

ПОЛУЧЕНИЕ, ХРАНЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ЭЛЕКТРОННОЙ СРЕДЕ

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ
И ЧАСТНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ



СБОРНИКИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ БИБЛИОТЕКИ

Серия «Электронное законодательство»

Выпуск 3

ПОЛУЧЕНИЕ, ХРАНЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ЭЛЕКТРОННОЙ СРЕДЕ:

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ
И ЧАСТНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Сборник материалов
международной научно-практической конференции



Санкт-Петербург
ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина»
2013

УДК 340
ББК 67.401.114я43
ББК 67.404.31я43

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

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

Серия «Электронное законодательство».
Основана в 2011 г.

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

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

Серия «Электронное законодательство». — 2011.

Вып. 3 : Получение, хранение и использование информации в электронной среде: публично-правовое и частно-правовое регулирование : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. — 2013. — 221 с.

ISBN 978-5-905273-40-7.

В сборнике опубликованы материалы Международной научно-практической конференции «Получение, хранение и использование информации в электронной среде: публично-правовое и частно-правовое регулирование», проведенной 11–12 апреля 2013 г. Президентской библиотекой.

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

УДК 340
ББК 67.401.114я43
ББК 67.404.31я43

© ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2013
© Коллектив авторов, 2013

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

ISBN 978-5-905273-40-7

PRESIDENTIAL LIBRARY COLLECTIONS

"Electronic Legislation" Series
Issue 3

RECEIVING, STORAGE AND USE OF INFORMATION IN THE ELECTRONIC ENVIRONMENT:

PUBLIC AND PRIVATE LEGAL REGULATION

Collection of works of international
scientific and practical conference



Saint-Petersburg
The Presidential Library
2013

Scientific Editor
Prof. Dr. *Natalya A. Sheveleva*, St.Petersburg State University

Editorial Board:
Dr. *Konstantin N. Knyagin*,
Dr. *Denis A. Saveliev*, Presidential Library;
Dr. *Victor B. Naumov*, St.Petersburg State University, Dentons

Translated by *Denis A. Saveliev*
Proofreaders of the English version *Alexandra V. Tomashevich*,
Anna A. Efremova, *Anna D. Barkhatova*

“Electronic Legislation” Series.
Established in 2011

The Boris Yeltsin Presidential Library (Saint-Petersburg).

The Presidential Library collections. St.Petersburg: The Boris Yeltsin Presidential Library, 2011 – .

“Electronic Legislation” Series. – 2011.

Issue 3 : Receiving, storage and use of information in the electronic environment: public and private legal regulation. : Collection of works of international scientific and practical conference / Scientific Editor Prof. Dr. Natalya A. Sheveleva. – 2013. – 221 p.

ISBN 978-5-905273-40-7.

The present issue contains works of the International scientific and practical conference “Receiving, storage and use of information in the electronic environment: public and private legal regulation” held on April 11-12, 2013 by the Boris Yeltsin Presidential Library.

Topics of the issue are theoretical and practical questions of information law, in particular problems of access to information about government activities, access to legal information, as well as legal regulation of libraries and intellectual rights related to it.

© The Boris Yeltsin Presidential Library, 2013

© Authors, 2013

The electronic copy of the present issue is redistributable free of charge. Any person has the right to make electronic copies and distribute the present issue in electronic form within the entire term of the copyright protection and worldwide on non-commercial basis, retaining the integrity of the issue, author's names, original publication address www.prlib.ru and this license text. Doing this means the acceptance of the terms and conditions.

ISBN 978-5-905273-40-7

СОДЕРЖАНИЕ

А. П. Вершинин. Введение	15
---------------------------------------	----

Часть 1.

Информация о деятельности органов государственной власти и электронное государство

В. Б. Исаков. Формирование правовой основы системы официального электронного опубликования	18
А. С. Будаков. Вопросы официального опубликования правовых актов в электронном виде	25
И. Л. Бачило. О проблемах совершенствования информационного законодательства в сфере электронного государства и общества.....	31
А. А. Волков. Об опыте официального опубликования правовых актов федеральных органов государственной власти на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).....	36
Е. Г. Авакян. Обеспечение аутентичности электронного документа его оригиналу на бумажном носителе в деятельности арбитражных судов Российской Федерации	44
В. Э. Ковальчук. Практика создания системы правовой информации Ленинградской области как регионального сегмента государственной системы правовой информации.....	51
Т. Н. Диас. Формирование Центра правовой информации Российской национальной библиотеки как многофункциональной площадки по распространению правовых знаний: проблемы и перспективы	58
Д. Б. Боталова. Мониторинг официальных сайтов судов РФ как инструмент обеспечения прозрачности судебной власти	69
К. Д. Титаев. Аналитическая работа на базе открытых данных: опыт статистического анализа решений арбитражных судов	74

Е. В. Булгакова, И. С. Денисов. Правовое регулирование опубликования информации в формате открытых данных и их использование в системе электронного правосудия.....	78
М. С. Абламейко. Построение электронного правительства в Республике Беларусь: состояние и пути развития	86
М. А. Капустина, С. В. Волкова. Формирование информационного пространства государственной власти: история и современность	91
А. В. Сулопаров. Электронный паспорт в Германии и России.....	95
Е. С. Луценко. Официальное электронное опубликование регионального законодательства	104
Б. В. Бочков. Актуальные вопросы ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации	111
А. А. Григорьев, А. А. Охрименко, И. П. Сидорчук. Решение отдельных проблем обеспечения прав граждан при работе с электронными обращениями	115
В. А. Шаршун. Электронное официальное опубликование правовых актов в Республике Беларусь: правовое регулирование и практика реализации	119
А. В. Чугунов. Институционализация электронного взаимодействия граждан и государства: специфика формирования нормативной правовой базы в Российской Федерации	125

Часть 2.

Научно-образовательная, культурно-просветительская и массовая информация в электронной среде

В. Р. Фирсов. Библиотеки в государственной социальной политике.....	135
Р. Йозеволд. Все книги, опубликованные в Норвегии до 2000 г., свободно доступны в Сети. Цифровая стратегия Национальной библиотеки Норвегии	139
Е. И. Борисова. Библиотечное законодательство субъектов Российской Федерации: новый виток развития	146
Е. А. Войниканис. Оцифровка культурного наследия как правовая проблема.....	152

А. В. Морозов, Л. В. Филатова. Портал «Юстиция» как электронная библиотека научно-педагогического сообщества	162
С. Л. Слободнюк. Парадоксы сетевого правосознания: этика плагиата....	168
В. В. Балытников. Перспективы совершенствования правового регулирования вопросов информационной безопасности в сфере массовой информации.....	172
Д. В. Иванов. Правовые проблемы обеспечения доступа к музейным предметам и музейным коллекциям как объектам цифрового наследия.....	176
А. В. Пономаренко. К вопросу использования электронных учебников в вузах	180
А. Н. Авдеев, А. Е. Курцер, Е. В. Едрышова. Современный взгляд на правовое регулирование библиотечной деятельности в России	183
Е. В. Стрелкова. Вопросы правового обеспечения контентного наполнения электронной библиотеки Санкт-Петербургского государственного политехнического университета	188
Э. Л. Король. Научно-образовательная информация в электронной среде при подготовке студентов юридических вузов.....	197
И. Н. Бочкова. Авторское право и библиотеки: защита субъектов и объектов авторских прав в современных условиях	202
Т. Л. Калачева, Л. В. Федорева, О. П. Попова. Авторское право и деятельность библиотек: вопросы обеспечения баланса интересов	207
В. В. Архипов. Правовые риски использования социальных сетей в науке и образовании	213
Резолюция Международной научно-практической конференции «Получение, хранение и использование информации в электронной среде: публично-правовое и частно-правовое регулирование», проведенной 11–12 апреля 2013 г.	219

CONTENTS

Alexander Vershinin. Introduction	15
--	----

Part I.

Information on the Activities of the Government Authorities and E-Government

Vladimir Isakov. Legal Regulation of Official Electronic Publication	18
---	----

The article outlines the main stages of official legal normative acts publication history, points out the problems of the existing legal regulation. Author touches upon the issues of provision of the official electronic copy of the legal act, conversion of the official electronic original into the official paper copy, official electronic codification.

Keywords: information law; legal act; legal informatics; informatization; official publication

Alexander Budakov. Questions of Official Legal Normative Acts Publication in Electronic Form	25
---	----

In this article the author mentioned questions of the history of official publication institution and its contemporary form — official electronic publication. An overview of contemporary normative legal regulations that regulate this process is presented; the author combines experience of legal normative acts publication on the Official legal information website pravo.gov.ru.

Keywords: information law; legal normative act; legal informatics; informatization; official publication

Illariya Bachilo. On Problems of Information Legislation Enhancement in the Sphere of E-Government and Society	31
---	----

In the presentation the author covers problems of access to information about government and local self-government activities from the end user point of view. The need of semantic support (creation of thesauruses, actualization of current classifications of government and self-government bodies' information that is delivered to end users) is mentioned. Questions of organization of government services and open data delivery are also touched upon.

Keywords: information law; access to information; informatization; open data; government service

Anatoly Volkov. On Official Publication of Legal Acts in Electronic Form	36
---	----

In this article the author gives the analysis of creation and support of the Official legal information website www.pravo.gov.ru, its legal regulation basis and prospects of development.

Keywords: information law; legal normative act; legal informatics; informatization; official publication

- Elena Avakyan.** Ensuring the Authenticity of an Electronic Document to Its Paper Original in the Practice of Russian Arbitration Courts..... 44
The article considers the issues of legal status of an electronic document used in electronic court proceedings, in particular establishing correspondence between paper and electronic documents. The original document is the one in electronic form, which, from the moment of draft creation to signing, exists exclusively in the automated system of legal procedure; when it is signed and labeled with a special identifier, it is uploaded in public resource.
Keywords: information law; legal informatics; informatization; electronic document; arbitration law; Supreme commercial Court
- Vadim Kovalchuk.** Practice of Creation of Leningrad region Legal Information System as a Regional Segment of the State Legal Information System..... 51
The article covers the issues of creation, regulation, and step-by-step installation of regional segment of state legal information system – the System of legal information of Leningrad region.
Keywords: information law; legal informatics; informatization; state system of legal information
- Tatiana Dias.** Creation of Legal Information Center of the National Library of Russia as a Multifunctional Platform for Dissemination of Legal Knowledge: Problems and Prospects 58
The article treats of organization and activities of Legal Information Center of the National Library of Russia, in particular, in the field of providing access to legal information to citizens, popularization of legal knowledge, social partnership in the field of free legal advice.
Keywords: legal informatics; legal knowledge; informatization; center of access to legal information; National Library of Russia
- Daria Botalova.** Russian Federation Courts Official Websites Monitoring as an Instrument of Judicial Power Transparency Ensuring 69
The article tells about the experience and results of official state websites monitoring organized by the Freedom of Information Foundation. Methods of monitoring and system of expert analysis EKSMO which includes 1250 websites of government agencies are presented.
Keywords: judicial power; court system of Russian Federation; access to information; civil society; public monitoring
- Kirill Titaev.** Analytic Work on the Basis of Open Data: Experience of Statistical Analysis of Arbitration Decisions 74
The article highlights the results of arbitration cases research made on the basis of complicated methods of court information analysis and prospects of such a research with taking into consideration the publication of court information as open data.
Keywords: information law; access to information; arbitration proceedings; court statistics; open data

Elena Bulgakova, Ivan Denisov. Legal Regulation of Information Publication in the Form of Open Data in Electronic Court Proceedings System	78
The article considers questions of delivering information in different forms of open data; authors analyze informational openness of state public authorities, legal regulations, practice in foreign countries.	
<i>Keywords:</i> information law; access to information; open data; legal information	
Marina Ablameyko. Building E-Government in the Republic of Belarus: Present State and Ways of Development.....	86
In the article the author analyses the experience of the Republic of Belarus in creation and normative legal regulation of government system providing services to business and citizens including the use of the single public services website.	
<i>Keywords:</i> e-government; information law; public services	
Mariya Kapustina, Svetlana Volkova. The Creation of State Authority Information Space: Past and Present.....	91
In a broad historic retrospection the authors generalize and analyze the practice in the field of spreading of the official public information, especially the legal one.	
<i>Keywords:</i> history of state and law, state authority, legal information	
Aleksey Susloparov. Electronic Passport in Germany and in Russia	95
The article is devoted to the experience of introduction of electronic passports in the Federal Republic of Germany and the prospects of electronic passport introduction in Russia. Comparative and legal study of the institutions of electronic passport in Germany and the universal electronic card in Russia is presented.	
<i>Keywords:</i> administrative law; information law; electronic passport; universal electronic card; e-government; public services	
Yekaterina Lutsenko. Official Electronic Publication of Regional Legislation.....	104
In the article the author analyzes and summarizes the practice of various regions of Russian Federation in the field of the official publication of the laws of the Russian Federation.	
<i>Keywords:</i> constitutional law; information law; legal informatics; informatization; official publication; legislation; Member of the Russian Federation	
Boris Bochkov. Topical Questions Related to the Federal Registry of Normative Legal Acts of the Members of Russian Federation	111
In this article the author analyses and summarizes practice of maintenance of the Federal Registry of normative legal acts in Members of the Russian Federation.	
<i>Keywords:</i> constitutional law; information law; normative legal act; Federal Registry of normative legal acts, Member of the of Russian Federation	
Alexey Grigoriev, Alexey Okhrimenko, Irina Sidorchuk. Solution of Particular Problems of Citizens' Rights Related to Applications Submitted in Electronic Form	115
The article considers the issues of normative regulation of citizens' applications admission and proceeding in electronic form, suggests methods for solution of the discovered problems.	
<i>Keywords:</i> constitutional law; information law; e-government; citizens' applications	

Viktor Sharshun. Electronic Official Publication of Legal Acts in the Republic of Belarus: Legal Regulation and Practice of Implementation	119
---	-----

The article summarizes the experience of adoption of the official electronic publication of legal acts in the Republic of Belarus, analyzes contemporary practice of electronic publication including legal acts of local Council of deputies.

Keywords: information law; legal act; informatics and law; informatization; official publication; comparative jurisprudence

Andrey Chugunov. Institutionalization of Electronic Interaction between Citizens and the State: Specific Character of Creation of the Normative Legal Base of E-Democracy in Russian Federation	125
--	-----

In the article the author analyzes practice of using e-government technologies in Russian Federation, creation of websites to enable citizens to participate in various public projects, legal regulation and organizational support of such projects.

Keywords: e-government; civil society

Part II.

Scientific, Cultural, Educational and Mass Information in the Electronic Environment

Vladimir Firsov. Libraries in the State Social Policy	135
--	-----

The article is devoted to problems related to execution of the President of Russian Federation Decree of 7th of May, 2012 No 597 which contains provisions about annual inclusion of not less than 10 percent of issued books into the national electronic library.

Keywords: copyright; intellectual rights; library work; digitization; access to information; Russia

Roger Jøsevold. All Books Published in Norway up to the Year 2000 Freely Available on the Internet. The Digital Strategy of the Norwegian National Library	139
---	-----

In the presentation the author tells about the experience of the Norwegian National Library to solve the problems of copyright law and those in the field of digitization of library collections, as well as provision of access to readers to digital copies of different types of documents – books, audio records, video films.

Keywords: intellectual rights; copyright; librarianship, digitization, access to information, Kingdom of Norway

Elena Borisova. Library Legislation in the Members of Russian Federation: New Spin of Development	146
--	-----

The article treats of the issues of Russian library legislation as a basis of library legislation in the Members of Russian Federation; presents the results of the subjects of Russian Federation library legislation analysis.

Keywords: legal normative acts; library legislation; legal deposit; Russia; Member of the Russian Federation

Elena Voinikanis. Digitization of Cultural Heritage as a Legal Problem	152
The article gives a comparative legal analysis of digitization conditions in compliance with Russian copyright law, the directives of the European Union and the French legislation on digital use of inaccessible books published in the 20th century.	
<i>Keywords:</i> Civil Code of Russian Federation; library legislation; electronic library; legal deposit; Russia; France; European Union; digitization; intellectual rights; copyright	
Andrey Morozov, Lyudmila Filatova. «Justice» Website as an Electronic Library of Scientific and Pedagogical Society	162
In the article authors present the results of the scientific research work to create “Electronic justice” website – an e-library which provides access to collections of documents about actual fields of legal information including the information law.	
<i>Keywords:</i> information law; electronic library; legal information; electronic justice.	
Sergey Slobodniuk. Paradoxes of Web Legal Awareness: Ethics of Plagiarism ..	168
In the article the author analyzes a problem of plagiarism and offensive behavior related to it in today’s digital environment.	
<i>Keywords:</i> copyright; plagiarism; sense of justice; breaking of the law; digital environment	
Vadim Balytnikov. Prospects of Improvement of Information Security Legal Regulation in the Sphere of Mass Media	172
In the article the author considers questions of ensuring the information security in the sphere of mass media and suggests the ways of improvement of tools to regulate the activities of mass media, in particular through self-regulation.	
<i>Keywords:</i> administrative law; information law; mass media; information security	
Dmitry Ivanov. Legal Problems of Providing Access to Museum Exhibits and Collections as Objects of Digital Heritage	176
In the article the author analyzes legal problems of virtual museums creation and provision of access to digital copies of museum exhibits and collections.	
<i>Keywords:</i> museum; cultural heritage; digitization	
Anatoly Ponomarenko. The Issue of Using Electronic Textbooks in Universities	180
In the article the author considers questions of using electronic textbooks which conform to the standards needed for higher school organizations accreditation in Russian Federation.	
<i>Keywords:</i> educational law; high school professional education; electronic textbook; Russia	
Andrey Avdeev, Alexander Kurtser, Elena Yedryshova. Contemporary approach to legal regulation of libraries in Russia.....	183
In the article authors analyze terminological body of Russian library legislation and suggest measures for its improvement in order to enhance the digitization of library collections and ensure a wide access to the collections for readers.	
<i>Keywords:</i> intellectual property; copyright; legislation; library work; digitization; access to information; electronic library	

Elena Strelkova. Questions of Legal Support of Content Acquisition in Electronic Library of the St. Petersburg State Polytechnical University..... 188
The article covers the issues of legal support of library activities in the field of obtaining rights to electronic resources and building up of electronic collections.
Keywords: intellectual rights; copyright; library work; digitization; access to information; electronic library.

Eduard Corol. Scientific and Educational Information in Electronic Environment for Law Student's Education..... 197
In the article the author outlines the basics of development of special electronic training and methodical complexes on subjects of legal education for higher school educational institutions of the Republic of Belarus. It is stressed that these complexes seem to be the most accessible and effective media for dissemination of scientific and educational information in digital environment, which must help students to learn thoroughly the normative issues and basic concepts of the subjects.
Keywords: intellectual rights; copyright; electronic library; Republic of Belarus; legal education; electronic training and methodical complex

Irina Bochkova. Copyright and Libraries: Protecting Subjects and Objects of Copyright Law in Contemporary Conditions..... 202
In the article the author considers copyright legislation relating to library activities, in particular restrictions and exclusions from copyright, providing access to information for readers.
Keywords: intellectual rights; copyright law; library legislation; digitization; access to information

Tatyana Kalacheva, Lyudmila Fedoreeva, Olga Popova. Copyright and Library Activities: Questions of Ensuring the Balance of Interests..... 207
The article contains a historic-legal retrospective of general provisions of the domestic copyright up to the present time; their influence on librarianship in Russia is also considered.
Keywords: history of law; Russia; intellectual rights; copyright; librarianship, access to information

Vladislav Arkhipov. Legal Risks of Social Networks Use in Science and Education..... 213
The article presents a general overview of legal risks emerging at the point of use of social networks (as Internet service) in the fields of science and education. It is stressed that the relevant legal regulation should be balanced and as such based on equilibrium of the priority of free information society development and protection of users – participants of legal relationships.
Keywords: Internet, WEB 2.0, social networks, information intermediaries, science, education

Resolution of the International scientific and practical conference “Receiving, storage and use of information in the electronic environment: public and private legal regulation” held on April 11-12, 2013..... 219

Список используемых сокращений

АПК	—	Арбитражный процессуальный кодекс
ВАС РФ	—	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ГК РФ	—	Гражданский кодекс Российской Федерации
ЕС	—	Европейский союз
МИД РФ	—	Министерство иностранных дел Российской Федерации
НИИ	—	научно-исследовательский институт
НИР	—	научно-исследовательская работа
ООН	—	Организация Объединенных Наций
РАН	—	Российская академия наук
РБА	—	Российская библиотечная ассоциация
РГБ	—	Российская государственная библиотека
РНБ	—	Российская национальная библиотека
СЗ РФ	—	Собрание законодательства Российской Федерации
ФЗ	—	Федеральный закон
ФКЗ	—	Федеральный конституционный закон
ФНС РФ	—	Федеральная налоговая служба Российской Федерации
ФСО РФ	—	Федеральная служба охраны Российской Федерации
ЭВМ	—	электронная вычислительная машина
ЭЦП	—	электронная цифровая подпись
ЮНЕСКО	—	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ID	—	идентификатор
IP	—	Internet Protocol (часто используется в значении «IP-адрес», адрес сетевого узла в соответствии с протоколом сети Интернет)
WWW	—	World Wide Web, Всемирная паутина

Введение

В 2013 г. в Президентской библиотеке третий раз проводилась научно-практическая конференция по вопросам правового регулирования в электронной среде. В 2011 г. обсуждался доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде, в 2012 г. — право на доступ к информации различных видов.

