. Были представлены труды сектора информационного права ИГП РАН, коллективная монография

“Информационное право. Проблемы теории и практики”, выпущенный в феврале 2009 г. учебник по информационному праву для вузов (автор – И.Л. Бачило). Участникам семинара был подарен сборник статей по материалам семинара 2008 г. “Конфликты в информационной сфере. Правовые проблемы”.

Статьи всех докладчиков, а также доклады, представленные в письменном виде, будут опубликованы в очередном сборнике сектора информационного права ИГП РАН.

**И.Л. Бачило, зав. сектором информационного права ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф.;**  
**А.Г. Арешев, научный сотрудник того же сектора**