Организаторам, участникам конференции, составителям и авторам сборника должно быть чрезвычайно приятно, что их творческая деятельность способствовала совершенствованию законодательства в сфере информационного права.

Настало время обсудить и продекларировать свое отношение к новому законодательству, его дальнейшему совершенствованию и практике применения законов с учетом анализа содержания и природы права на доступ к информации. Особенно актуальны правовые исследования в области систематизации и уточнения категориального аппарата информационного права, а также поиск возможностей расширения права на доступ к информации на основе совершенствования частно-правовых механизмов регулирования.

В области систематизации законодательства, с одной стороны, следует учитывать универсальные правовые конструкции, обусловленные общими закономерностями развития информационных технологий. Так, например, можно обратиться к опыту модельного законотворчества Межпарламентской ассамблеи стран СНГ и других международных программных и декларативных положений. С другой стороны, российское законодательство об информации должно быть основано на методологии отечественной правовой науки и не может воспринимать новую терминологию без достаточного теоретического обоснования и согласования.

Дополнительные общие условия расширения и закрепления права на доступ к информации создаются не только принятием соответствующих законов, но и правоприменительной практикой. Конечно, в сфере

интеллектуальной собственности должны быть предприняты усилия по совершенствованию Гражданского кодекса, который бы не ограничивал право пользователей Интернета на доступ к информации. В области публичного права особое внимание привлекает практика по применению законодательства о доступе к информации о деятельности органов государственной власти и об оказании государственных и муниципальных (в том числе информационных) услуг.

Многие выступления на конференции были так или иначе связаны с публично-правовой проблематикой. В меньшей степени были затронуты теоретические и практические проблемы правового регулирования отношений в сфере интеллектуальной собственности. Между тем гражданское право стоит перед необходимостью уточнения общих положений и правил отдельных институтов, в особенности авторского и издательского права.

Развитие информационных технологий не только обуславливает «технологизацию» правовой терминологии, но и создает новые возможности гражданского оборота (от упрощения оформления сделок до ускорения оборачиваемости объектов собственности). Частное право не может быть препятствием на пути технологического прогресса. Однако само понимание сферы частного права, кажется, далеко не только от сегодняшних реалий, но и находится до сих пор вне исторических правовых традиций. Даже правописание слова «частно-правовой» у многих вызывает вопросы.

Изучение трансформации категорий права интеллектуальной собственности в информационную эпоху, баланса публичных и частных прав и интересов в информационной сфере будет продолжено на последующих научно-практических публичных мероприятиях в Президентской библиотеке.

Структура сборника в целом отражает работу апрельской конференции 2013 г. Рассчитываем, что ее результаты будут интересны читателю и станут материалом для критики, обобщения, а также новых идей и исследований.

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

Часть 1.

Информация о деятельности
органов государственной власти
и электронное государство

Формирование правовой основы системы официального электронного опубликования

В. Б. Исаков*

***Аннотация:** В статье выделены основные вехи истории официального опубликования нормативных правовых актов, указаны проблемы существующей нормативной базы. Затрагиваются вопросы предоставления официальной электронной копии правового акта, перевода официального электронного эталона в бумажную официальную копию, официальной электронной кодификации.*

***Ключевые слова:** информационное право, правовые акты, правовая информатика, информатизация, официальное опубликование.*

Мы привыкли к тому, что нормативные правовые акты, в первую очередь – законы, появляются (публикуются, обнародуются) в бумажной форме. К бумажной форме нормативного правового акта привязаны все официальные ссылки на него. Однако опубликование нормативных правовых актов в бумажной форме существовало не всегда и, надо полагать, не будет существовать вечно. Формы внешнего выражения (обнародования, оглашения, опубликования) нормативных правовых актов постоянно развиваются вместе с обществом и государством и имеют богатую историю. В настоящее время мир вступает в принципиально новую и пока еще плохо знакомую эпоху – эпоху официального электронного опубликования нормативных правовых актов.

Начало заката эпохи передачи и хранения информации на бумаге можно отнести к 30-м гг. XIX в., когда был изобретен электрический телеграфный аппарат. Несколько позже, в 1850 г., создан буквопечатающий телеграфный аппарат. И хотя и в том, и в другом аппарате еще присутствовала бумажная

* Исаков Владимир Борисович, д-р юрид. наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». visakov@hse.ru

телеграфная лента, сам способ передачи информации не имел ничего общего с бумагой. В такой форме сделала свои первые шаги электрическая (электронная) эпоха передачи информации.

Начальный рубеж эпохи электрического (электронного) опубликования (обнародования) правовых актов в России можно установить достаточно точно: это 1906 г. Именно в этом году в Своде законов Российской империи появилась следующая норма: «Въ самомъ издаваемомъ законѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ». Другими словами, в 1906 г. в России была официально признана возможность передачи юридически значимой и подлежащей исполнению информации по телеграфу, при этом информация сохраняла свой правовой статус и официальное значение.

Электронная форма официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов вошла в жизнь благодаря целому ряду преимуществ, в числе которых высокая скорость передачи информации; относительная (по сравнению с бумагой) дешевизна; удобство хранения документов в электронном виде; простота и легкость доступа к информационным ресурсам; удобство поиска информации; возможность неограниченного копирования и тиражирования правовой информации и т. д.

Естественно, что переход от бумажных носителей к электронным происходит не одномоментно. Между добумажной и бумажной, между бумажной и электронной эпохами официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов существует переходный период, когда одни технологии постепенно вступают в силу, а другие угасают, постепенно прекращают использоваться. Свои периоды и этапы имеет, по-видимому, и электронная эпоха официального опубликования правовых актов.

В настоящий момент можно с определенной долей уверенности разграничить три периода: с 1906 по 1994 г., с 1994 по 2011 г. и после 2011 г. Какие же события произошли в указанные годы, позволяющие говорить о наступлении новых периодов в эпохе официального электронного опубликования?

В 1906 г., как отмечалось выше, электронная (электрическая) форма передачи информации в России получила официальное признание.

5 апреля 1994 г. Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным был издан Указ № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов», которым был признан *официальный характер* законов, распространяемых в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система» (п.п. 1, 2): «Федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и передаются для внесения в эталонный банк правовой информации научно-технического центра правовой информации „Система“... Тексты федеральных законов, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации „Система“, являются официальными».

Обратим внимание на принципиально важный момент: Указом от 5 апреля 1994 г. впервые в российской практике электронная база данных была признана *юридически значимым* и даже *равнозначным* источником для опубликования федеральных законов. И хотя первая синица еще не сделала весны, можно с уверенностью сказать, что с принятием Указа от 5 апреля 1994 г. № 662 в Российской Федерации начался новый период официального электронного опубликования правовых актов.

В 2011 г. системой официального электронного опубликования был взят следующий важный рубеж. Государственной Думой был принят Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», которым было установлено, что федеральные законы, федеральные конституционные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации в обязательном порядке публикуются в электронном виде на официальном интернет-портале правовой информации, которому был придан статус источника официального опубликования, наряду с тремя существующими официальными источниками опубликования в бумажной форме.

С тех пор сфера официального электронного опубликования неоднократно расширялась.

Федеральный закон от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ установил, что обязательному официальному опубликованию на официальном интернет-портале правовой информации подлежат федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат Конституцией Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации.

Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 254-ФЗ расширил этот список, включив в него международные договоры, вступившие в силу для Российской Федерации, и международные договоры, подлежащие временному применению, а также акты Конституционного Суда Российской Федерации. Совершенно очевидно, что этот список будет расширяться и далее.

Следует также иметь в виду, что наряду с формированием федерального уровня системы официального электронного опубликования начал формироваться региональный уровень этой системы, а далее, видимо, будет сформирован и уровень муниципальный — для официального опубликования и доведения до сведения граждан решений органов местного самоуправления.

Подводя промежуточный итог, можно сказать, что в настоящее время правовая база официального электронного опубликования выглядит следующим образом, см. схему 1.

Какие выводы можно сделать из этой схемы?

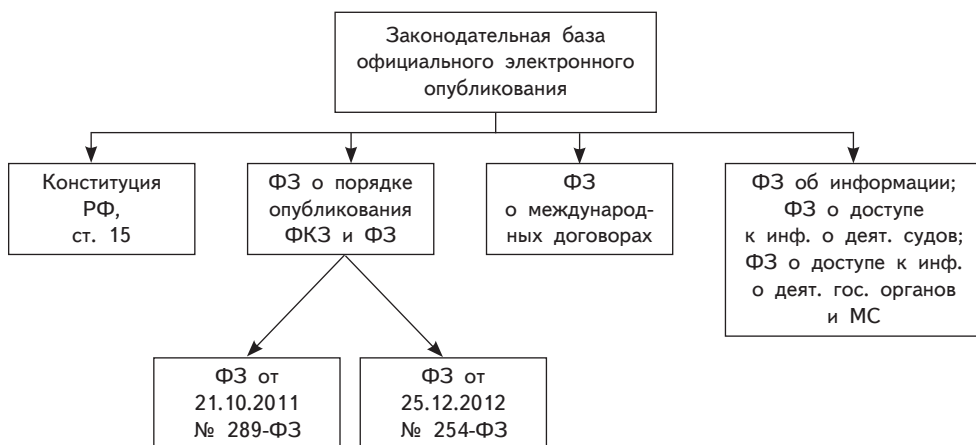


Схема 1

Первое. Официальное электронное опубликование (ОЭО) в РФ сегодня имеет серьезную законодательную базу – закреплено на законодательном уровне.

Второе. Эта правовая база разрознена, распределена по нескольким предметам правового регулирования. Собственно вопросам ОЭО посвящен только ФЗ «О порядке опубликования ФЗ и ФЗ», ряд вопросов официального опубликования ушел в смежные законодательные акты о доступе к информации. Другими словами, в силу запаздывания законодателя с принятием необходимых решений началось размывание предмета правового регулирования (официального электронного опубликования) между смежными предметами, прежде всего – законодательством о доступе к информации.

На наш взгляд, необходимо структурно перестроить правовую базу официального электронного опубликования примерно в следующем направлении:

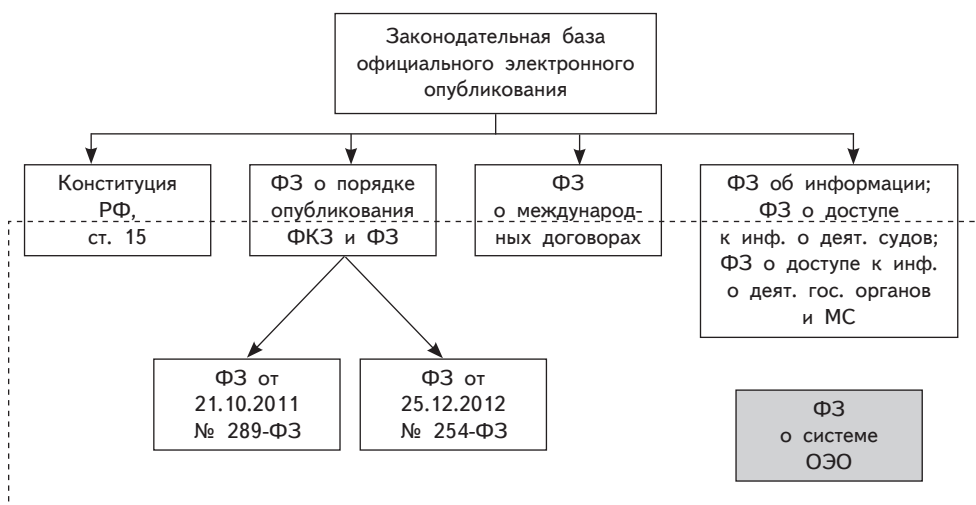


Схема 2

Основные предложения сводятся к следующему.

Первое. Представляется необходимым сохранить в системе правового регулирования ФЗ «О порядке опубликования ФЗ и ФЗ», закрепив в нем приоритет официального электронного опубликования и подчиненный характер опубликования на бумаге. Это – ближайший очевидный шаг в развитии системы ОЭО. Следует отметить, что в Республике Беларусь его уже сделали, опередив Российскую Федерацию в этой сфере. В этом же федеральном законе, как кажется, следует определить правовой статус неофициального электронного и бумажного опубликования как двух взаимосвязанных частей одной системы информирования граждан о законодательстве.

Второе. Необходим отдельный самостоятельный федеральный закон «О системе официального электронного опубликования», который закрепит структуру системы ОЭО, права и обязанности ее участников, четко определит функционал и пределы их ответственности.

Предлагаемый федеральный закон имеет целью определение правовых основ системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов, что в свою очередь должно обеспечить обнародование нормативных актов государственных органов и должностных лиц, беспрепятственный доступ граждан и организаций к этим нормативным правовым актам и получение в необходимых случаях их официальных копий.

Данный федеральный закон призван конкретизировать ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Одновременно указанный федеральный закон направлен на обеспечение реализации ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» и ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей».

Нельзя не учитывать и то обстоятельство, что частично отношения по официальному электронному опубликованию уже регулируются на законодательном уровне – это видно на схемах 1 и 2. Поэтому федеральный закон «О системе официального электронного опубликования» должен учитывать

положения, содержащиеся в федеральном законе «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации».

Федеральный закон «О системе официального электронного опубликования» формирует отношения, которые в настоящее время не существуют, поэтому предшествующих нормативных правовых актов, которые регулировали бы данные общественные отношения в полном объеме, также не существует. Вместе с тем в разработке законопроекта должны быть учтены нормативно-правовые и программные документы, регулирующие сходные и сопряженные общественные отношения.

Принятие предлагаемого к разработке федерального закона потребует системного совершенствования законодательства об опубликовании нормативных правовых актов, включая разработку пакета ведомственных подзаконных нормативных правовых актов, определяющих процедуры официального электронного опубликования.

Предполагаемый к разработке федеральный закон направлен на создание современной системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В случае его принятия можно прогнозировать достижение следующих позитивных результатов ¹:

- обеспечение удобного для граждан и организаций доступа к правовым решениям, позволяющее эффективно реализовать их конституционное право на доступ к нормативным правовым актам, принимаемым органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления современной высокотехнологичной системой информирования граждан и организаций о принимаемых ими правовых актах;
- обеспечение устойчивого гарантированного хранения массива принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления правовых актов, включая информацию об особенностях вступления в силу и действия этих актов;
- повышение эффективности управления за счет упрощения и ускорения доступа граждан и организаций к правовым актам органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- укрепление режима законности за счет создания условий для реального государственного и общественного контроля за нормативными

¹ Более подробное обоснование см. в книге: Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы. / Под ред. проф. В. Б. Исакова. М.: Формула права, 2012. С. 307–316.

- правовыми актами, издаваемыми органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- повышение эффективности правоприменительного процесса и всей управленческой деятельности в целом за счет использования в обороте надежных официальных копий нормативных правовых актов;
 - комплексное развитие современных информационных технологий в смежных сферах государственного управления;
 - развитие теории и практики систематизации и кодификации законодательства, создание современных средств электронной систематизации и кодификации;
 - оптимизация форм законотворческой деятельности и языка законодательства;
 - сокращение затрат государства и органов местного самоуправления в связи с уменьшением объемов печатания правовых актов на бумажных носителях;
 - оптимизация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с негосударственной системой распространения правовой информации, а также организациями и учреждениями правового образования и воспитания;
 - наиболее значимым результатом внедрения системы официального электронного опубликования станет новый уровень правовой культуры граждан и организаций и юридической защищенности их прав.

Принятие данного ФЗ, на наш взгляд, создаст необходимую правовую базу для развития системы ОЭО на федеральном уровне, создаст необходимые предпосылки для формирования системы ОЭО на региональном и муниципальном уровне.

Вопросы официального опубликования правовых актов в электронном виде

А. С. Будаков*

Аннотация: В статье затронуты вопросы истории института официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов и его современной формы — официального электронного опубликования. Представлен обзор нормативных правовых актов, регламентирующих этот процесс, обобщен опыт опубликования нормативных правовых актов на Официальном интернет-портале правовой информации *pravo.gov.ru*.

Ключевые слова: информационное право, нормативный правовой акт, правовая информатика, информатизация, официальное опубликование.

История вопроса

Институт официального опубликования правовых актов в России имеет многовековую историю, он прошел путь от Русской Правды через оглашение царских указов на площадях, Ямской приказ, «Наказ» Екатерины II, Свод законов Российской империи, Декрет Совета Народных Комиссаров от 30 октября 1917 г. № 12 до нынешних специализированных средств массовой информации.

В настоящее время положение об официальном опубликовании правовых актов относится к основам конституционного строя Российской Федерации.

Статья 15 Конституции Российской Федерации гласит:

«Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

* Будаков Александр Сергеевич, ФСО России. budakov@systema.ru

До 2011 г. источниками официального опубликования были исключительно печатные издания: на федеральном уровне — «Собрание законодательства Российской Федерации», «Российская газета», «Парламентская газета», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»; на региональном — определенные органами государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными органами соответствующие газеты, журналы, бюллетени.

К недостаткам официального опубликования в печатном виде можно отнести:

- недостаточную оперативность в силу затрат времени на выполнение типографских работ;
- ограниченный тиражом печатного издания круг пользователей;
- трудности поиска опубликованных правовых актов;
- значительные финансовые затраты (особенно при опубликовании объемных, подобных бюджету страны, документов).

Первый шаг на пути использования электронного вида документов был сделан еще в 1994 г., когда Указом Президента Российской Федерации № 662 обязанности по изданию «Собрания законодательства Российской Федерации» в машиночитаемом виде были возложены на научно-технический центр правовой информации «Система» (ныне ФГУП «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации», далее — НТЦ «Система»). Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 на НТЦ «Система» было также возложено издание в машиночитаемом виде «Бюллетеня нормативных актов федеральных органов исполнительной власти».

Эти решения позволили значительно повысить доступность официально опубликованных правовых актов, но не устранили другие недостатки.

Подойти к полноценному опубликованию правовых актов в электронном виде стало возможным с развитием информационно-телекоммуникационных технологий, широким использованием Интернета как в деятельности государственных органов, так и гражданами Российской Федерации.

Теоретические аспекты опубликования правовых актов в электронном виде были проработаны в рамках НИР «Официоз», выполненной по заказу ФСО России в 2008 г. коллективом специалистов под руководством докторов юридических наук, профессоров, заслуженных юристов Российской Федерации Исакова Владимира Борисовича и Бачило Илларины Лаврентьевны.

Два года назад на подобной конференции в Президентской библиотеке мы только озвучивали подходы к практической реализации опубликования правовых актов в электронном виде.

Решением Президента Российской Федерации от 7 мая 2011 г. № Пр-1255 было дано поручение о подготовке изменений в Федеральный закон от

14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» в части законодательного закрепления официального опубликования правовых актов в электронном виде.

Подготовленный законопроект внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу 22 июня 2011 г. Федеральный закон № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания“ после принятия Государственной Думой и одобрения Советом Федерации подписан Президентом Российской Федерации 21 октября 2011 г.

В соответствии с этим Федеральным законом к уже существующим источникам официального опубликования добавилось первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) (далее – Портал) федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, принятых по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации. Портал является сетевым изданием (СМИ) и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает ФСО России, а также зарегистрирован как федеральная государственная информационная система.

Федеральным законом от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ установлено, что на Портале могут быть размещены (опубликованы) иные акты палат Федерального Собрания, правовые акты Правительства Российской Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

С 10 ноября 2011 г. (даты вступления в силу Федерального закона от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ) ФСО России приступила к размещению (опубликованию) на Портале федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, принятых по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

В целях обеспечения исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 ст. 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. Д. Ушакова издан Указ Президента Российской Федерации от 12 июля 2012 г. № 970

«Об официальном опубликовании временно применяемых международных договоров Российской Федерации». Данным указом поручено до внесения изменений в законодательство Российской Федерации, регулирующее порядок официального опубликования временно применяемых международных договоров Российской Федерации, осуществлять официальное опубликование международных договоров на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в ст. 30 Федерального закона „О международных договорах Российской Федерации“ и ст. 9-1 Федерального закона „О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания“ определено, что на Портале публикуются международные договоры, вступившие в силу для Российской Федерации, и международные договоры, которые временно применяются Российской Федерацией (за исключением договоров межведомственного характера), постановления Конституционного Суда Российской Федерации, определения Конституционного Суда Российской Федерации о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, а также иные решения Конституционного Суда Российской Федерации, которыми предусмотрен такой порядок размещения (опубликования).

Указом Президента Российской Федерации от 2 февраля 2013 г. № 88 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» Портал определен источником официального опубликования актов Правительства Российской Федерации. Официальное опубликование постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации началось на Портале 7 марта 2013 г., со дня вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 2 февраля 2013 г. № 88.

Текущее состояние

Таким образом, к настоящему времени в соответствии с действующим законодательством на Портале официально публикуются:

- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- международные договоры, вступившие в силу для Российской Федерации;
- международные договоры, которые временно применяются Российской Федерацией (за исключением договоров межведомственного характера);
- акты палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации;

- указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- постановления Конституционного Суда Российской Федерации, определения Конституционного Суда Российской Федерации о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, а также иные решения Конституционного Суда Российской Федерации, которыми предусмотрен такой порядок размещения (опубликования).

При этом взаимодействие ФСО России и органов государственной власти, правовые акты которых публикуются на Портале, определяется утвержденными двусторонними регламентами.

К настоящему времени на Портале опубликовано:

- более 530 федеральных конституционных и федеральных законов;
- 87 международных договоров;
- 26 постановлений палат Федерального Собрания, принятых по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации;
- более 2200 указов и распоряжений Президента Российской Федерации;
- более 300 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;
- 20 решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Всего более 3200 правовых актов.

Почти полуторагодовой опыт работы позволяет отнести к преимуществам электронного опубликования правовых актов следующее:

- оперативность – многие документы (в том числе объемом по 4–5 тыс. страниц) публикуются либо в день выпуска, либо на следующий день;
- достоверность – опубликовываются электронные образы контрольных экземпляров правовых актов, которые получены из органов государственной власти по системе межведомственного электронного документооборота;
- простота и удобство поиска опубликованных документов;
- обеспечение своевременного вступления документа в силу (примеры: ряд федеральных законов, связанных с налогообложением, были опубликованы до 1 декабря 2011 г., что обеспечило их вступление в силу с 1 января 2012 г., 56 федеральных законов опубликовано 30 и 31 декабря 2012 г.);
- неограниченный «тираж» публикуемых правовых актов – необходимо только подключение к Интернету.

Анализ статистики посещений Портала показывает, что:

- сложилась группа постоянных пользователей — ежедневно 60–70% посетителей переходят на Портал по закладкам;
- 97–98% посетителей — с территории Российской Федерации;
- 23–25% посетителей из Москвы, 6–8% из Санкт-Петербурга, более 3% — из Краснодара, Екатеринбурга, Новосибирска;
- количество посетителей за I квартал 2013 г. по сравнению с I кварталом 2012 г. увеличилось в 2 раза, количество просмотренных страниц — в 2,5 раза.

Постоянный мониторинг опубликования на Портале правовых актов и их цитирование осуществляют ведущие информационные агентства страны РИА Новости, ИТАР ТАСС, Интерфакс.

В 2012 г. проведена совместная работа по уточнению источников официального опубликования правовых актов на сайте «Российской газеты» и в автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД) Государственной Думы.

В ряде субъектов Российской Федерации:

- официальное опубликование правовых актов осуществляется либо на сайтах органов государственной власти, либо на специализированных порталах (сайтах): Республики Адыгея и Башкортостан, Красноярский и Забайкальский края, Воронежская, Новосибирская, Кемеровская, Омская, Мурманская, Калининградская области, Санкт-Петербург.

Портал законодательно определен источником официального опубликования правовых актов в Республике Алтай, Кабардино-Балкарской Республике, Камчатском крае, Ленинградской области, Тамбовской области.

Перспективы

В 2013 г. завершается выполнение опытно-конструкторской работы (ОКР), проводимой по заказу ФСО России, в результате которой будет создан комплекс программно-технических средств, позволяющих осуществлять опубликование правовых актов на Портале в «личных» кабинетах органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления.

После внедрения результатов ОКР в практическую эксплуатацию будут созданы условия для постепенного расширения номенклатуры правовых актов, публикуемых на Портале.

О проблемах совершенствования информационного законодательства в сфере электронного государства и общества (текст выступления)

И. Л. Бачило*

Аннотация: В выступлении раскрываются проблемы доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с точки зрения получения информации конечным пользователем. Отмечается необходимость семантического обеспечения: создания тезаурусов, актуализации классификаторов официальной информации государственных органов и органов местного самоуправления, предоставляемой пользователям. Затрагиваются вопросы организации предоставления государственных услуг и открытых данных.

Ключевые слова: информационное право, доступ к информации, информатизация, открытые данные, государственные услуги.

Проходящая конференция, поиск ответов на поставленные организаторами вопросы и сегодняшняя дискуссия знаменуют возникновение и оформление новых импульсов для дальнейшего поиска решений правовых проблем в области обеспечения и доступа к различным видам информации и, конечно, в первую очередь – к правовой информации и предоставлению публичных услуг. Хотелось бы остановиться на нескольких вопросах, которые заслуживают внимания, для того чтобы мы могли совершить новый шаг в развитии и электронного государства на базе совершенствования самого процесса законодательства, и судебного процесса, и такого института, как электронное правительство. А в целом это, конечно, затрагивает движение к электронному обществу.

Если говорить о проблемах доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, нельзя забывать

* Бачило Иллария Лаврентьевна, д-р юрид. наук, профессор, зав. сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук. inform@igpran.ru

о многообразии форм, которые сейчас реализуются. Это прежде всего сайты, центры открытого доступа, библиотеки и активно проявляющая себя почта. Все это очень разные структуры, но они должны согласованно решать проблему обеспечения доступа граждан к различным видам информации. И заслуживает внимания не только вопрос предоставления услуг и доступа к информации, но и получения, т. е. результат, который мы сегодня можем учитывать в этой области. Если мы говорим о центрах открытого доступа, то стоит обратить внимание на то, что у нас недостаточно учитывается специфика развитости региональных центров сбора и обработки информации, и в первую очередь, конечно, правовой информации. У нас очень большой разрыв в информационном обеспечении и информационной культуре в субъектах РФ: он достигает 22 пунктов. Есть передовые, активные субъекты Федерации, а есть идущие во вторую, в третью очередь. С точки зрения получения информации и ее использования, нужно учитывать проблемы, которые в немалой степени касаются и права. Различные центры открытого доступа к информации должны получить определенный правовой статус, руководствоваться положениями о них, а не только пользоваться регламентами. Техническая работа этих центров доступа должна удовлетворять потребности пользователей и сопровождаться какой-либо формой консультационной деятельности. Мы знаем такие формы, как юридическая клиника. Но стоит подумать и о развитии таких консультаций на платформе нотариата, адвокатских центров, которые бы были обращены к потребностям самого населения.

Мы обсуждали проблему семантического обеспечения обработки и предоставления информации. Очень важно продвинуть решение этой проблемы с отдельных конкретных участков, на которых уже ведется работа, до уровня составления и разработки единого тезауруса юридических дефиниций, которые были бы обязательны для всех. Мы утратили за последние годы интерес к классификатору юридических терминов; нужна работа по обновлению и достижению определенного единства, чтобы каждый новый закон не плодил новые термины, новые понятия и т. д., если они уже где-то установлены. Конечно, динамика в терминологии должна быть, но не настолько, насколько мы наблюдаем ее сегодня на практике.

Библиотекам следует проработать создание единого каталога правовой информации, которая могла бы быть использована не только в библиотеках, но и в других центрах открытого доступа. В нем нужно указать блоки информации, которые можно представить как материал, пригодный для ответа на запросы потребителя. Мы говорили много об официальном электронном опубликовании. Хорошо, что здесь есть уже наработки и продвижение на практике, но еще стоит обратить внимание на состояние эталонной базы, которая должна помочь в установлении полноты, достоверности правовой информации, повысить удобство ее использования.

Второй вопрос, который необходимо отметить: более сложная конструкция отношений и организационного, и правового характера складывается в области предоставления и получения публичных услуг. Мы несколько привыкли и даже забыли о функции одного окна как формы работы по предоставлению услуг. Сегодня постепенно функция одного окна передается в систему многофункциональных центров (МФЦ), что в известной мере осложняет проблему правового регулирования этой области отношений. Вопросы правового статуса МФЦ пока не определены. Это могут быть и ФГУПы, и организации негосударственного сектора. Они образуются либо на основе делегирования функций органами государственной власти и местного самоуправления либо на основе гражданско-правового договора (контракта). Содержание этих договоров и правовая сторона делегирования функций органов конституционного статуса в какие-либо другие государственные и негосударственные организации должны быть проработаны более детально. И здесь прослеживается то утверждение, которое уже отмечалось на конференции: информационное право объединяет разные отрасли права. Это мы ощущаем сегодня ежедневно. И на примере работы и жизни библиотек, и особенно на примере работы МФЦ. Об этом свидетельствует опыт нескольких конференций, которые специально посвящаются данному вопросу. Получается, что МФЦ ориентированы на работу, которая свойственна экономическим структурам, и критерии прибыли превалируют над теми публичными интересами, которые МФЦ должны обеспечивать. Наблюдается непонимание между структурами административных органов государственной власти и местного самоуправления и этих центров. Встает вопрос о юридической силе документов, выходящих из МФЦ через то окно, которое сегодня уже не в префектуре или другом органе власти, а находится в этом центре. Затем возникает вопрос: кто несет ответственность за содержание того решения и того ответа, который получается в результате запроса пользователя, и той услуги, которой он озабочен.

На эти вопросы стоит обратить внимание и искать ответы. Приведем в качестве подтверждения материал дагестанских авторов. Помимо вышеперечисленного, возникают проблемы с финансированием, которое оформляется как идущее на проведение административной реформы, но направляется не на улучшение качества работы, а на новое строительство. Один из заместителей министра информационных технологий субъекта Федерации отметил, что МФЦ начинается с кирпича и краски. И это правильно, потому что дагестанские исследователи подтверждают, что на оборудование восьми МФЦ у них сегодня запланированы расходы в 40 млн рублей. А по стране сегодня функционируют 600 этих центров, и нужно всего к 2015 г. их создать более 3000. Представьте, какие затраты предстоит сделать. В этих восьми МФЦ только в столице Дагестана объединены 66 окон. Это показывает, что государственные услуги от органов власти и управления переданы

совершенно на другой уровень. Интересно также, что в результате работы МФЦ значительный процент услуг обращен к реализации прав на недвижимость — 75%. А по социальной поддержке населения — только 2,3%, по обеспечению трудом — вообще 0%. Поэтому хотелось бы подчеркнуть необходимость более внимательно отслеживать указанный процесс, который с одной стороны может рассматриваться как сближение органов государственной власти и различных институтов гражданского общества, но вместе с тем затрагивает и финансово-экономическую, и правовую стороны, и непосредственно качество получения услуг самим населением.

Последний вопрос касается открытых данных. Он имеет несколько граней. С одной стороны, это новый шаг в усилении контроля за деятельностью администрации на всех уровнях, призыв к активному использованию института общественного мнения на основе реализации стратегии развития информационного общества, которая сегодня получила поддержку в Указе Президента от 07.05.2012 г. № 601 и Постановлении Правительства № 1284 от 12.07.2012 г., где затронуты вопросы развития открытого правительства и открытых данных. Но вместе с тем его нужно реализовать более обоснованно с точки зрения правового обеспечения.

В России большое количество субъектов Федерации. И еще больше органов местного самоуправления. Для них, конечно, очень важна регламентация того, что относится к открытой информации и на какие виды информации нужно соблюдать ограничения. Попытка решить вопрос открытых данных реализуется путем внесения изменений в Федеральный закон № 8-ФЗ от 09.02.2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». По нашему мнению, эти поправки очень сильно упрощены. Авторы стараются внести только некоторую норму, которая позволяет свободно использовать открытую информацию, но об этом уже сказано в других законах — Законе № 149-ФЗ от 27.07.2006 г. «Об информации, информационных технологиях и защите информации», законе о персональных данных, и пр.

Когда мы пытаемся еще раз обратиться к категории открытой информации через попытку сделать поправку в Закон № 8-ФЗ, мы видим, что практически этот вопрос решить нельзя без учета того, что сегодня мы не имеем определения правового статуса служебной информации, служебной тайны. С другой стороны у нас уже во всех законах в системе информационного законодательства эта проблема имеет свое решение. В Законе № 149-ФЗ большая статья посвящена видам информации, которые не подлежат ограничению в доступе. То же сделано в законе об информации о деятельности судов. Этот пример показывает отношение к правовому обеспечению, созданию новых законов без учета того, что у нас уже есть. И это можно называть огрехами в области нормотворческой, законодательной технологии.

Выступление хотелось бы завершить следующим предложением. С учетом того, что у нас очень сильно развивается информационная основа формирования гражданского, демократического и социального общества и развитие информационного законодательства приобретает наибольшую остроту на уровне законодательства субъектов РФ, нам нужно обратить больше внимания на законодательство субъектов РФ. Не все можно решить через федеральный закон. В области обеспечения доступа к информации и предоставления и получения публичных услуг нам необходимо создать рамочный федеральный закон, который мог бы быть положен в основу разработки законов всех субъектов РФ. У нас есть такие предложения и полигонные исследования.

**Об опыте официального опубликования
правовых актов федеральных органов
государственной власти
на «Официальном интернет-портале
правовой информации»
(www.pravo.gov.ru)**

*А. А. Волков**

***Аннотация:** В статье анализируются опыт работы по созданию и поддержке «Официального интернет-портала правовой информации» www.pravo.gov.ru, его нормативно-правовая база и перспективы развития.*

***Ключевые слова:** информационное право, нормативный правовой акт, правовая информатика, информатизация, официальное опубликование.*

Введение

Необходимо отметить, что задача официального электронного опубликования правовых актов — первая и пока единственная решаемая в рамках работ по правовой информатизации Российской Федерации задача ФСО России по непосредственной и прямой реализации конституционной государственной функции.

Необходимо понимать, что официальное опубликование — это элемент правовой системы государства, ст. 15 Конституции Российской Федерации гласит: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

При этом официальное электронное опубликование в 2008–2009 гг. было включено нами как приоритетное направление в перечень задач государственной системы правовой информации (ГСПИ), функционирование которой в соответствии с действующим законодательством обеспечивает ФСО России.

* Волков Анатолий Анатольевич, ФСО России. uopi_vaa@mail.ru

1. Предпосылки к официальному электронному опубликованию в Российской Федерации

Сам институт официального опубликования правовых актов имеет многовековую историю, он прошел путь от государевых гонцов и глашатаев до постоянного использования печатных средств массовой информации, включая периодические специализированные издания.

Порядок официального опубликования правовых актов регулируется:

- на федеральном уровне — федеральными законами и указами Президента Российской Федерации;
- на региональном уровне — законами субъектов Российской Федерации;
- на муниципальном уровне — актами (уставами) муниципальных образований.

Недостатки официального опубликования в печатном виде очевидны и известны достаточно давно. Это:

- недостаточный динамизм официального опубликования в силу затрат времени на выполнение типографских работ;
- ограниченный охват потенциальной аудитории в силу ограниченности тиража печатных изданий;
- затруднения с определением начала действия правового акта в силу многообразия печатных источников официального опубликования;
- трудности хранения и поиска опубликованных правовых актов в печатных изданиях, особенно — по прошествии времени;
- экономические ограничения.

Возможность решения этих проблем на базе использования информационных технологий в рамках ГСПИ была проработана в 2008 г. группой ученых-правоведов под руководством профессоров В. Б. Исакова и И. Л. Бачило в рамках проведенных по заказу ФСО России научных исследований.

В качестве технологических предпосылок для создания в стране системы официального электронного опубликования были определены:

- организационно-технологическая инфраструктура ГСПИ (Спецсвязь ФСО России; территориальные органы ФСО России в субъектах Российской Федерации и их взаимодействие с органами государственной власти на местах, «Официальный интернет-портал правовой информации»);
- нарастающее развитие в России доступности сети Интернет, в том числе через публичные центры правовой информации;
- функционирование и развитие системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО);

- функционирование автоматизированных систем электронного документооборота (АСЭД) в органах власти;
- возможность использования инструментария электронной подписи.

2. Правовые основы официального электронного опубликования в Российской Федерации

Вопросы официального электронного опубликования на федеральном уровне регулируются следующими нормативными правовыми актами:

Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (в редакциях Федеральных законов от 21.10.2011 № 289-ФЗ и от 25.12.2012 № 254-ФЗ);

Положением о Федеральной службе охраны Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 2 февраля 2013 г. № 88));

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов».

Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 2 февраля 2013 г. № 88).

Если обобщить изложенное в этих нормативных актах, то можно констатировать следующее:

1. На «Официальном интернет-портале правовой информации» размещаются (опубликовываются):

- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- международные договоры, вступившие в силу для Российской Федерации, и международные договоры, которые временно применяются Российской Федерацией (за исключением договоров межведомственного характера);
- акты палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации;
- указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- постановления Конституционного Суда Российской Федерации, определения Конституционного Суда Российской Федерации о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, а также иные решения Конституционного Суда Российской Федерации;

Федерации, которыми предусмотрен такой порядок размещения (опубликования);

- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации (с 7 марта 2013 г.).

В порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, на «Официальном интернет-портале правовой информации» могут быть размещены (опубликованы) иные акты палат Федерального Собрания, правовые акты других органов государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

2. «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает ФСО России.

«Официальный интернет-портал правовой информации» зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор):

- в качестве средства массовой информации (сетевое издание) – 10 ноября 2011 г. за номером Эл № ФС77-47467.
- как федеральная государственная информационная система – 22 июля 2011 г. за номером № ФС-7110096.

3. Организационно-технологическая схема взаимодействия с органами государственной власти при осуществлении официального электронного опубликования

На федеральном уровне процесс официального электронного опубликования организован с использованием:

- АСЭД органов государственной власти, которые представляют принятые правовые акты на опубликование;
- МЭДО;
- «Официального интернет-портала правовой информации».

Взаимодействие с федеральными органами государственной власти строится и реализуется на основе Регламентов информационного взаимодействия между ФСО России и органами государственной власти федерального уровня при официальном опубликовании правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации». В настоящее время действуют или находятся на заключительной стадии согласования следующие Регламенты:

- с Администрацией Президента Российской Федерации – по опубликованию федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации;
- с Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – по опубликованию правовых актов Совета Федерации;

- с Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — по опубликованию правовых актов Государственной Думы;
- с Конституционным Судом Российской Федерации — по опубликованию решений Конституционного Суда Российской Федерации;
- с МИД России — по опубликованию международных договоров Российской Федерации;
- с Аппаратом Правительства Российской Федерации — по опубликованию постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Реализуемая технология состоит в следующем.

1. После подписания правового акта в органе государственной власти с использованием АСЭД из подлинника подписанного документа в установленном технологическом порядке, включая сканирование подлинника, изготавливается контрольный экземпляр правового акта. Контрольный экземпляр изготавливается в электронном виде. При этом распечатанный контрольный экземпляр остается в органе власти.

Электронные образы контрольных экземпляров правовых актов поступают в ФСО России по системе МЭДО на два устройства по двум адресам МЭДО — автономное рабочее место почты и на программно-аппаратный комплекс (ПАК), который имеет сопряжение с «Официальным интернет-порталом правовой информации».

2. Электронные образы контрольных экземпляров правовых актов принимаются системой электронного документооборота (СЭД), которая развернута на ПАКе. В ней производится проверка правовых актов на качество изображения и полноту.

В случае выявления ошибок в электронных образах контрольных экземпляров правовых актов немедленно осуществляется оповещение об этом отправителя документов в органе государственной власти. После устранения ошибок документ повторно направляется по системе МЭДО в ФСО России.

3. Если ошибок не выявлено, в СЭД производится регистрация пришедших электронных образов контрольных экземпляров правовых актов. При этом осуществляется квитирование приема документов, квитанции в автоматическом режиме направляются отправителю документов в органе государственной власти.

Электронные образы контрольных экземпляров правовых актов, поступившие на автономное рабочее место почты, используются для подтверждения полноты рассылки правовых актов. Или в качестве резервного источника электронных образов контрольных экземпляров правовых актов загрузки в программно-информационный комплекс опубликования.

4. Процесс опубликования правовых актов происходит во внутреннем и внешнем контурах «Официального интернет-портала правовой

информации», контуры разделены «воздушным зазором». В обоих сегментах функционирует программно-информационный комплекс опубликования правовых актов. Комплекс позволяет осуществлять одновременную коллективную обработку электронных образов контрольных экземпляров правовых актов.

5. После переноса полученных электронных образов контрольных экземпляров правовых актов из ПАКа в рабочий каталог программно-информационного комплекса опубликования производится (программным способом) конвертирование электронных образов – извлечение из pdf-файла страничных файлов в tif-формате и их перевод в формат png. Одновременно в автоматизированном режиме формируется карточка правового акта.

6. После конвертирования правовые акты загружаются в базу данных опубликования во внутреннем контуре «Официального интернет-портала правовой информации».

7. Каждому правовому акту автоматически присваиваются реквизиты официального опубликования – дата опубликования и уникальный 16-рядный номер опубликования.

Сотрудниками-публикаторами осуществляется проверка правовых актов (сверка реквизитов и содержания, количество листов и качество читаемого текста, дата опубликования и номер опубликования правового акта). В случае положительного результата проверки аналогичные действия производит старший сотрудник-публикатор.

Если ошибок не выявлено, производится открытие (размещение) документа во внутреннем контуре «Официального интернет-портала правовой информации».

В случае выявления ошибок правовой акт из базы данных опубликования удаляется, выявленные ошибки устраняются совместно с отправителем документа в органе государственной власти. После устранения ошибок документ повторно направляется по системе МЭДО в ФСО России.

8. Для того чтобы правовые акты были опубликованы в сети Интернет на «Официальном интернет-портале правовой информации», формируется пакет публикуемых документов, сформированный пакет копируется на съемный носитель информации. Со съемного сформированный пакет переносится во внешний контур «Официального интернет-портала правовой информации».

9. Содержащиеся в сформированном пакете правовые акты загружаются в базу данных опубликования во внешнем контуре «Официального интернет-портала правовой информации». Старшим сотрудником-публикатором осуществляется окончательная проверка каждого правового акта (сверка реквизитов документа, реквизитов опубликования, количества листов и качества читаемого текста).

10. Если ошибок не выявлено, производится программное открытие правовых актов во внешнем контуре «Официального интернет-портала правовой информации». С этого момента правовые акты становятся доступны в сети Интернет на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Реквизиты опубликования каждого правового акта становятся юридически значимыми для определения сроков вступления каждого правового акта в силу.

13. На следующий рабочий день реквизиты опубликования каждого правового акта (дата опубликования и номер опубликования) отчетами направляются ФСО России по системе МЭДО в заинтересованные органы государственной власти.

Заключение

Какие краткие выводы можно сделать, исходя из опыта менее чем полуторагодовой практической работы по официальному электронному опубликованию?

1. Существенно возросла оперативность официального опубликования, произошел качественный перевод потребного времени для опубликования правовых актов из разряда «дни» в разряд «часы». Не редки случаи, когда правовой акт публикуется уже в день его подписания.

В связи с этим целесообразно отметить, что удалось выполнять методические указания Государственно-правового управления Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации по своевременному опубликованию правовых актов, особенно в тех случаях, когда правоприменение непосредственно зависит от даты опубликования правового акта.

2. Появилась возможность оперативного опубликования в полном объеме документов большого размера (например Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению по ВТО (5500 страниц), Федеральный бюджет (> 4000 страниц)), за опубликование которых печатные издания даже и не брались.

3. Совершенно очевидно, что при этом способе опубликования исключены затраты на бумагу и иные типографские расходы, включая доставку тиражей печатных изданий по всей стране.

4. Очевидна заинтересованность самых широких слоев общества (от органов государственной власти до СМИ и граждан) в оперативном получении достоверных сведений о правовых актах. Количество посещений «Официального интернет-портала правовой информации» уже приближается к миллиону.

5. Очевидно стремление органов государственной власти субъектов Российской Федерации к переходу к официальному электронному опубликованию своих правовых актов.

«Официальный интернет-портал правовой информации» законодательно уже определен источником официального опубликования правовых актов в Республике Алтай, Кабардино-Балкарской Республике, Камчатском крае, Ленинградской и Тамбовской областях.

В связи с этим намечено развитие официального электронного опубликования — по заказу ФСО России проводится опытно-конструкторская работа по созданию комплекса программно-технических средств, обеспечивающих процесс официального опубликования правовых актов в электронном виде, а также осуществляются мероприятия по правовому регулированию вопросов официального опубликования на региональном уровне.

Обеспечение аутентичности электронного документа его оригиналу на бумажном носителе в деятельности арбитражных судов Российской Федерации

Е. Г. Авакян*

***Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы правового статуса электронного документа, используемого в системе электронного судопроизводства арбитражных судов, в частности, обеспечение соответствия бумажного и электронного форматов документов. Оригинальным, первичным документом является документ в электронном виде, который от момента создания проекта до подписания существует исключительно в рамках системы автоматизации судопроизводства, а после подписания его судьей и приобретения в момент подписания специального идентификатора выгружается в публичный ресурс.*

***Ключевые слова:** информационное право, правовая информатика, информатизация, электронный документ, арбитражное право, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.*

Проблема аутентичности электронного документа его оригиналу на бумажном носителе стоит перед всеми органами государственной власти, являющимися источниками публично-правовой информации. Она возникла с момента появления сети Интернет и возможности публиковать документы нормативного характера не только в традиционных, но и электронных средствах массовой информации. Очевидно, что размещать в сети Интернет документы в виде фотографических копий оригиналов было бы бессмысленно, поскольку в таком виде они не поддавались бы никакой смысловой обработке; было бы невозможным адекватное цитирование и, что особенно важно, был бы невозможен какой-либо смысловой полнотекстовый поиск. Соответственно, органы власти оказались перед необходимостью подвергать техни-

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

ческой обработке тексты своих нормативных документов, что как следствие влекло и влечет до сих пор огромное количество ошибок и опечаток в тексте.

На сегодняшний день в системе органов государственной власти Высший Арбитражный Суд Российской Федерации стоит особняком. Основная проблема, которая нами решена, но не решена другими органами государственной власти, это проблема аутентичности документов в электронном и бумажном виде. Ни для кого не секрет, что большинство документов органами государственной власти производится на бумажных носителях, а лишь затем оцифровывается либо самими органами государственной власти, либо структурами и правовыми системами, которые снабжают общество электронной информацией (т. е. системы «Кодекс», «Гарант» и т. д., которые, безусловно, прилагают максимум усилий для того, чтобы избежать ошибок). Ошибки и опечатки в текстах, тем не менее, присутствуют. Цена ошибки в нормативном акте может быть крайне велика. Если она допущена, например, в стандарте, — это жизни людей, изломанные судьбы и т. д. Кто несет ответственность за это? Пока что однозначного ответа на данный вопрос не существует.

В арбитражных судах мы исходим из обратного посыла. Оригинальным, первичным документом является документ в электронном виде, который от момента создания проекта до подписания существует исключительно в рамках системы автоматизации судопроизводства (САС), а после подписания его судьей и приобретения в момент подписания специального идентификатора выгружается в публичный ресурс — Картотеку арбитражных дел (КАД). Только такой документ с идентификатором, будучи распечатанным, подписывается судом. Таким образом, сначала рождается электронный документ, затем он оформляется в виде бумажного оригинала. И в этом случае при выгрузке документа в систему мы как раз обеспечиваем ту самую стопроцентную аутентичность бумажного и электронного документа. Система автоматизации судопроизводства арбитражных судов в совокупности с веб-интерфейсами КАД образует систему Электронного правосудия арбитражных судов России.

История ее создания насчитывает уже более 15 лет. Первые шаги на этом пути сделаны еще в середине 1990-х гг., когда было принято решение об автоматизации процессов судопроизводства арбитражных судов и внедрении в их повседневную практику единой системы подготовки и хранения судебных актов. На первоначальном этапе речь шла только об автоматизации процессов регистрации поступающих в суд заявлений и создании локальных (в рамках каждого конкретного суда) информационных баз, позволяющих перейти от карточной поисковой системы к компьютеризированной. Однако уже и в этот период суды предпринимали первые попытки создания систем раскрытия информации об их деятельности и формирования единой базы решений арбитражных судов, путем обмена информацией о принятых судебных актах

с информационно-справочными системами «Кодекс», «Гарант» и «Консультант+». Тем не менее все такого рода взаимоотношения носили несистемный характер и не могли обеспечить потребности общества в полномасштабном раскрытии информации о деятельности судов и создании предпосылок к установлению ситуации правовой определенности в регулировании экономических отношений.

В 2005 г. работа над внедрением информационных технологий, конечной целью которой было создание универсальной системы Электронного правосудия, приобрела системный характер. Согласно выработанной концепции электронные инструменты должны были обеспечить абсолютную открытость и доступность арбитражных судов, улучшение качества судебской работы, сокращение издержек и максимальное удобство для участников экономических споров. Одним из основных инструментов достижения данной цели явилось создание эффективной САС, позволяющей арбитражному суду фиксировать все события, сопровождающие прохождение судебного дела: от регистрации поступившего искового заявления до создания текста финализирующего судебного акта и направления его участникам процесса.

В течение 2006—2008 гг. САС была внедрена во всех 112 арбитражных судах Российской Федерации, что позволило эффективно решить одну из главных задач информационно-технологической поддержки деятельности суда — автоматизацию процессов прохождения судебного дела в арбитражном суде и создание полнотекстового глобального электронного банка судебных актов. При этом создание банка судебных актов в процессе судебного делопроизводства автоматизировано и не требует дополнительных ресурсов и финансовых затрат. Обработка и хранение данных сосредоточены на сервере суда, что обеспечивает возможность централизованного управления и защиту от несанкционированного доступа. В настоящее время САС состоит из 17 основных подсистем, автоматизирующих различные функции судебной деятельности, включая распределение судебных дел, формирование повесток судебных заседаний, электронный обмен между арбитражными судами и участниками споров, ознакомление с материалами дел, справочную (информационную) систему и т. п.

Одним из основных и бесспорных достижений, полученных в процессе внедрения САС, явилось введение обязанности ее использования при подготовке и подписании судебных актов, принимаемых арбитражными судами. Таким образом, достигается стопроцентная аутентичность документов, подписанных судей, на бумажном носителе и документов, сохраненных САС. Кроме того, с целью исключения возможности искажения электронных данных документы проходят процедуру электронного подписания, в процессе которого каждому документу присваивается уникальный электронный идентификатор, не сохраняющийся при попытке скопировать документ или сохранить его вне САС.

Эффективное внедрение САС позволило перейти к созданию системы раскрытия информации о деятельности судов, сконструированной на основании порталных решений, которая получила название Банк решений арбитражных судов (БРАС).

В декабре 2008 г. Государственная Дума Российской Федерации приняла Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», который установил требования к обеспечению судами публичного доступа к информации о деятельности судов и сформулировал его основные принципы, а именно:

- открытость и доступность информации о деятельности судов;
- достоверность информации о деятельности судов и своевременность ее предоставления;
- свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности судов любым законным способом;
- соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации; соблюдение прав и законных интересов участников судебного процесса при предоставлении информации о деятельности судов;
- невмешательство в осуществление правосудия при предоставлении информации о деятельности судов.

На реализацию требований, установленных данным законом, судам было предоставлено 18 месяцев, однако уже на момент его принятия стало очевидно, что система раскрытия информации о деятельности арбитражных судов полностью соответствует требованиям, предъявляемым законом. Не секрет, однако, что закон предъявляет лишь минимальные требования к раскрытию информации, которые покрывают лишь базовые потребности общества. Осознавая это, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации предпринял максимум усилий для доработки систем в целях создания интуитивно удобного интерфейса и максимально понятного и логичного сервиса.

В 2010 г. автоматизированная система БРАС претерпела ряд существенных изменений и доработок.

Сегодня она представляет собой логически структурированную информацию, собранную и агрегированно представленную по судебным инстанциям и условно разделенную на несколько информационных систем.

Система «Картотека арбитражных дел» обеспечивает представление информации о состоянии рассмотрения заявлений и жалоб по судебному делу, в агрегированном виде показывает прохождение дела по судебным инстанциям. В блоке «Судебное дело» размещены все судебные акты, принимаемые в рамках рассмотрения заявлений и жалоб по каждому судебному делу, и указаны реквизиты документов, необходимые для участников спора.

Поиск в этой системе может быть осуществлен как по номеру судебного дела, так и по наименованиям участников спора, наименованию арбитражного суда, либо по фамилии судьи, рассматривающего дело. В настоящее время в картотеке содержится информация более чем о 9 млн судебных дел. Ежемесячно загружаются более 100 тыс. новых дел и более 600 тыс. судебных актов. Количество документов в системе превышает 30 млн.

Система БРАС более ориентирована на практикующих юристов, занимающихся арбитражной практикой. В ней представлены судебные акты, завершающие рассмотрение судебных дел. В связи с этим в системе реализованы поисковые процедуры по виду и категории спора судебного дела, организован поиск по наименованиям участников спора, по текстам принятых судебных актов.

Система «Календарь судебных заседаний» в удобном графическом интерфейсе представляет информацию о судебных заседаниях, назначенных на запрашиваемую дату. В информации указываются судья, принявший судебный акт о назначении судебного разбирательства, время и место проведения судебного заседания, наименования сторон, участвующих в деле.

На основе «Календаря судебных заседаний» функционирует вспомогательная информационная система «Перерывы в судебных заседаниях», позволяющая сторонам, участвующим в деле, через сеть Интернет получить оперативную информацию о перерывах, объявленных судьей в судебном заседании.

Разработан и функционирует информационный сервис «Электронный страж», который позволяет подписаться на получение уведомлений по электронной почте о состоянии рассмотрения по конкретному делу и принятии новых судебных актов по этому делу либо о привлечении к судебному разбирательству конкретной стороны.

С июня 2010 г. функционирует новый специальный сервис «Мобильная картотека арбитражных дел». Доступ к информационной системе «Картотека арбитражных дел» стал возможен с помощью мультимедийных смартфонов, в том числе iPhone и iPad. Бесплатное приложение «Мобильная картотека» отображает полную хронологию рассмотрения дела во всех судебных инстанциях, позволяет ознакомиться с составом участников спора, списком судей и судов, рассматривающих дело, и судебными документами, принятыми судами при рассмотрении дела, в полном объеме.

В 2011 г. в «Картотеке арбитражных дел» был обеспечен поиск участников дел с использованием ИНН и/или государственного регистрационного номера юридических лиц (индивидуальных предпринимателей); для этих целей была осуществлена интеграция с информационной базой данных ФНС России – ЕГРЮЛ/ЕГРИП, что значительно повысило надежность и быстродействие системы в целом.

Необходимо отметить, что создание КАД и БРАС позволило арбитраж-

ной системе занять одно из первых мест среди авторитетных систем публикации судебных актов, таких как: Public Access to Court Electronic Records (USA) (PACER), Canadian Legal Information Institute (CanLII), British and Irish Legal Information Institute (BAILII), Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP).

При этом наши информационные системы имеют преимущество перед системами других стран — они являются абсолютно бесплатными.

Особо хочется отметить, что КАД пополняется судебными актами автоматически, т. е. процесс выгрузки судебного акта в систему автоматизирован настолько, что какое-либо вмешательство человека в него невозможно. Портал публикации судебных решений обеспечивает централизованный сбор информации из систем автоматизации судопроизводства всех арбитражных судов и их представление в сети Интернет полностью в автоматическом режиме. Любое изменение в САС автоматически отражается в КАД, что, конечно, существенно утяжеляет груз ответственности, лежащий на судьях и сотрудниках судов, обеспечивая, однако, участникам арбитражного процесса максимальные правовые гарантии.

В Высшем Арбитражном Суде помимо указанных систем реализована также система публикации постановлений, принимаемых президиумом Высшего Арбитражного Суда в режиме реального времени — система «Президиум-online», которая позволяет сторонам отслеживать постановления непосредственно в процессе заседания президиума. В перспективе подобный сервис будет внедрен во всех арбитражных судах, т. е. резолютивная часть любого решения суда станет доступна на его сайте в режиме реального времени.

Таким образом, к лету 2010 г. арбитражная система Российской Федерации вплотную подошла к необходимости перехода от информационно-справочного электронного документооборота к электронному документообороту, имеющему процессуальное значение.

И этот шаг был сделан. 27 июля 2010 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» № 228-ФЗ, предоставивший сторонам право обратиться в суд путем заполнения формы документа (заявления, искового заявления, ходатайства и т. д.) на сайте арбитражного суда, а также представить в суд электронные копии документов. Так, в тишине и без излишней суеты Россия вступила в новую эпоху — эпоху электронного процесса. Произошло знаковое событие, которое со временем приведет к революционному пересмотру подходов ко многим основополагающим принципам арбитражного и гражданского процессов.

Безусловно, само по себе принятие данного закона не означает, что Российская Федерация незамедлительно перейдет на исключительно электронный документооборот, однако он открывает реальные перспективы

возникновения первых электронных дел, которые не будут дублированы бумажными оригиналами.

В начале 2011 г. Высший Арбитражный Суд ввел в действие сервис подачи исковых заявлений (заявлений) и жалоб в электронном виде в сети Интернет, получивший говорящее название «Мой арбитр». Использование данного сервиса существенно упрощает сторонам процесс подачи заявлений, сокращает временные и финансовые затраты на пересылку документов в суд. Только за 2012 г. с использованием сервиса «Мой арбитр» в Высший Арбитражный Суд было подано более 5 тысяч заявлений, жалоб и дополнительных материалов по судебным делам, а в целом по системе эта цифра давно перевалила за 50 000.

Пока данная система лишь «транспорт», позволяющий сторонам арбитражного процесса оперативно и с наименьшими финансовыми затратами направить свое обращение суду. Однако уже в ближайшее время с введением в систему электронной подачи заявлений, средств идентификации лиц, направляющих заявление в суд (Удостоверяющий центр арбитражной системы уже создан и сертифицирован), система получит полномасштабное процессуальное значение, и электронный документ, передаваемый с ее помощью, превратится не в копию бумажного оригинала, а в полноценный юридически значимый оригинал.

Таким образом, наша практика доказала эффективность данного пути развития и фактически его единственность. Возможно, она послужит основанием для изменения общегосударственной практики в решении вопросов аутентичности нормативных документов.

Практика создания системы правовой информации Ленинградской области как регионального сегмента государственной системы правовой информации

В. Э. Ковальчук*

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы создания, согласования и поэтапного ввода в эксплуатацию регионального сегмента государственной системы правовой информации (ГСПИ) – Системы правовой информации Ленинградской области.

Ключевые слова: информационное право, правовая информатика, информатизация, государственная система правовой информации.

Для обеспечения реального действия права государство обязано реализовать механизм доведения содержания правовых норм до лиц, в отношении которых данными нормами установлены субъективные права и обязанности.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 24) устанавливает обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Конституция РФ (ч. 3 ст. 15) устанавливает, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Способы предоставления доступа к документам и материалам, непосредственно затрагивающим права и свободы человека и гражданина, а также форма официального опубликования (обнародования) соответствующих нормативных правовых актов должны соответствовать современным способам распространения информации.

История официального обнародования правовых актов в России свидетельствует о постоянном развитии форм распространения правовых

* Ковальчук Вадим Эдуардович, ФСО России. Kovalchuk@spb.rsnet.ru

актов: от церковных летописей — к устному оглашению в людных местах, затем — к распространению правовых актов на бумаге, наконец, от бумажной — к электронной форме опубликования, распространения и хранения правовой информации¹. Очевидно, что изменение способов обнародования правовых актов напрямую связано с совершенствованием способов распространения, передачи и хранения информации. Появление и развитие информационно-коммуникационных и компьютерных технологий обусловило создание различных баз данных, в том числе содержащих правовую информацию, а появление персональных компьютеров позволило использовать указанные базы данных как эффективный способ хранения и доведения правовой информации до заинтересованных лиц.

В современной России необходимость использования прогрессивных информационных технологий для удовлетворения информационно-правовых потребностей государственных и общественных структур, предприятий, организаций, учреждений и граждан была определена Концепцией правовой информатизации России². В Концепции были определены этапы построения общенациональной системы правовой информации и определен головной исполнитель работ в данной сфере — Федеральная служба охраны Российской Федерации (далее — ФСО России)³.

Для реализации этой функции Указом Президента Российской Федерации⁴ на ФСО России возложена задача по осуществлению государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере, а также полномочия по развитию государственной системы правовой информации⁵.

К разряду системообразующих проектов в рамках правовой информатизации Российской Федерации на региональном уровне с полным правом

¹ Более подробно см.: *Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы* / Под ред. проф. В. Б. Исакова. — М.: Формула права, 2012.

² Указ Президента Российской Федерации от 28.06.1993 № 966 «О Концепции правовой информатизации России» // *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации* от 1993 г., № 27, ст. 2521.

³ См.: *Будаков А. С.* Государство и правовая информация в электронном виде: состояние и перспективы // *Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф.* / Науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. — 2011.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации* от 2004 г., № 32, ст. 3314.

⁵ Более подробно о государственной системе правовой информации см.: *Волков А. А.* Основные направления развития Государственной системы правовой информации // *Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф.* / Науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. — 2011.

можно отнести создаваемую Систему правовой информации Ленинградской области¹.

В течение 2009 г. между представителями ФСО России, Правительства Ленинградской области и Законодательного собрания Ленинградской области был проведен ряд консультаций и рабочих совещаний, в результате которых было принято решение о создании и поэтапном вводе в эксплуатацию регионального сегмента государственной системы правовой информации (ГСПИ) – Системы правовой информации Ленинградской области. Основной принцип данной системы – использование современных информационных технологий, электронного вида документа на всех этапах: от подготовки проекта правового акта до его официального опубликования и применения как государственными органами, так и иными заинтересованными лицами. Правовой основой для проведения этих работ является заключенное Соглашение об информационно-правовом взаимодействии между Правительством Ленинградской области и Управлением специальной связи и информации ФСО России в СЗФО.

Первым шагом по реализации достигнутых договоренностей стало внесение изменений в областной Закон «О правовых актах Ленинградской области»², в соответствии с которыми признавались официальными тексты нормативных правовых актов Ленинградской области, размещенные в интегрированном полнотекстовом банке правовой информации (эталонном банке данных правовой информации) «Законодательство России». Это позволило организациям и населению Ленинградской области использовать информационно-правовую систему (ИПС) «Законодательство России» в правоприменительной практике.

Дальнейшей реализацией положений соглашения в части создания Системы правовой информации Ленинградской области стала разработка концепции, а затем создание и внедрение в эксплуатацию информационно-технологической компоненты Системы правовой информации Ленинградской области, а именно – региональной информационной системы «Банк правовых актов Ленинградской области» (БПА). Предполагается, что в БПА будут содержаться тексты и графические образы законов и иных правовых актов губернатора Ленинградской области, Правительства Ленинградской области, отраслевых органов государственной власти Ленинградской области.

¹ Основой практических работ по созданию Системы правовой информации Ленинградской области стали теоретические аспекты, проработанные в рамках соответствующей НИР, выполненной по заказу ФСО России в 2008 г. коллективом ученых-правоведов под руководством докторов юридических наук, профессоров, заслуженных юристов Российской Федерации Исакова Владимира Борисовича и Бачило Илларины Лаврентьевны.

² Закон Ленинградской области от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» // Газета «Вести» от 21.12.2007 г., № 248.

В перспективе планируется включать в БПА правовые акты органов местного самоуправления Ленинградской области.

В качестве программной платформы БПА используется информационно-правовая система «Законодательство России», находящаяся в ведении ФСО России, серверная часть которой установлена на выделенных программно-технических средствах Правительства Ленинградской области в «Информационно-телекоммуникационной сети органов государственной власти Ленинградской области».

Программное обеспечение ИПС «Законодательство России» позволяет использовать средства электронной подписи, обеспечивающие возможность фиксации времени размещения правовых актов в БПА, а также гарантирующие аутентичность электронных копий контрольных экземпляров правовых актов, их целостность и достоверность.

К достоинствам такого подхода к совершенствованию процесса правовой информатизации Ленинградской области можно отнести:

- оперативность ввода правовых актов в Систему правовой информации Ленинградской области;
- оперативность доведения правовых актов до заинтересованных лиц;
- обеспечение свободного доступа к правовым актам;
- гарантированное хранение архивов правовых актов в электронном виде (эталонный банк данных);
- значительное увеличение объема вводимой правовой информации за счет нормативных правовых актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, что позволит обеспечить доступ ко всем правоустанавливающим документам, принимаемым право-творческими органами на территории Ленинградской области;
- создание реальных предпосылок разработки и внедрения эффективного механизма официального электронного опубликования правовых актов органов государственной власти Ленинградской области. Данная позиция стала особенно актуальна после ввода в 2011 г. в эксплуатацию «Официального интернет-портала правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В результате проведения совместных работ и консультаций с участием представителей ФСО России и Правительства Ленинградской области было концептуально определено, что для обеспечения функционирования Системы правовой информации Ленинградской области необходима интеграция трех независимых информационных систем:

1. Система электронного документооборота Ленинградской области (СЭД) — обеспечивает процесс подготовки, согласования проекта правового акта, изготовление электронного образа контрольного экземпляра правового акта (на основании подписанного подлинника правового акта) и передачу его

в Банк правовых актов Ленинградской области и на «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

2. Банк правовых актов Ленинградской области — обеспечивает:

- ведение единого государственного электронного фонда правовой информации Ленинградской области;
- автоматизированную поддержку юридической обработки правовой информации;
- доступ к текстам и графическим фрагментам правовых документов Ленинградской области.

3. «Официальный интернет-портал правовой информации» — обеспечивает:

- официальное электронное опубликование правовых актов Ленинградской области (изначально в тестовом режиме, а впоследствии — в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации);
- доступ к интегрированному полнотекстовому банку правовых актов (эталонному банку данных правовой информации) «Законодательство России», а также иным информационно-правовым ресурсам.

Все три системы должны обеспечивать необходимый уровень информационной безопасности.

Суть работы Системы правовой информации Ленинградской области заключается в следующем:

- подготовленный в СЭД электронный образ контрольного экземпляра правового акта (в формате Portable Document Format (PDF) версии 1.5, растровый формат отображения информации, режим сканирования — черно-белый, разрешение 300 dpi) после подписания его уполномоченным лицом направляется на Портал для официального электронного опубликования;
- одновременно тот же электронный образ контрольного экземпляра правового акта в требуемом формате поступает в БПА;
- после официального электронного опубликования правового акта с Портала в БПА для внесения в карточку правового акта будут передаваться реквизиты официального электронного опубликования правового акта (дата опубликования, уникальный номер опубликования);
- для дальнейшего распространения введенные в БПА правовые акты Ленинградской области в автоматизированном режиме будут передаваться в ФСО России, а также на официальный сайт Правительства Ленинградской области.

Таким образом, в свободном режиме доступ к правовым актам Ленинградской области можно осуществлять по внутренним информационно-телекоммуникационным сетям органов государственной власти Ленинградской

области, на официальном сайте Правительства Ленинградской области (www.lenobl.ru) и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Официальный статус такого способа опубликования была установлена 22 апреля 2013 г., когда был принят областной Закон «О внесении изменений в ст. 8 областного Закона „О правовых актах Ленинградской области“», в соответствии с которым:

«Правовой акт Ленинградской области считается официально опубликованным, если он был опубликован в полном объеме в любом из официальных периодических печатных изданий Ленинградской области ... *либо размещен (опубликован) в полном объеме на „Официальном интернет-портале правовой информации“* (www.pravo.gov.ru)».

Размещение (опубликование) правовых актов Ленинградской области на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) осуществляется в порядке, установленном Президентом Российской Федерации»¹.

В рамках развития Системы правовой информации Ленинградской области необходимо обеспечить выполнение ряда работ, в том числе:

- принятие нормативного правового акта Президента Российской Федерации, устанавливающего порядок опубликования на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) правовых актов Ленинградской области и определяющего полномочия органов государственной власти, осуществляющих взаимодействие в данном процессе²;
- принятие органами государственной власти Ленинградской области во взаимодействии с ФСО России пакета правовых актов, осуществляющих правовое регулирование функционирования Системы правовой информации Ленинградской области;
- разработку и внедрение программных комплексов, обеспечивающих интеграцию системы электронного документооборота Ленинградской области, БПА Ленинградской области и поддержку законотворческой деятельности органов законодательной и исполнительной власти Ленинградской области;

¹ Возможность опубликования на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации предусмотрена Федеральным законом от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

² См. например: Указ Президента Российской Федерации от 02.02.2013 № 88 «О внесении изменений в некоторые правовые акты Президента Российской Федерации», устанавливающий порядок опубликования на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) актов Правительства Российской Федерации.

- дальнейшее совершенствование организационно-правовых и организационно-технологических принципов и механизмов официального электронного опубликования правовых актов Ленинградской области. При этом предусматривается использование потенциала «Официального интернет-портала правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и официального сайта Правительства Ленинградской области во взаимодействии с ИПС «Законодательство России» и БПА;
- совместимость вышеуказанных информационных систем в части форматов передачи данных¹.

Реализация этих и других организационно-правовых и организационно-технологических мероприятий будет способствовать созданию и началу функционирования Системы правовой информации Ленинградской области, возможности интерактивного взаимодействия граждан и организаций с органами государственной власти Ленинградской области, в том числе при оказании последними государственных услуг населению. Планируется, что система будет введена в эксплуатацию в 2014 году.

¹ Решение данной задачи должно быть осуществлено с учетом требований о размещении в сети Интернет информации в форме открытых данных, установленных Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 7 июня 2013 г.).

Формирование Центра правовой информации Российской национальной библиотеки как многофункциональной площадки по распространению правовых знаний: проблемы и перспективы

Т. Н. Диас*

***Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы организации и деятельности Центра правовой информации РНБ, в частности, в области предоставления доступа читателям к правовой информации, популяризации правовых знаний, социального партнерства в области бесплатной юридической помощи.*

***Ключевые слова:** правовая информатика, правовые знания, информатизация, центр доступа к правовой информации, Российская национальная библиотека.*

С 1998 г. российские библиотеки благодаря межведомственному проекту «Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации (ПЦПИ) на базе общедоступных библиотек»¹ получили возможность организовать доступ граждан к правовой информации в электронном виде.

В Российской национальной библиотеке (РНБ) участок доступа к правовой информации обеспечивается деятельностью Центра правовой информации (ЦПИ). ЦПИ открыт в 1999 г. и является уникальным подразделением, имеющим две площадки, 19 рабочих мест. Организационной основой его деятельности является Соглашение об информационно-правовом взаимодействии между Администрацией Санкт-Петербурга, Управлением правительственной связи и информации в Северо-Западном федеральном округе и Российской национальной библиотекой.

* Диас Татьяна Николаевна, заведующая Центром правовой информации Российской национальной библиотеки. diaz@nlr.ru

¹ Проект реализован ФАПСИ (с 1994 г. ФСО России) и Министерством культуры.

Доступ к правовой информации в ЦПИ обеспечивается:

- организацией обслуживания локальных пользователей (читателей РНБ);
- информированием удаленных пользователей (реализация проектов в электронной среде);
- развитием на площадке ЦПИ института социального партнерства;
- участием в проектах государственных и коммерческих организаций по распространению юридических знаний.

Организация обслуживания локальных пользователей

Основная цель деятельности ЦПИ – организация свободного доступа к правовой информации, которая предоставляется в электронном виде. Тем самым в ЦПИ реализуется одна из главных задач Концепции правовой информатизации России – «приобщение граждан к современным технологиям»¹. Пользователи РНБ в ЦПИ могут работать как самостоятельно, так и получить помощь библиографов. Желаящие имеют возможность пройти курс обучающих занятий по самостоятельной работе со справочно-правовыми системами (СПС). Предоставляемая информация должна быть полной, достоверной, актуальной, максимально удовлетворять информационные потребности пользователей. Решается эта задача благодаря активному сотрудничеству с партнерами – разработчиками СПС: Управлением специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе и компаниями «Что делать Консалт», «ГАРАНТ-СПб-сервис», «Кодекс», с которыми заключены договоры об информационно-справочном сотрудничестве.

В среднем в каждой правовой системе сегодня содержится более 7 млн документов. Посетители ЦПИ имеют возможность свободно ознакомиться с законодательством РФ. Но отыскание документа, ознакомление с ним еще не гарантирует верного понимания и применения соответствующей нормы на практике. Поэтому большую часть документов, а именно 67%, составляют документы судебной практики, предназначенные не только для профессионалов, но и для широких слоев населения, которые готовы самостоятельно защищать свои права. Каждый пятый читатель обращается в ЦПИ с целью подготовки к суду. Используя конкретные примеры судебной практики, посетитель имеет возможность оптимально выстроить стратегию дальнейших действий по защите своих прав.

Одной из проблем является отсутствие широкого информирования общественности о возможности свободного доступа к официальной правовой

¹ Концепция правовой информатизации России : Указ Президента РФ от 28 июня 1993 г. № 966 (ред. 22 марта 2005 г.) // Рос. вести. 1993. № 132.

информации в ЦПИ при библиотеках. Ежедневно ЦПИ РНБ посещают не более 20 человек: эта цифра не так велика для многонаселенного города. Поэтому важнейшая задача в правовом просвещении граждан — прежде всего широкое освещение деятельности ЦПИ, открытых при библиотеках, как посредников между государством и гражданином.

**Информирование и правовое просвещение
удаленных пользователей
(реализация проектов в электронной среде)**

Интенсивное развитие информационно-коммуникативных технологий (далее — ИКТ), высокий спрос на правовую информацию в электронной среде затронули и правовые центры. Так, ЦПИ РНБ в своей деятельности стал ориентироваться и на удаленных пользователей. С 2002 г. создан сайт ЦПИ www.nlr.ru/lawcenter, который разработан и поддерживается библиографами ЦПИ. На нем размещена информация о деятельности ЦПИ, 4 электронных путеводителя (прил. № 1), анонс новинок РНБ по праву и экономике, новости, объявления и т. д. В условиях увеличения объема правовой информации работа по систематизации правовых ресурсов сети Интернет становится особенно актуальной, поэтому одним из первых был разработан каталог-путеводитель «Правовые ресурсы в сети Интернет» www.nlr.ru/lawcenter/ires/. Значительное место в нем занимает информация о государственной власти, государственных услугах. Государством предприняты интенсивные меры по развитию электронного правительства¹, в том числе по развитию государственных услуг, но нужен их потребитель. И библиотека становится площадкой, где каждый гражданин может получить консультации по работе с госуслугами. Это одно из перспективных направлений деятельности библиотек.

Два других электронных путеводителя, «Официальные периодические издания» www.nlr.ru/lawcenter/izd/ и «Периодические издания по праву и экономике» www.nlr.ru/lawcenter/es_period/, раскрывают фонды РНБ и предоставляют удаленному пользователю в наглядной структурированной форме информацию о репертуаре периодических изданий по праву, в том числе по судебной системе. Путеводители имеют трехуровневую структуру с выходом на электронные версии журналов. Особенность путеводителей ЦПИ — интеграция ресурсов РНБ, Интернета и электронных баз данных по законодательству России, опыта библиографов и современных технологий. Сбор материалов для наполнения контента ведется из различных источников: фонды РНБ, СМИ — ТВ и радио, интернет-ресурсы, в том числе зарубежные. Сайт и путе-

¹ По данным ООН, в рейтинге E-Government по развитию электронного правительства Российская Федерация в 2012 г. заняла 27-е место (+32 к 2010 г.): United Nations E-Government Survey 2012: [Электронный ресурс] // United Nations. URL: http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm (дата обращения 08.04.2013).

водители имеют англоязычную версию. В среднем сайт ЦПИ ежедневно посещают 190 уникальных посетителей, 15% из которых — зарубежные пользователи.

Развитие на площадке ЦПИ РНБ института социального партнерства

Библиотека сегодня становится учреждением, в котором аккумулируются интересы широких слоев общества. ЦПИ становятся площадками, где реализуются социальные проекты, необходимые для правового просвещения граждан.

С 2010 г. РНБ стала участником проекта Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга по развитию системы защиты населения «Предоставление бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге за счет городского бюджета»¹. Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга в свою очередь сотрудничает с Адвокатской палатой Санкт-Петербурга в реализации указанного закона. Данный проект необходим и своевременен: с самого начала функционирования ЦПИ рассматривался гражданами как место, где можно получить профессиональную юридическую помощь. Ее отсутствие вызывало у посетителей недоумение и претензии, поэтому сегодня в ЦПИ для льготной категории граждан в полном объеме оказывается помощь по правовым и социальным вопросам с привлечением профессиональных юристов, вплоть до защиты интересов граждан в судах.

Два года практики проведения юридических консультаций показали, что ЦПИ является идеальным местом для такого рода деятельности: хорошо технически оборудовано, прекрасно оснащено информационно-правовыми ресурсами. ЦПИ укомплектован специалистами, имеющими опыт не только информационной, но и организационной работы. Граждане, используя СПС, могут подготовиться к диалогу с юристом, грамотно сформулировать свою проблему. На базе ЦПИ РНБ с 2010 г. по настоящее время проведено 412 профессиональных юридических консультаций для пользователей библиотеки, имеющих льготы, из них 40 обращений доведены до суда.

После ввода второй очереди нового здания РНБ на базе ЦПИ планируется открытие Кабинета юридической помощи. В 2011 г. Министерством культуры РФ была принята заявка ЦПИ РНБ на участие в Федеральной целевой программе «Культура России (2012—2016)» по теме: «Организация Кабинета юридической помощи при Центре правовой информации Российской национальной библиотеки».

¹ Юридические консультации выполняются в РНБ в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 11.10.2012 г. № 474-80 «О бесплатной юридической помощи в Санкт-Петербурге» в рамках соглашения с Адвокатской палатой Санкт-Петербурга // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга, 2012. № 31.

Важнейшей практической целью проекта является создание условий для обеспечения доступа различных групп граждан к правосудию, развития новых форм их информирования и консультирования: организация встреч с представителями органов власти и управления, общественными организациями, встречи с партнерами ЦПИ в режиме онлайн в форме интернет-интервью по актуальным правовым вопросам и проблемам.

В текущем году планируется открытие на базе ЦПИ филиала «Юридической клиники» Северо-Западного филиала Российской академии правосудия (РАП). «Юридическая клиника» в РНБ будет организована на основе партнерских отношений РНБ и РАП, что даст развитие «институту юридической благотворительности» и будет способствовать созданию на общественных началах на базе ЦПИ системы консультирования по правовым вопросам малообеспеченных и социально незащищенных граждан на безвозмездной основе. Институт социального партнерства в библиотеках находится в состоянии зарождения. Реализация вышеуказанных проектов призвана способствовать его развитию.

Задача проектов — изменить стереотипное отношение к библиотекам, которые до недавнего времени не рассматривались как источник ресурсов для развития гражданского общества, как информационный посредник между государством и гражданами, как место, где можно получить квалифицированную юридическую помощь.

Участие в проектах по пропаганде юридических знаний

Сегодня формируется новая система сотрудничества с разными учреждениями и организациями. Многофункциональность библиотечной деятельности позволяет создавать проекты многостороннего партнерства. Одним из значительных проектов, реализованным на базе ЦПИ РНБ, является Всероссийский конкурс практикующих юристов «Понтифик» www.pontifik.ru. РНБ — соорганизатор конкурса, который призван повысить профессиональный уровень юристов. Идея этого конкурса была поддержана в РНБ, и с 2008 г. на базе Центра экономико-правовой информации (новое здание) проходит финал открытого межрегионального конкурса практикующих юристов «Понтифик». Принятой формой участия является письменное состязание конкурсантов, прошедших отборочный тур, — онлайн-тестирование. Информационной площадкой, освещающей конкурс, является сайт РНБ. Награждение победителей и призеров проводится в торжественной обстановке в актовом зале нового здания РНБ. Данное событие отражается в СМИ. Конкурс востребован среди практикующих юристов, о чем свидетельствует статистика: в 2008 г. в нем участвовало 400 конкурсантов, в 2012 г. — более 7000, а всего за эти годы — более 16,4 тысячи юристов.

Еще один проект – организация конференций по правовой тематике. В 2013 г. в РНБ состоялась научно-практическая конференция «Взаимосвязь конституционного и уголовного судопроизводства». Ее организаторами выступили РНБ, Северо-Западный филиал РАП (Санкт-Петербург) и Международная ассоциация содействия правосудию. В рамках конференции в главном здании РНБ в преддверии празднования 150-летия утверждения Судебных уставов 1864 г. состоялось открытие уникальной выставки «Пусть правда и милость царствуют в судах».

Совершенствование центра будет базироваться на развитии партнерских отношений, от которых зависит пополнение и формирование ресурсной базы. В 2013 г. ЦПИ РНБ будет представлена электронная копия эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь (ЭБДПИ) с информационно-поисковой системой «ЭТАЛОН» (ИПС «ЭТАЛОН») версии 6.1. Данная работа будет осуществляться на основе Положения о сотрудничестве между РНБ и НЦПИ Республики Беларусь.

Условия для развития ПЦПИ

На первоначальном этапе центр функционировал только как участок свободного доступа к правовой информации. В настоящее время ЦПИ РНБ работает как многофункциональная площадка по применению правовых знаний (прил. № 2). Но для дальнейшего развития ПЦПИ, созданных на базе библиотек, как приоритетного направления в культурной политике России необходимы¹:

- финансовая целевая поддержка деятельности ПЦПИ (федеральная и муниципальная): создание учебных классов, обеспечение мультимедийным оборудованием и т. д.;
- разработка документов, регламентирующих деятельность ПЦПИ;
- повышение квалификации сотрудников: участие в конференциях, семинарах, организация обучений, стажировок, в том числе зарубежных;
- создание системы взаимодействия и координации ПЦПИ, обмен опытом;
- повышение статуса ПЦПИ в библиотеках, формирование центров как самостоятельных структурных единиц в библиотеках.

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утверждены Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Рос. газета. 2011. № 151.

Путеводители, созданные ЦПИ

Экономические ресурсы

Российские WWW-серверы

Зарубежные WWW-серверы

Периодические издания по экономике и праву

Юридическая периодика

Издавания на русском языке

Газеты

Журналы

Иностранная периодика

Экономическая периодика

Юридическая периодика

Издавания на русском языке

Газеты

Журналы

Иностранная периодика

Иностранные электронные периодические издания

Дополнительно

Электронные периодические издания

Правовые и экономические журналы в электронном виде,
доступные в ЦПИ

Списки печатных изданий, имеющих в Путеводителях

Реестр печатных и электронных СМИ России

Издательства по экономике и праву

Официальные периодические издания

Федеральные органы власти Российской Федерации

Субъекты Российской Федерации

Иностранные издания

Правовые ресурсы

Российские WWW-серверы

Зарубежные WWW-серверы

Формирование ЦПИ как многофункциональной площадки

	Год	Вид деятельности	Предпосылки	Целевая аудитория	Итоги на 2013 г.
1	2	3	4	5	6
1-й этап Организация доступа к правовой информации	1999	Открытие ЦПИ; обслуживание чита- телей РНБ	Программа ПЦПИ	Читатели РНБ	1999 г. – 2013 г. 55 тыс. пользователей; 300 тыс. компьютерных справок
	1999	Поддержание и пополнение ресурсной БД СПС	Развитие СПС	Пользователи СПС	Динамика роста объема БД СПС; КонсультантПлюс 1999 г. – 500 тыс. док. 2013 г. – 4 млн 630 тыс. док.
	1999	Научная работа	Участие в конфе- ренциях, семина- рах, круглых сто- лах, выставках	Участники науч- ных мероприя- тий, специалисты ПЦПИ и др.	Конференции и др. – 78
	2000	Обмен опытом, пе- редача новаторских разработок	Развитие ЦПИ как методического центра	Специалисты и руководители ПЦПИ	Повышение квалифика- ции работников регио- нальных ПЦПИ

1	2	3	4	5	6
	2002	Разработка методики обучения, проведение занятий	Приобретение навыков самостоятельной работы	Локальный пользователь (читатель РНБ), студенты-практиканты СПб вузов, студенты высших библиотечных курсов (ВБК) при РНБ	Приобретение навыков самостоятельной работы, эффективного использования БД СПС, повышение уровня обслуживания пользователей
	2002	Разработка электронной БД «Учет посещаемости ЦПИ»	Изучение пользовательской аудитории	Локальный пользователь (читатель РНБ)	Аналитические материалы, исследования для планирования работы и формирования ресурсов
2-й этап Реализация проектов в электронной среде	2002	Создание сайта ЦПИ	Развитие ИКТ, Интернета	Удаленный пользователь	Динамика посещаемости (страницы) 2002 г. – 6 290 2012 г. – 505 172 Из 300 городов РФ и 104 стран мира
	2002	Работа по систематизации правовых ресурсов сети Интернет, в том числе зарубежных	Отсутствие каталога ссылок по правовым ресурсам, в том числе по зарубежному законодательству	Удаленный пользователь	Электронные путеводители «Правовые ресурсы в сети Интернет» Кол-во записей – 2350 «Периодические издания по экономике и праву» – 1500

1	2	3	4	5	6
	2004	Работа по технической поддержке обновлений	Повышенные требования пользователей к актуализации информации	Локальный пользователь (читатель РНБ)	Ежедневное обновление СПС
3-й этап Расширение зон обслуживания	2007	Открытие филиала ЦПИ в новом здании РНБ: Центра экономико-правовой информации	Расширение рабочих мест для читателей	Локальный пользователь (читатель РНБ)	В РНБ созданы две площадки ЦПИ в разных частях города: 19 компьютеризированных рабочих мест
	2007	Создание электронных путеводителей «Экономические ресурсы в сети Интернет»	Отсутствие каталога ссылок по экономическим ресурсам, в том числе по зарубежным	Удаленный пользователь РНБ	«Путеводитель по экономическим ресурсам в сети Интернет» Кол-во записей – 3074 «Периодические издания по экономике и праву» Кол-во периодических изданий – 1575
4-й этап Реализация совместных проектов с компаниями –	2008	Участие в организации всероссийского конкурса практикующих юристов «Понтифик», сотрудничество с компаниями	Повышение статуса профессии юриста, учреждение Дня юриста в РФ	Практикующие юристы	Ежегодный Всероссийский конкурс практикующих юристов «Понтифик» в новом здании РНБ в Центре экономико-правовой информации

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6
разработчиками СПС		«Что делать Консалт»			Участвовало 16,4 тыс. юристов
	2009	Создание англоязычной версии путеводителей	Расширение аудитории удалённых пользователей	Удаленный зарубежный пользователь	Англоязычная версия сайта и путеводителей Посещаемость – 3330
5-й этап Развития социального партнерства	2010	Организация юридической помощи на основе партнерских отношений с Адвокатской палатой СПб	Реализация программы Комитета по защите СПб по оказанию бесплатной юридической помощи	Льготные категории граждан, нуждающиеся в юридической помощи	Бесплатные юридические консультации для льготной категории граждан 402 консультации
	2012	Сотрудничество с госорганами, организация встреч, лекций, семинаров	Развитие ЦПИ как координационного центра	Пользователи, специалисты РНБ	Правовое просвещение, информирование, помощь
	2013	Партнерские отношения с Российской академией правосудия (Северо-Западный филиал)	Развитие сотрудничества с высшими учебными заведениями юридического профиля	Юридическое сообщество	Конференция «Взаимосвязь конституционного и уголовного судопроизводства», выставка «Пусть правда и милость царствуют в судах»

Мониторинг официальных сайтов судов РФ как инструмент обеспечения прозрачности судебной власти

Д. Б. Боталова*

Аннотация: В статье раскрываются опыт и результаты мониторинга официальных сайтов органов власти, проводимого Фондом свободы информации. Представлены методика проведения мониторинга, система экспертного анализа ЭКСМО, в которую включено 1250 сайтов органов власти.

Ключевые слова: судебная власть, судебная система Российской Федерации, доступ к информации, гражданское общество, общественный мониторинг.

Фонд свободы информации (далее — Фонд) с 2010 г. проводит комплексные исследования открытости отечественной судебной системы в сети Интернет. Анализ ситуации позволяет сделать однозначный вывод: развитие сайтов судов имеет огромный, но в то же время недооцененный потенциал для повышения доверия граждан к российскому правосудию, а значит, для развития системы в целом.

Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» вступил в силу 1 июля 2010 г. (далее — ФЗ № 262-ФЗ). Этот во многом революционный для России акт призван сделать деятельность судебной системы в целом максимально открытой и в контексте развития Интернета содержит две важнейшие обязанности судов: создавать официальные сайты, наполняя их необходимым контентом, и размещать на них судебные акты. Эти шаги и призваны укрепить доверие общества к судам, сделав их деятельность прозрачной и подотчетной.

* Боталова Дарья Борисовна, руководитель циклов мониторинга Фонда свободы информации. dbotalova@svobodainfo.org

Среди различных способов распространения информации официальные сайты сегодня становятся самым эффективным коммуникационным каналом для обеспечения прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности судов. Об эффективности коммуникации посредством официальных сайтов свидетельствует непрерывно возрастающее число пользователей Интернета, оперативность обратной связи, высокая скорость получения и обновления информации онлайн, возможность сокращения временных и материальных ресурсов на распространение и предоставление информации о работе судов.

Размещение на сайте принципиально отличается от получения информации по индивидуальному запросу. Несопоставим и охват аудитории, и объем усилий, которые нужно выполнить для получения необходимых данных. При ответе на запрос о предоставлении информации порой значительные усилия сотрудников суда удовлетворяют потребности лишь одного пользователя. При однократном размещении информации на сайте доступ к ней получает неограниченный круг пользователей (проактивный доступ).

Для получения объективной картины отражения деятельности судов в интернет-пространстве с 2010 г. Фонд осуществляет мониторинг официальных сайтов органов судебной системы. Исследование проводится по методике, разработанной Фондом в 2005 г. и успешно апробированной и использованной, в частности, при проведении исследований в рамках госконтрактов. Эта методика позволяет вычислить для каждого сайта суда коэффициент информационной доступности (КИД), который отражает соответствие содержания данного сайта нормам законодательства, международным стандартам и требованиям экспертов. Оценка сайтов проводится по перечню разработанных и прошедших публичное обсуждение параметров, каждый из которых содержит набор таких критериев, как наличие, полнота, актуальность, навигационная, форматная и файловая доступность информации.

Мониторинг осуществляется с помощью автоматизированной информационной системы (АИС) ЭКСМО, которая позволяет открыто публиковать не только результаты, но и весь массив оценочных данных, что делает исследование максимально прозрачным. Механизм проведения мониторинга организован таким образом, что представители судов, заинтересованные в получении обратной связи о полноте и качестве предоставления информации на сайте, могут ознакомиться с оценками своего сайта до официальной публикации результатов исследования (так называемый период взаимодействия). Представители судов, зарегистрированные в АИС ЭКСМО, в рамках трехнедельного периода взаимодействия имеют возможность задавать вопросы экспертам, оценивавшим сайты, оспаривать выставленные оценки и уведомлять экспертов о добавлении на сайт необходимой информации. Эксперты в свою очередь во время такого взаимодействия проводят коррекцию оценок.

После реализации периода взаимодействия для каждого сайта вычисляется значение коэффициента информационной открытости, которое изменяется от 0% (что обычно означает, что сайт отсутствует) до 100% (полное соответствие сайта предъявляемым в ходе данного мониторинга требованиям). На основании полученных данных проводится ранжирование официальных сайтов по степени их информационной открытости, составляется и публикуется сводный итоговый рейтинг. Важно отметить, что мониторинг не предусматривает учета различий исходных организационных и финансовых возможностей судов, в частности, численности сотрудников, осуществляющих сопровождение и наполнение сайта, величину бюджетного финансирования и т. д. Оценивается не эффективность расходования средств на сопровождение официальных сайтов, что может быть сделано лишь в результате тщательного финансового анализа, а открытость информации.

В связи со значительным объемом сайтов, входящих в предмет исследования, в 2011 и 2012 гг. мониторинги сайтов судов были проведены не по полному перечню информации, размещение которой необходимо на сайтах судов, а по тематической выборке параметров. Объектом мониторинга являются сайты судов. В 2011 г. мониторинг был проведен по выборке, охватывающей параметры, посвященные информации о судьях, структурных подразделениях и сотрудниках аппарата суда. Результаты исследования показали, что среднее значение КИД, например, для сайтов районных (городских) судов по данной выборке параметров составило 26%, для судов областного звена — 28%. В 2011 г. участие в периоде взаимодействия, предусмотренном механизмом мониторинга, приняли представители 127 судов, что составило 5% от общего количества судов. Средний прирост значения показателя коэффициента информационной открытости для всех сайтов судов общей юрисдикции в 2011 г. составил 2,54%. Наличие в мониторинге интерактивной стадии позволило судам, которые приняли в ней участие, увеличить средний показатель открытости своих сайтов на 47,75%.

Выборка параметров мониторинга 2012 г. была посвящена тематике общественного контроля над деятельностью судов и противодействия коррупции. Параметры были посвящены публикуемой на сайтах судов информации о квалификации судей и их профессиональном стаже, доходах, деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также отчетности о работе судов. Степень соответствия предъявляемым требованиям в среднем составила 21% для сайтов судов областного звена и 13% для сайтов районных (городских) судов. В 2012 г. участие в периоде взаимодействия, предусмотренном механизмом мониторинга, приняли представители 446 судов, что составило 19,5% от общего количества судов. Участие судов в интерактивной стадии исследования позволило им увеличить средний показатель открытости своих сайтов на 52,5%. Средний

прирост значения показателя коэффициента информационной открытости для всех сайтов судов общей юрисдикции в 2012 г. составил 11,1%.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос публикации на сайтах судов такой социально значимой информации, как сведения о судьях. Именно судьи в конституционном порядке наделены полномочиями осуществлять правосудие, исполняя свои обязанности на высоком профессиональном уровне. К судьям предъявляются особые требования, существует особый порядок отбора и наделения их полномочиями. Требования в части квалификации судей являются существенными предпосылками комплектования судов лицами, обладающими необходимыми знаниями в сфере предстоящей деятельности и умением их применять на практике. Уникальная роль судей в государственном управлении подчеркнута их специальным правовым статусом. Однако данные социологических исследований позволяют утверждать, что судьям доверяют меньше, чем адвокатам, нотариусам и правозащитникам¹.

Учитывая темпы роста интернет-аудитории в России, можно отметить, что одним из путей преодоления сложившейся ситуации недоверия судьям может стать широкое распространение практики публикации информации о судьях.

Результаты исследования 2012 г. показали, что в целом Арбитражные суды РФ являются более открытыми и в большей степени размещают сведения о биографии и квалификации судей. К ним относятся: дата рождения; наименование высшего учебного заведения, которое окончил судья; год окончания вуза; сведения о специальности; квалификационный класс; ученые степени и звания; дата последнего прохождения квалификации; наименования мест работы; занимаемые ранее должности по каждому месту работы; дата начала работы в каждой из занимаемых должностей; дата окончания работы в каждой из занимаемых должностей.

Так, например, в 2012 г. Арбитражные суды разместили биографические данные и сведения о квалификации судей в объеме 74,30%, тогда как суды общей юрисдикции — только 13,50%.

В 2012 г. сайты судов были также исследованы на предмет публикации информации о доходах судей, их обязательствах имущественного характера, информации о мерах, принимаемых в государственном органе в целях обеспечения соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов. В ходе исследования было установлено, что на сайтах 87,50% Арбитражных судов и лишь 13,97% судов общей юрисдикции размещена информация о доходах, имуществе и обязательствах имуществен-

¹ Гудков Л., Дубинин Б., Зоркая Н. Российская судебная система в мнениях общества // Вестник общественного мнения. 2010. № 4 (106). С. 7—43.

ного характера председателя суда за 2011 г. Размещение сведений о доходах судей носит законодательно установленный характер, поскольку регламентировано Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 561.

На основании полученных данных можно сказать, что Арбитражные суды более открыты и прозрачны в части размещения сведений о биографии, квалификации и о доходах, имуществе судей. И в первую очередь это положительно сказывается на общем уровне доверия к системе Арбитражных судов, которое, по последним данным социологических исследований, — выше.

Соблюдение требований законодательства о размещении информации судами в Интернете направлено, с нашей точки зрения, в первую очередь на создание инфраструктуры доверия между обществом и судом, атмосферы, при которой прозрачность и подотчетность деятельности таких важных государственных органов, как суды, является нормой, правилом, действующим по умолчанию и закрепленным в общественном сознании. Результаты мониторинга, проведенного Фондом, демонстрируют, что, несмотря на множество сделанных шагов, пока используются далеко не все возможности для обеспечения доступа к информации, позволяющие повысить доверие к судам и авторитет судейского сообщества.

Аналитическая работа на базе открытых данных: опыт статистического анализа решений арбитражных судов

*К. Д. Титаев**

***Аннотация:** Статья представляет результаты исследования арбитражной практики на основе сложных методов анализа судебной информации и перспективы продолжения подобных исследований, в том числе с учетом условий размещения информации о деятельности судов в виде открытых данных.*

***Ключевые слова:** информационное право, доступ к информации, арбитражное судопроизводство, судебная статистика, открытые данные.*

Начиная с середины 2000-х гг. арбитражные суды стали размещать на сайтах тексты своих решений без каких-либо изъятий. Начиная с 2008 г. эта практика становится практически всеобщей — размещаются почти все решения. По большому счету, арбитражный суд является единственным органом власти во всех ее трех ветвях, который оказывается прозрачен сверху донизу: публикуются все принимаемые решения, включая те, которые в других органах, как правило, считаются техническими (например определения). При этом важно понимать, что решения не просто размещаются, но и снабжены вполне прозрачной, унифицированной для всех судов системой поиска, позволяющей найти конкретное дело, отследить его движение и, что особенно важно для нас, — создать тематическую или любую другую выборку дел. Понятно, что далеко не в каждой сфере возможны такие масштабы открытости, но флагманская роль арбитражной системы в сфере размещения данных и документов в открытом доступе не подлежит сомнению.

Именно на ее примере мы проанализируем те возможности, которые возникают для исследовательской работы в ситуации, когда активность

* *Титаев Кирилл Дмитриевич*, ведущий научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. ktitaev@eu.spb.ru

государственных органов оказывается прозрачной. В докладе рассказано о методологии статистических исследовательских проектов в сфере анализа опубликованных актов (на примере арбитражной системы), приведено несколько иллюстраций того, к каким результатам может приводить такой анализ, и высказаны некоторые соображения о том, какие перспективы имеют подобные исследования и какие условия размещения данных должны соблюдаться для их успешности.

Эмпирической базой исследования стала репрезентативная выборка из 10 000 решений арбитражных судов, принятых в 2008–2011 гг.¹. Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге собрал репрезентативную подборку решений, которые отражают общие направления работы арбитражной системы. Каждое дело отслеживалось в трех инстанциях (первой, апелляционной и кассационной). На основании этих материалов подготовлен и опубликован ряд исследований², получивших в числе прочего высокую оценку в Высшем Арбитражном Суде РФ³. Ниже рассказано о некоторых исследовательских результатах, полученных в ходе этого проекта, и проанализирован вопрос о том, каким требованиям должна соответствовать размещаемая на сайтах информация, чтобы такие исследования были возможны.

Во-первых, проанализирована фактическая длительность судебного разбирательства в арбитражных судах (1-я инстанция). Установлено, что имеются существенные различия в длительности рассмотрения дел между регионами РФ. Дольше всего дела рассматриваются в Арбитражном суде (АС) города Москвы (более половины дел рассматриваются дольше 108 календарных дней). В среднем по России более половины дел рассматриваются в течение 62 календарных дней и менее. Быстрее всего рассматриваются дела, связанные с взысканием обязательных платежей (на 21% быстрее при прочих равных), и дела, связанные с привлечением к административной ответственности (40% при прочих равных). Самое большое увеличение сроков – в 2,3 и 3,5 раза по сравнению со средними сроками рассмотрения и принятия решения по делу – возникает при рассмотрении дел о государственной регистрации прав собственности и дел о ликвидации юридических лиц соответственно.

¹ Подробнее см.: *Титаев К.* Как суды принимают решения: исследование влияния внеправовых факторов на российские суды // *Экономическая социология*. 2011. № 4. С. 122–125.

² Подробнее см.: *Титаев К., Дмитриева А., Четверикова И.* Исследование работы российских арбитражных судов методами статистического анализа / Под ред. К. Титаева. СПб., 2012; *Титаев К.* Апелляционная инстанция в российских арбитражных судах: проблема судебной иерархии // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / Под ред. В. В. Волкова. Серия EXTRA JUS. М., 2012. С. 224 – 249; *Титаев К.* Практика российских арбитражных судов с точки зрения социологии права // *Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования* / Под ред. В. Волкова. М., 2011. С. 116–137; *Волков В., Панях Э., Титаев К.* Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в арбитражном суде. Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». СПб., 2010.

³ URL: <http://arbitr.ru/press-centr/pressreleases/72881.html>

Во-вторых, установлено, что вопреки сложившимся стереотипам в целом государственные органы и частные предприниматели имеют равные шансы выиграть дело в суде, если не учитывать малозначительные дела (суммы до 3000 рублей), инициируемые госорганами. Такие дела (их доля не превышает 7%) не представляют интереса для предпринимателей и ими игнорируются. Значительное влияние на исход дела имеет различная активность предпринимателей и чиновников в ходе арбитражного разбирательства. Более активное участие бизнесмена резко повышает его шансы на выигрыш, в то время как для государственного служащего этой закономерности не прослеживается.

В-третьих, проанализирована практика использования упрощенного судопроизводства и коллегиального рассмотрения дел в арбитражном суде. Установлено, что упрощенный порядок снижает сроки и повышает эффективность судебного разбирательства, однако используется крайне редко (менее 3% от общего числа дел). Предположительно, это связано с простотой обжалования решений, вынесенных в упрощенном порядке, и недостаточно конкретными правами судьи в этой сфере. Коллегиальное рассмотрение практически полностью стало инструментом решения сложных дел о несостоятельности. Это не вполне соответствует тем идеям, которые были заложены в действующий арбитражный процессуальный кодекс (АПК).

В-четвертых, исследование показало, что около 7% дел, рассматриваемых арбитражным судом, будучи инициированы госорганами, представляют собой псевдозаявления, подаваемые для соблюдения ведомственных правил и улучшения отчетности. Общий доход государства от разрешения таких дел составляет не более 0,6% от общих затрат на содержание арбитражной системы (т. е. стоимость одного дела может быть в 10 раз меньше, чем стоимость его рассмотрения). Наряду с этим не менее 5% дел рассматриваются судом при, де факто, отсутствии необходимости в судебном разбирательстве: это дела, по которым спор отсутствует и стороны пришли к соглашению в ходе разбирательства или даже до него. Тем не менее по этим делам выносятся решения по существу.

Кроме того, был проведен анализ основных предикторов выигрыша арбитражного дела и роли апелляционной инстанции, который мы не приводим здесь из-за статистической громоздкости. Его основным приемом является выявление статистически значимых закономерностей. При этом понятно, что такой анализ не позволяет предсказывать результаты рассмотрения конкретного дела, но в полной мере показывает общую тенденцию в рассмотрении достаточно крупных категорий дел. То есть если присутствует статистически значимая склонность суда принимать те или иные решения в зависимости, например, от явки сторон, то мы полагаем, что это содержательная склонность, которая может быть измерена и в генерализованном виде описана как

«явка стороны повышает вероятность выигрыша на N процентов». При этом проводятся специальные статистические тесты (логистические или линейные регрессии), позволяющие рассматривать изучаемый фактор при прочих равных (т. е. изолированно от параллельного влияния других факторов). Так, например, анализируя влияние проблемы явки, мы обязательно учитываем размер иска, чтобы исключить тот факт, что стороны существенно реже являются в делах, в которых речь идет о малозначительных суммах.

Такие исследования позволяют увидеть особенности работы государственных органов, выявить эффективные и неэффективные правовые механизмы, определить степень востребованности тех или иных формальных институтов, а в отдельных случаях понять общие закономерности их работы или же выделить какие-либо дефекты в организации или практике их работы.

Для проведения таких исследований необходимо, чтобы информация, представленная на сайте организации, отвечала нескольким требованиям:

- Она должна быть достаточно полной в том, что касается отдельных случаев. Практика, описанная Михаилом Поздняковым¹, когда из текста акта, размещаемого на сайте организации, удаляются все скольконибудь значимые данные, делает любой анализ невозможным.
- Информация должна быть достаточно полной в том смысле, что должна представлять равномерно все сферы деятельности организации. В противном случае выборка (или даже сплошное исследование) будет отражать только те акты, которые по каким-то неясным причинам оказались размещены публично, и аналитические выводы станут существенно менее валидными.
- По возможности информация должна быть снабжена системами индексации и поиска. В противном случае возникает ситуация, когда исследователь вынужден ограничиваться отдельными очень узкими проблемами, т. к. отследить развитие феномена не представляется возможным.
- Данные по возможности должны быть представлены в машиночитаемом виде — по крайней мере в адекватных текстовых форматах, а не в виде изображений.

По большому счету, названные условия оказываются вполне достаточными. Многие обсуждаемые сейчас требования, такие как унификация форматов данных, проблема механизмов хранения и т. д., оказываются неприципиальными для исследовательской и аналитической работы, направленной на выявление общих закономерностей работы государственных органов.

¹ Поздняков М. Л. Организационные и структурные ограничения при доступе к судебным актам судов общей юрисдикции. Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». СПб., 2012.

Правовое регулирование опубликования информации в формате открытых данных и их использование в системе электронного правосудия

Е. В. Булгакова*,
И. С. Денисов**

***Аннотация:** В статье исследуются вопросы предоставления информации в различных форматах открытых данных, анализируется понятие информационной открытости органов государственной власти, нормативно-правовое регулирование, опыт зарубежных стран.*

***Ключевые слова:** информационное право, доступ к информации, открытые данные, правовая информация.*

Можно сказать, что сегодня трендом является провозглашение принципов открытости, прозрачности электронного государства и электронного правосудия в частности. В этом контексте появилось и понятие открытых данных. Исследование вопроса о соотношении видов предоставляемой информации в формате открытых данных и открытости органов государственной власти представляется наиболее актуальным авторам данной статьи. На наш взгляд, преждевременно говорить об отождествлении отдельных открытых данных, размещаемых на сайтах, и открытости органов государственной власти. Ведь важно определиться, какая именно информация, предоставляемая в формате открытых данных, будет свидетельствовать об открытости органов государственной власти, прозрачности механизмов деятельности и будет востребована участниками электронного государства, в том числе и электронного правосудия. На сегодняшний день отсутствует закрепление перечня видов информации, предоставляемой в формате открытых данных, в полной мере отражающих открытость органов государственной власти. В связи с этим

* Булгакова Елена Валерьевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры информационного права, информатики и математики РПА Минюста России. Koordinator-proekta@mail.ru

** Денисов Иван Сергеевич, канд. юрид. наук, доцент кафедры информационного права, информатики и математики РПА Минюста России. is.denisov@mail.ru

представляется необходимым проведение мониторинга информации, предоставляемой в формате открытых данных, размещаемых на сайтах органов государственной власти, в том числе на предмет актуальности, достоверности, полноты открываемых данных, значимости, востребованности. При этом следует отметить, что в ближайшее время актуальным будет оставаться вопрос установления правового режима опубликования и использования открытых данных, их классификации, доступа к ним, вопрос пределов правового регулирования. Существующие же законодательные механизмы в этой сфере устарели и нуждаются в преобразовании. Например, во многих государствах в формате открытых данных в сети Интернет публикуется информация о лицах, имеющих судимость, чтобы граждане имели представление о человеке, принимаемом на работу, характеристике своего соседа по лестничной площадке, будущего супруга и т. д. В России же данная информация предоставляется по запросам органов и находится в ограниченном доступе. Мнения о предоставлении такого рода информации в формате открытых данных неоднозначны, и эксперты указывают на возможное нарушение конституционных прав граждан.

Несомненно, открытые данные составляют основу развития современных общественных институтов, электронного государства, способствуя претворению в жизнь понятия G4C – Government for Citizens (государство для граждан) и Open Government (открытое государство). В целях обеспечения открытости и транспарентности органов государственной власти с развитием информационных технологий стало возможно создание единой, многоуровневой, многоагентной автоматизированной информационной системы, объединяющей граждан, бизнес, государство и позволяющей эффективно взаимодействовать по принципу: G2B – Government to Business (государство бизнесу), G2C – Government to Citizens (государство гражданам), B2C – Business to Citizens (бизнес гражданам). В связи с этим возникла потребность в предельно открытых, достоверных, актуальных данных для решения государственных, общественно значимых задач. На сегодняшний день ведется работа по созданию соответствующих организационно-правовых, а также технических механизмов предоставления и использования открытых данных.

Открытие информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, судебных органов в формате открытых данных является одной из базовых задач при формировании так называемого «открытого правительства». Идеология открытых данных поддерживается рядом крупнейших государств мира и международными организациями (Open Government Partnership, International Budget Partnership, W3C, Всемирный банк, Open Knowledge Foundation и т. д.). В Российской Федерации активно реализуются мероприятия по размещению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сети Интернет в формате открытых данных. Кроме того, использование открытых данных обеспечивает существенный экономический эффект.

Импульс использованию открытых данных в государственном управлении в России был дан Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹. В соответствии с пп. г) п. 2 указа Правительство РФ должно до 15 июля 2013 г. обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти РФ.

Реализация национальных проектов открытых данных, как правило, ставит перед собой две цели:

- общественно-политическая: государство должно открывать данные для своих граждан;
- превращение массивов тех данных, которые есть у государства, в продукт, пригодный для использования в экономике.

Государство — это один из самых больших генераторов данных в Сети. В большинстве развитых стран мира открытые данные, и в частности открытые государственные данные — это часть государственной политики правительств. Правительства публикуют данные онлайн на специальных порталах (например data.gov.uk в Великобритании или data.gov.au в Австралии и data.govt.nz в Новой Зеландии).

Возможности сети Интернет современные государства используют для получения информации о нуждах своих граждан, а сами граждане могут быть более вовлеченными в управление государством. Информация становится более ценной, если она общедоступна, и менее ценной, если ее не открывать. Открытые данные позволяют развивать гражданский дискурс, увеличивают общественное богатство, а также способствуют более эффективному использованию общественных ресурсов².

На данный момент в национальном законодательстве понятие открытых данных не нашло своего закрепления. При этом следует отметить, что вокруг этой темы в научных кругах, на законодательной ниве постоянно идут оживленные дискуссии, и был представлен ряд поправок в действующее законодательство. Так, дополнения предлагается внести в Федеральный закон (далее — ФЗ) № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 г. и ФЗ № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г.

Приведем еще ряд основополагающих правовых актов, принятых в поддержку реализации механизма использования открытых данных в период с 2008 г. по настоящее время: распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 г.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СПС Гарант.

² *Johnson, Jeffrey Alan*. From Open Data to Information Justice (April 8, 2013). [электронный ресурс]. Midwest Political Science Association Annual Conference: URL: <http://ssrn.com/abstract=2241092>

№ 1815-р «О государственной программе РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)»; Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р; распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1406 «О федеральной целевой программе „Развитие судебной системы России на 2013–2020 гг.“»; распоряжение Правительства РФ от 04.04.2013 г. № 517-р «Об утверждении государственной программы РФ „Юстиция“»; ФЗ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; ФЗ от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Изменения в законе имеют небольшое принципиальное отличие по сравнению с его прежним вариантом: в них открытые данные определены как «информация, размещенная в сети Интернет в виде систематизированных данных, организованных в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку без предварительного изменения человеком, в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования».

Открытые данные — данные в свободном доступе, предоставляемые органами государственной власти или местного самоуправления РФ, представленные в машиночитаемом формате и раскрывающие деятельность органа власти в рамках исполнения им своих функций. Все данные, признаваемые открытыми, подлежат публикации в открытых источниках с целью обеспечения доступа к ним и дальнейшего свободного использования на основе свободных лицензий¹.

Рассмотрим критерии, предъявляемые к открытым данным:

- доступность и читаемость: данные должны быть доступны целиком, не дороже разумной стоимости их воспроизведения, желательно через Интернет. Формат данных должен быть удобным для чтения и изменения;
- повторное использование и распространение: данные должны предоставляться на условиях, которые разрешают их повторное использование и распространение, в том числе — в комбинации с другими наборами данных;
- всеобщее участие: каждый должен иметь возможность использовать и распространять данные. Не должно быть дискриминации областей применения, людей или групп².

Приведем пример использования открытых данных в системе открытого правосудия (в системе арбитражных судов):

- получение информации о сумме иска;

¹ Что такое открытые данные? [электронный ресурс]. Официальный портал «Большое правительство». URL: <http://открытыеданные.большоеправительство.рф/documents/>

² Что такое открытые данные? [электронный ресурс]. URL: <http://opendatahandbook.org/ru/what-is-open-data/index.html>

- получение статистики по разным округам;
- количество рассмотренных дел по категориям споров;
- количество обжалованных дел;
- среднее количество дел на судью;
- и др.

Преимущество открытых данных в системе электронного правосудия:

- повышение прозрачности и подотчетности деятельности судов в России. Контроль и мониторинг деятельности государственных органов, укрепление доверия граждан к судебной системе;
- создание приложений и сервисов, функционирующих на основе размещенной правовой информации о своей деятельности на официальных сайтах в форме открытых данных, экономия бюджетных расходов при разработке общественно-полезных сервисов;
- создание дополнительных возможностей для информационного взаимодействия в системе электронного правосудия и электронного правительства¹.

К основным принципам размещения сведений в формате открытых данных о делах, рассмотренных в суде, а также текстов судебных актов можно отнести²:

- соблюдение прав и законных интересов участников судебного процесса при предоставлении информации о деятельности судов;
- соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации;
- безопасность участников судопроизводства;
- аутентичность текстов судебных актов.

В соответствии с ФЗ от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» на сайте суда общей юрисдикции размещаются следующие сведения о находящихся в суде делах:

- регистрационные номера дел, их наименования или предмет спора, информация о прохождении дел в суде, а также сведения о вынесении судебных актов по результатам рассмотрения дел (назначено к рассмотрению с указанием даты, времени и места проведения судебного заседания; рассмотрено, отложено, приостановлено, прекращено, заключено мировое соглашение, заявление оставлено

¹ Дорожная карта реализации положений концепции открытых данных [электронный ресурс]. Официальный портал «Большое правительство». URL: <http://открытыеданные.большоеправительство.рф/documents/>

² Постановление Президиума Совета Судей РФ от 27.01.2011 г. № 253 «Об утверждении регламента организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте суда общей юрисдикции» [электронный ресурс]. URL: <http://zakonprost.ru/content/base/part/722374/>

без рассмотрения, иное с учетом особенностей соответствующего судопроизводства)¹.

На сайте суда размещаются тексты судебных актов, вынесенные по существу рассматриваемого дела, с соблюдением определенных требований. Судебные решения, вступившие в законную силу, размещаются на интернет-сайте с разрешения судьи, докладывавшего дело, и председателя соответствующего судебного состава.

- При рассмотрении судебных дел Президиумом решение об их размещении на интернет-сайте принимается на заседании после рассмотрения дел.
- С учетом обстоятельств дела судья-докладчик может принять решение о замене фамилии, имени и отчества любого участника судопроизводства на первую либо иную букву его фамилии, которая позволит отличить его от иных лиц.
- При положительном решении о размещении судебного решения на интернет-сайте докладчик по данному делу делает на первой странице соответствующую пометку.
- Квартальные и тематические обзоры судебной практики, отдельные материалы судебной статистики размещаются на интернет-сайте после утверждения их президиумом суда.
- Все судебные решения, разрешенные для размещения на интернет-сайте, а также другие материалы передаются начальниками соответствующих структурных подразделений суда ответственному за размещение информации.
- При отборе подлежащих размещению в Интернете судебных решений либо извлечений из них предпочтение отдается тем, которые:
 - носят наиболее распространенный характер;
 - связаны с вопросами применения нового законодательства;
 - формируют судебную практику;
 - затрагивают важные социальные проблемы и публичные интересы либо имеют иное общественное, культурное, политическое, хозяйственное, научное и практическое значение.
- Недопустимо внесение каких-либо изменений и сокращений в текст обрабатываемого и редактируемого судебного решения, подлежащего размещению на интернет-сайте, которые могли бы изменить сущность решения либо исказить изложенный в нем или его извлечениях смысл².

¹ Там же.

² Положение по созданию и сопровождению официальных интернет-сайтов судов общей юрисдикции Российской Федерации. Утверждено Постановлением Президиума Верховного Суда РФ 24 ноября 2004 г. // СПС Гарант.

Промежуточные судебные акты (постановления о назначении судебных заседаний, проведении предварительных слушаний, приостановлении производства по делу, об отказе в удовлетворении надзорных жалоб (представлений) и т. д.), направленные на вынесение судом итогового судебного акта, не размещаются или могут размещаться по усмотрению суда.

Далее перечислим позиции, запрещенные к размещению на сайтах судов¹:

- предвыборные агитационные материалы, агитационные материалы при проведении референдумов;
- реклама любого рода;
- информация, не связанная с деятельностью суда и органов судейского сообщества региона;
- информация, отнесенная к категории конфиденциальной.

К информации конфиденциального характера относятся:

- сведения, составляющие тайну судопроизводства или ставшие известными суду в ходе проведения закрытых судебных разбирательств;
- закрытые наименования организаций и юридических лиц, а также сведения, позволяющие установить характер осуществляемой ими деятельности;
- сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни граждан;
- сведения о коммерческой деятельности организаций и юридических лиц, отнесенные законом к коммерческой тайне;
- сведения, отнесенные законом к служебной тайне.

Не допускаются расхождения между одними и теми же сведениями, размещаемыми в разных разделах интернет-сайта и элементах его оформления.

Также не подлежат опубликованию в формате открытых данных сведения:

- затрагивающие безопасность государства;
- возникающие из семейно-правовых отношений, в том числе по делам об усыновлении (удочерении) ребенка, другим делам, затрагивающим права и законные интересы несовершеннолетних;
- о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности;
- об ограничении дееспособности гражданина или о признании его недееспособным;
- о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании;
- о внесении исправлений или изменений в запись актов гражданского состояния;

¹ Там же.

- об установлении фактов, имеющих юридическое значение;
- уголовные дела в отношении несовершеннолетних¹.

Анализируя информацию, опубликованную в формате открытых данных на сайтах судов, мы выявили ряд нарушений, связанных прежде всего с распространением информации ограниченного доступа. Так, несмотря на уже разработанные требования для отбора и размещения на сайте суда сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов, следует привести пример ошибок, допущенных при опубликовании информации в формате открытых данных, представленных на рис. 1².



Рис. 1. Ошибки деперсонафикации

Дальнейшее развитие системы электронного правосудия должно строиться на принципах открытости, прозрачности, взаимодействия с другими элементами электронного государства. Следовательно, в системе электронного правосудия необходимо открывать данные для обеспечения указанных принципов, использования их в других сферах (например при выборе места жительства можно проанализировать статистические данные преступности в данном районе), выработке, принятии решений участниками процесса в короткие сроки, обеспечив тем самым высокое качество отправления правосудия.

¹ Постановление Президиума Совета Судей РФ от 27.01.2011 г. № 253 «Об утверждении регламента организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте суда общей юрисдикции» [электронный ресурс]. URL: <http://zakonprost.ru/content/base/part/722374/>

² Аналитическая справка по результатам мониторинга судебных актов, размещенных на сайтах районных (городских) судов Саратовской области в 4-м квартале 2011 г. [электронный ресурс]. Официальный сайт суда Саратовской области. URL: http://oblsud.sar.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=3&did=97

Построение электронного правительства в Республике Беларусь: состояние и пути развития

М. С. Абламейко*

Аннотация: В статье анализируется опыт Республики Беларусь по созданию и нормативно-правовому регулированию государственной системы оказания электронных услуг организациям и гражданам, в том числе единого портала государственных услуг.

Ключевые слова: электронное государство, информационное право, государственные услуги, электронное правительство.

В связи со все более широким внедрением информационных технологий в жизнь общества возникла потребность в создании электронного правительства. Электронное правительство нацелено на практическое использование всех возможностей, предоставляемых новыми информационными технологиями, прежде всего в интересах рядовых граждан, а также малого и среднего бизнеса.

Электронное правительство способно перевести взаимодействие общества и государства на новый уровень, предоставляет возможность гражданам и организациям оперативно и качественно получать предоставляемые государством услуги. Данное взаимодействие должно осуществляться на таких уровнях: 1) между государством и гражданами (G2C, Government-to-Citizens); 2) между государством и бизнесом (G2B, Government to Business); 3) между различными ветвями государственной власти (G2G, Government to Government); 4) между государством и государственными служащими (G2E, Government to Employees); 5) между гражданами и государством (C2G, Citizens to Government)¹.

* Абламейко Марина Сергеевна, канд. юрид. наук, Белорусский государственный университет. masechka86@mail.ru

¹ Reddick C. Comparative E-Government / Integrated Series in Information Systems / C. Reddick. Springer, 2010. P. 3–23.

Выделяют четыре этапа перехода к электронному правительству:

- присутствие в Интернете;
- интерактивное взаимодействие;
- проведение транзакций (сделок) в электронной форме;
- полная трансформация.

В настоящее время Республика Беларусь, создав в 2010 г. основы информационного общества, перешла ко второму этапу, на котором в информационное общество будет интегрирован каждый житель страны. Применяя научную терминологию, можно вести речь о том, что в настоящее время Беларусь находится на стадии интерактивного присутствия государства в Интернете¹, для которого характерна возможность формального обмена информацией между пользователем и правительственными органами (заполнение форм, отправка заявлений в режиме онлайн). Следующим этапом, который уже начался, является присутствие государства в Интернете на уровне транзакций. Этот этап характеризуют легкий доступ пользователей к данным, приоритетность которых определяется на основе их потребностей, и наличие транзакций, которые осуществляются в режиме онлайн (уплата налогов, регистрационного сбора и таможенных пошлин). В дальнейшем предполагается полностью интегрированное присутствие государства в глобальной компьютерной сети Интернет, когда завершается полная интеграция всех государственных интернет-ресурсов в рамках единого портала.

Важное значение для информатизации Республики Беларусь, ее продвижения на пути построения информационного общества имеют принятые в 2010–2011 гг. Стратегия развития информационного общества Республики Беларусь на период до 2015 г. и Национальная программа ускоренного развития услуг в области информационных технологий на период 2011–2015 гг.

В соответствии с указанной Стратегией до 2015 г. планируется развить государственную систему оказания электронных услуг организациям и гражданам, включающую²:

- общегосударственную автоматизированную информационную систему (ОАИС), интегрирующую государственные информационные ресурсы (ГИР) в целях предоставления электронных услуг;
- государственную систему управления открытыми ключами;
- государственную систему идентификации физических и юридических лиц;

¹ Анищенко В. В. Развитие информационного общества в Республике Беларусь / В. В. Анищенко, Р. Б. Григянец, Г. Н. Науменко, В. Н. Венгеров. Минск, 2012.

² О Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года и плане первоочередных мер по реализации Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010 год : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 9 авг. 2010 г., № 1174 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс]. Минск, 2012.

- систему формирования и регистрации государственных информационных ресурсов (с оценкой их по соответствующим показателям качества), используемых при оказании электронных услуг;
- платежный шлюз в интеграции с единым расчетным информационным пространством, посредством которого будут осуществляться платежные транзакции через портал ОАИС;
- единую защищенную среду информационного взаимодействия республиканских органов государственного управления.

В рамках Государственной программы «Электронная Беларусь» создана ОАИС и с 1 января 2011 г. начал функционировать Единый портал государственных информационных услуг Республики Беларусь. ОАИС предназначена для обеспечения доступа физических и юридических лиц к электронным услугам, реализуемым посредством ОАИС, а также доступным в сети Интернет на сайтах и порталах органов государственного управления, других государственных организаций. Результатом оказания услуги является информационная справка, выводимая на экран ПЭВМ пользователя¹.

В результате создания ОАИС были решены следующие основные задачи:

- интеграция базовых ГИР и формирование национального информационного ресурса государственных органов Республики Беларусь;
- реализация полномочного доступа к ГИР, а также обеспечение его защищенности от несанкционированного доступа в соответствии с действующими в Республике Беларусь нормативными документами;
- формирование реестра электронных услуг, предоставляемых государственными органами.

ОАИС обеспечивает предоставление юридическим и физическим лицам электронных услуг как для органов государственного управления, государственных и иных организаций — на интернет-портале ОАИС, доступном исключительно в рамках выделенной сети передачи данных, не являющейся составной частью сети связи общего доступа, так и для физических и юридических лиц — на Едином портале электронных услуг, функционирующем в сети Интернет.

Электронные услуги ОАИС реализуются на основе информации базовых и иных государственных информационных ресурсов, интегрированных в ОАИС, и предоставляются на условиях, определяемых владельцами информационных ресурсов.

Следующим этапом развития электронного правительства стало создание 19 марта 2012 г. Республиканского унитарного предприятия «Национальный центр электронных услуг» (РУП НЦЭУ) в соответствии с Указом Президента

¹ Общегосударственная автоматизированная информационная система [Электронный ресурс] / Мин-во связи и информатизации Республики Беларусь. URL: <http://www.oais.by>. Дата доступа: 21.01.2012.

Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь».

Основными задачами НЦЭУ являются¹:

- осуществление функций оператора межведомственных информационных систем, корневого и подчиненных удостоверяющих центров Государственной системы управления открытыми ключами электронной цифровой подписи (ГосСУОК), поставщика государственных электронных услуг организациям и гражданам;
- разработка и развитие на договорных условиях информационных систем и ресурсов, предназначенных для оказания электронных услуг;
- участие в формировании и развитии государственной системы оказания электронных услуг организациям и гражданам;
- оказание электронных услуг государственным органам, иным организациям и гражданам на возмездной и безвозмездной основах;
- обеспечение создания, функционирования и развития системы межведомственного информационного взаимодействия государственных органов и организаций.

К межведомственным информационным системам, согласно указу, относятся: автоматизированная система корневого удостоверяющего центра государственной системы управления открытыми ключами; единая информационная система контроля за выполнением поручений президента; интегрированная автоматизированная система контрольной (надзорной) деятельности; общегосударственная автоматизированная информационная система; система межведомственного электронного документооборота госорганов.

Обеспечена реализация норм Указа 515 в части приемки и организации эксплуатации с декабря 2012 г. четырех межведомственных информационных систем:

- Общегосударственной автоматизированной информационной системы (ОАИС);
- Единой информационной системы контроля за выполнением поручений Президента Республики Беларусь (ЕИС КВП);
- Системы защищенной электронной почты для государственных органов и организаций (Mailgov, УЦ Mailgov);
- Системы межведомственного электронного документооборота государственных органов (СМДО).

На безвозмездной основе обеспечивается оказание электронных услуг через портал для государственных органов к государственным информационным ресурсам посредством ОАИС и услуг по передаче носителей ключей и программного обеспечения, необходимого для выполнения криптографических функций (использование электронной цифровой подписи — ЭЦП).

¹ Национальный центр электронных услуг [Электронный ресурс]. URL: <http://nces.by>. Дата доступа: 10.03.2013.

В настоящее время клиентами Национального центра электронных услуг являются 1838 государственных органов и организаций, оказываются 44 услуги.

Следующим этапом станет развитие G2C-инфраструктуры, основным элементом которой должен быть персональный ID для граждан и юридических лиц. Цифровая основа ГосСУОК – государственная система управления открытыми ключами, должна начать функционировать к концу 2013 г. Вследствие этого на базе ГосСУОК с созданием корневого центра будет обсуждаться формирование системы идентификации юридических и физических лиц.

Появление персонального ID и его форм-фактора в виде пластиковой карточки сделает электронные услуги доступными практически каждому жителю страны. Кроме электронных ключей и электронных услуг НЦЭУ будет заниматься поддержкой и развитием системы электронных госзакупок. Ранее эта задача лежала на Национальном центре маркетинга.

В связи с вышеизложенным справедливо сделать вывод, что Республика Беларусь уверенно движется по пути построения информационного общества, а именно создания электронного правительства. Об этом также свидетельствуют данные, опубликованные 2 марта 2012 г. Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам в статистическом сборнике «Электронное правительство. Обзор-2012».

Индекс электронного правительства формируется из трех показателей: масштаба и качества онлайн-сервисов; уровня развития телекоммуникационной инфраструктуры; человеческого капитала. В отчете исследователи отметили, что Республика Беларусь улучшила показатели развития электронного правительства в среднем на 16%.

По итогам исследования Республика Беларусь улучшила свои позиции на три пункта, заняв 61-е место из 193. Особые успехи достигнуты в изменении показателя по уровню развития телекоммуникационной инфраструктуры: по сравнению с 2008 г. он переместился с 84-го на 48-е место, на 36 позиций вверх. Российская Федерация улучшила свой рейтинг на 33 позиции и занимает 30-е место, Казахстан – 78-е, на 13 позиций вверх¹.

В докладе «Информационное общество», опубликованном Международным союзом электросвязи в сентябре 2011 г., Беларусь была названа «динамичной страной» и вошла в топ-10 экономик с наибольшим изменением значения субиндекса доступа.

Таким образом, международные эксперты высоко оценивают проводимые мероприятия по развитию информационно-коммуникационных технологий в Республике Беларусь.

¹ Министерство связи и информатизации Республики Беларусь [Электронный ресурс]. 2012. URL: <http://www.mpt.gov.by/ru/content/1894>. Дата доступа : 12.03.2012.

Формирование информационного пространства государственной власти: история и современность

М. А. Капустина*,
С. В. Волкова**

Аннотация: В обширной исторической ретроспекции обобщается и анализируется опыт зарубежных стран в области распространения официальной государственной информации, прежде всего правовой.

Ключевые слова: история государства и права, государственная власть, правовая информация.

Вопрос о значимости информации вообще и в сфере государственного управления в частности ставится не в первый раз. Проблемы, связанные с взаимоотношениями органов власти и населения страны, информацией о деятельности государственной власти и ее отдельных должностных лиц, возникли вместе с появлением первой цивилизации. Информация – это определенные сведения, которые необходимо получить или, уже имея, сохранить и/или передать (распространить).

Уже на первых этапах развития цивилизации в Древнем Шумере можно обнаружить подлинные черты урбанизированной жизни: появляются города, особое место в которых занимают храмы, поскольку именно религия является опорой власти в общине. Верховный священнослужитель стоял во главе храма и управлял своей маленькой «теократической» общиной. В дальнейшем эти храмы становились крупными постоянно действующими культурными центрами. Первоначально они обслуживали только тех, кто жил поблизости,

* Капустина Мария Александровна, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. mkapustina@list.ru

** Волкова Светлана Васильевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. volkova.sl2@mail.ru

но постепенно именно вокруг них стали образовываться города. Таким образом, можно предположить, что эти культурные центры (храмы) изначально были обладателями и распространителями определенных знаний, сведений, т. е. информации.

Вскоре после 3000 г. до н. э. в Шумере получила широкое распространение письменность. Именно это нововведение позволило, с одной стороны, создать обширные возможности для общения, а с другой — закрепить существующие обычаи, позволило сверяться с записями прошлого. И, наверное, самое главное — письменность усилила светскую власть, укрепила ее связи с кастой священнослужителей, которые с самого начала обладали монополией на распространение грамотности. Храмы в этот период становятся «сердцевинной», центром городов. В Шумере обнаруживаются сложные формы общения человека с высшими силами.

В древнешумерской религии наблюдалось определенное политическое положение: вся земля была в собственности богов. Царь, царь-жрец и военачальник (в одном лице) были лишь наместниками богов. Можно утверждать, что уже существовала целая каста священнослужителей, специалистов, роль которых была столь велика, что оправдывались расходы на обучение мастерству и знаниям. Как полагают исследователи, достаточно большие коллективные средства расходовались на поддержание религиозного культа. Отсюда пошли пророки, предсказатели, мудрецы. Они же являлись одновременно и руководителями первой организованной системы обучения, основанной на запоминании и переписывании клинописных текстов. Следовательно, уже в древности прекрасно понимали, что необходимо целенаправленно, планомерно и систематически овладевать знаниями, умениями и навыками, т. е. осуществлять процесс получения, сохранения и передачи нужной информации.

Если обратиться к истории установления власти правителей в Шумере, то можно обнаружить, что на смену правителям-жрецам пришли правители-цари. Ученые полагают, что первоначально это были военачальники, которые назначались городами для командования войсками, а затем, когда надобность в них миновала, не пожелали сложить свои полномочия. Но, как представляется, здесь речь может идти как раз о том, что эти правители-цари получили достаточный объем знаний (информации) для того, чтобы без них в государстве уже было не обойтись. Можно привести и мифологическое обоснование такой точки зрения. Существует миф о разумном рыбоподобном существе Оанне и его преемниках Аннетодах, учивших людей «письму и наукам, и различным искусствам, и построению городов, и законодательству, и земледелию, и храмовзданию, и землемерию». «С тех пор ничего не изобрели, что бы выходило за пределы этого... Оанн написал книгу и передал ее людям». Клинописное сказание о седьмом допотопном патриархе, царе Сиппара Энмедуранки, повествует, что этому любимцу богов Шамаш и Адад поведали тайны Ану, Энлиля и Эа и вручили скрижали таинств неба и земли, которые

он потом передал своему сыну. На небесах находятся, кроме того, «скрижали судьбы» и «книги повелений богов и жизни людей», которыми владеет верховный владыка неба и земли. Небо — прототип земли, все земное создано по образу небесного, между тем и другим — неразрывная связь: небо проявляет себя как предвечными откровениями, так и ежедневными — в явлениях природы, особенно в небесных светилах.

Как отмечают исследователи истории Древнего Шумера, именно тогда появляются сильные личности, благодаря которым наступает новый этап истории. Сила таких новых правителей заключалась в их знаниях, сведениях, которые они получили (имели) и которыми они стали делиться, т. е. стали их распространять (распространение информации, важной для государственного, социального устройства).

Таким ярким примером может служить деятельность Саргона I (Саргона Древнего), царя Аккадского государства, который покорил города Шумера и создал новую империю, где действовали писанные законы. Можно привести как пример и деятельность еще одного виднейшего царя — законодателя Хаммурапи, создавшего сборник законов. Разумеется, без знания предыдущего законодательства, обычного права он вряд ли мог создать этот сборник.

С появлением писанных законов информация начинает распространяться гораздо быстрее, повышается и ее качество, а также надежность: теперь она не зависит от того, кто толкует полученные законы (сведения, знания, информацию), поскольку с ними может ознакомиться каждый житель Вавилонии. Самым наглядным примером является решение царя Хаммурапи не только высечь законы на стеле, но и, заботясь о правосудии, сделать несколько копий этих законов и выставить в наиболее многолюдных городах своего государства. Таким образом, он устанавливал правду и распространял нужные ему сведения, законы (информацию).

Основной тематикой законов Хаммурапи были семья, земля, торговля, собственность. Но главным направлением всей его деятельности было осуществление правосудия. Следует подчеркнуть, что сам Хаммурапи был изображен на стеле, где он получает законы от бога солнца (света), справедливости и правосудия Шамаша. Царь Хаммурапи информировал свое население о весьма справедливых законах, где все были равны перед законом, не было привилегий по национальностям (не было различий, например, между вавилонянами и эламитами), была упразднена кровная месть. В прологе и эпилоге (особенно четко) прослеживается идея заботы о благосостоянии народа, защиты слабого.

В законах проявляется и забота о профессиональных воинах, которые получали землю, дом, скот, инвентарь за службу. Царь Хаммурапи считал справедливым защищать и охранять собственность своих подданных. Причем весьма рано (для того времени) в законах проводится разграничение понятий

«собственность» и «владение». Например, имущество ирку защищалось весьма строго, поскольку оно принадлежало самому царю.

Даже такой небольшой экскурс в историю древнего мира показывает, что достаточно рано правители стали осознавать значимость информации. Конечно, в первую очередь, как представляется, это касалось правовой информации, благодаря которой удалось создать крепкое, могущественное государство, как, например, это произошло в Древнем Вавилоне.

В XXI в. актуальной в практическом плане представляется проблема формирования информационного пространства и связи с общественностью органов государственной власти посредством Интернета. Правовое регулирование предполагает на современном уровне развития общества и государства активное взаимодействие органов государственной власти с гражданами и населением в целом. Формы и способы такого рода общения власти с населением складывались исторически, тесно вплетены в социокультурный контекст, зависят во многом от типа политической системы общества и формы государственного правления. В государствах со сложным государственным устройством, например федерациях, каковой является Россия, государственная власть и система законодательства носят двухуровневый характер – федеральный и региональный, поэтому и система связей с общественностью имеет свои особенности на федеральном и региональном уровнях. При этом в субъектах Российской Федерации созданы особые структурные подразделения органов государственной власти, обеспечивающие связи с общественностью (PR).

Имеющийся опыт формирования PR-структур органов законодательной власти в РФ, как на федеральном, так и на региональном уровнях, требует переосмысления целей и задач системы коммуникаций между властью и обществом, специфики формирования PR-служб органов власти в субъектах РФ, системы функционирования региональных органов законодательной власти субъектов РФ. Основой такого рода исследований могут послужить материалы профессиональных PR-изданий и PR-порталов. Кроме того, требуется юридический мониторинг применения нормативных правовых актов, регулирующих деятельность PR-служб органов власти в РФ. Мониторинг правоприменения в данной сфере позволил бы обобщить и критически проанализировать опыт формирования PR-структур органов законодательной власти субъектов РФ, проследить эволюцию самого нормативно-правового регулирования данной сферы деятельности государственной власти. По общему правилу должностные лица и органы государственной власти могут делать только то, что им прямо предписано законом. Поэтому может оказаться, что низкая эффективность деятельности PR-службы органа государственной власти связана с дефектами или пробелами закона, определяющего эту деятельность. Увидеть подобного рода изъяны закона можно в результате мониторинга правоприменения с привлечением профессионалов в вопросах связи с общественностью.

Электронный паспорт в Германии и России

А. В. Сулопаров*

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению опыта внедрения электронного паспорта в Федеративной Республике Германия и перспективам внедрения электронного паспорта в России. Проводится сравнительно-правовой анализ институтов электронного паспорта в ФРГ и универсальной электронной карты в России.

Ключевые слова: административное право, информационное право, электронный паспорт, универсальная электронная карта, электронное правительство, государственные услуги.

Статья посвящена рассмотрению опыта внедрения электронного паспорта в Германии, а также перспективам его внедрения в России. Обратимся к немецкой теории и практике.

Изложение немецкой теории по данному вопросу основывается на работе Д. Хекмана «Право Интернета», один из разделов которой посвящен электронному правительству и электронному паспорту в том числе¹. Как отмечает ученый, одной из основных проблем функционирования электронного правительства в Германии является проблема создания простых и надежных способов электронной коммуникации с участием государства. В настоящее время отсутствуют технические возможности и соответствующие им положения законодательства, которые могли бы юридически оформить электронную коммуникацию между гражданином и государством и в конечном счете поставить электронную коммуникацию на одну ступень с коммуникацией,

* Сулопаров Алексей Валерьевич, канд. юрид. наук, старший преподаватель Юридического института Сибирского Федерального университета. sbmb@list.ru

¹ Heckmann D. Internetrecht. Saarbrücken, 2011. S. 590–598.

основанной на бумажном документообороте¹. Исключением является использование квалифицированной электронной подписи, в отношении которой действует специальный закон.

Со стороны федерального правительства и частных поставщиков услуг предлагаются также некоторые проекты, направленные на внедрение надежной и законной электронной коммуникации. Среди них следует особо выделить De-Mail, E-Postbrief и новый персональный паспорт (далее – новый паспорт).

Новый паспорт должен служить в будущем не просто «классическим документом, удостоверяющим личность», а выполнять функции инструмента идентификации в электронном правительстве и электронной коммерции².

Закон о новых паспортах и электронном подтверждении личности³ (далее – Закон о паспорте) был принят в Германии в 2009 г. Однако несмотря на то, что новый паспорт выдается в Германии уже с ноября 2010 г., на практике многие свои функции он выполняет очень редко. Основной причиной этого является критическое отношение к новому паспорту со стороны населения. Опасения и без того скептически настроенных граждан усилили дискуссии в СМИ по поводу правовой защиты данных и безопасности паспорта⁴. В то же время меры, направленные на поддержку паспорта, не дают пока значительного эффекта.

Далее рассмотрим вопрос о функциях нового паспорта. После вступления в силу Закона о паспорте к 01.11.2010 г. область применения документов, удостоверяющих личность, была расширена. Теперь новый паспорт призван выполнять три функции. Наряду с классической функцией идентификации появилась функция электронного подтверждения идентичности, а также возможность использования нового паспорта для подписания.

Новый паспорт останется в будущем прежде всего как документ, удостоверяющий личность, что позволит посредством визуального контроля идентифицировать его владельца. Как и его предшественник, новый паспорт оснащен зоной с машиночитаемой информацией, из которой можно получить самые важные идентифицирующие данные. Вместе с тем новшеством является оснащение нового паспорта электронным средством хранения и обработки данных. Речь здесь идет о компьютерном чипе с информацией, считываемой бесконтактным способом.

Электронное подтверждение личности в качестве инструмента идентификации призвано в первую очередь укрепить доверие электронных партнеров

¹ Stach, DuD 2008, 184; Werner/Wegener, Bürgerportale, CR 2009, 310. Цит. по: *Heckmann D.* Internetrecht. Saarbrücken, 2011. S. 584.

² Schulz, CR 2009, 267, 268; Roßnagel/Hornung/Schnabel, DuD 2008, 168; Luderschmid, KommP spezial 2009, 135. Цит. по: *Heckmann D.* Internetrecht. Saarbrücken, 2011. S. 590.

³ URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/pauswg/BJNR134610009.html>

⁴ *Heckmann D.* Internetrecht. Saarbrücken, 2011. S. 591.

по коммуникации¹. Для этой цели новый паспорт должен в качестве стандартного доказательства присутствия осуществлять быструю и защищенную от взлома идентификацию.

Законодатель при рассмотрении электронного подтверждения личности ставит на первый план аспекты безопасности данных и их защиты. Так, закон предоставляет уполномоченным поставщикам услуг возможность запрашивать данные у владельца паспорта только в процессе подтверждения личности. Употребление термина «запрашивать» подчеркивает, что передача данных осуществляется не автоматически, а, напротив, зависит от воли заинтересованного субъекта². Это способствует усилению информационного самоопределения владельца паспорта.

До сих пор остается неясным вопрос, является ли электронное подтверждение личности бесспорным доказательством того, что владелец паспорта осуществляет электронную идентификацию и совершает при необходимости дальнейшие действия самостоятельно. Развитие судебной практики по данному вопросу пока еще только ожидается.

Новый паспорт может также использоваться как средство подписания. Согласно параграфу 22 Закона о паспорте персональный паспорт сделан так, что может служить надежным средством изготовления подписи. Под таким средством в соответствии с п. 2 параграфа 2 Закона ФРГ об электронной подписи³ понимается программное обеспечение или оборудование для хранения и применения соответствующего ключа подписи. Условием для использования нового паспорта как карты для подписания является, тем не менее, выдача квалифицированного сертификата.

По причине правового обособления функции паспорта и функции подписания в случае утери нового паспорта необходимо как блокирование функции электронного подтверждения личности, так и функции средства подписания.

В настоящее время в Интернете существует около 20 областей, в которых граждане Германии может применять новый паспорт с использованием средств электронной идентификации. Например, паспортом можно пользоваться при работе с центром нарушений правил дорожного движения Федерального автотранспортного ведомства. Этот сервис владелец нового паспорта может использовать при запросе, который обрабатывается устройством для чтения карт, имеющим соответствующее приложение AusweisApp и Online-Ausweisfunktion. Согласно некоторым данным, к наиболее часто используемым приложениям относятся также сервисный портал немецкого

¹ Roßnagel/Hornung, DÖV 2009, 301, 302 f.; Borges, NJW 2010, 3334, 3335; dazu ausführlich auch Polenz, MMR 2010, 671, 673 ff. Цит. по: *Heckmann D. Internetrecht*. Saarbrücken, 2011. S. 591.

² Schulz in Schliesky, Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis, 2009, § 21 Rn. 14. Цит. по: *Heckmann D. Internetrecht*. Saarbrücken, 2011. S. 591.

³ URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sigg_2001/gesamt.pdf

пенсионного страхования и возможность запроса относительно денежных выплат за детей в ведомство по труду.

Предполагается, что с новым паспортом гражданину Германии предоставляется современный инструмент аутентификации, который отвечает как запросам практики, так и полностью удовлетворяет требованиям, касающимся аспектов защиты данных и их безопасности¹. Хотя новый паспорт обеспечивает для электронного подтверждения личности достаточно высокий уровень безопасности, единичные случаи злоупотребления отнюдь не исключены. Ввиду неопределенности правовых последствий неправомерного использования, воровства и поломки владельцу паспорта рекомендуется проявлять повышенную заботу в обращении с новым паспортом².

Далее перейдем к рассмотрению перспектив внедрения электронного паспорта в России. В Российской Федерации в настоящее время подготовлен проект федерального закона «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации» (далее — Проект)³.

Согласно ст. 1 Проекта основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории РФ, а также в информационных системах, является паспорт гражданина РФ, оформленный в виде идентификационной карты с электронным носителем информации (далее — электронная карта).

Таким образом, наша страна, пусть и с некоторым опозданием, также идет по пути создания паспорта нового поколения. Анализ норм Проекта показывает, что электронная карта, как и новый немецкий паспорт, призвана выполнять ряд функций. Прежде всего это функция удостоверения личности гражданина (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 Проекта), а также функция электронного подтверждения личности по терминологии немецкого законодателя (ч. 1 ст. 1 Проекта).

Вместе с тем в Проекте отсутствуют нормы, которые позволяли бы с уверенностью утверждать, что электронная карта может быть использована как средство электронной подписи. В этом проявляется отличие электронной карты от нового немецкого паспорта.

В целом Проект представляет собой достаточно лаконичный документ, прочтение которого оставляет больше вопросов, чем ответов. Для его применения на практике предполагается принятие целого ряда подзаконных нормативных актов.

Следует отметить, что существует достаточно большое число противников электронной карты, которые выдвигают ряд аргументов против ее введения.

¹ Borges, NJW 2010, 3334, 3339; eine datenschutzrechtliche Analyse der Authentifizierungsfunktion findet sich bei Roßnagel/Hornung/Schnabel, DuD 2008, 168. Цит. по: *Heckmann D.* Internetrecht. Saarbrücken, 2011. S. 598.

² *Heckmann D.* Internetrecht. Saarbrücken, 2011. S. 598.

³ URL: <http://www.rg.ru/2013/01/29/elektr-pasport-site-dok.html>

Помимо доводов, основанных на религиозных и этических соображениях, существуют и другие опасения, заслуживающие внимания.

В частности, утверждается, что гражданин фактически может не знать, какая информация содержится на электронном устройстве, которое он постоянно носит с собой, особенно если она может многократно перезаписываться, в том числе и дистанционно. Человек, не владеющий специальным оборудованием и знаниями, не сможет проконтролировать информацию о себе¹. Действительно, в настоящее время Проект не дает ответа на этот вопрос. Ст. 4 Проекта говорит: «Исчерпывающий перечень визуальных (графических) сведений и сведений в электронной (машиносчитываемой) форме, содержащихся на электронной карте, устанавливается Правительством Российской Федерации». Таким образом, решение данного важного вопроса передано на усмотрение органу исполнительной власти. Возможно, более правильным было бы установить данный перечень в законе. Так или иначе представляется, что указанный перечень должен быть максимально конкретным, а возможность записи на карту иной информации без ведома ее носителя должна быть исключена, в том числе под угрозой уголовной ответственности.

В этом плане показателен опыт Германии. В параграфе 5 Закона о паспорте дается исчерпывающий перечень сведений, которые содержатся в паспорте. При этом в п. 2 параграфа 5 указаны сведения, которые наносятся на паспорт и могут быть прочитаны без специальных устройств. В п. 4 перечисляются сведения, содержащиеся в области для автоматического считывания, а п. 5 устанавливает, что хранящиеся сведения должны защищаться от неправомерного изменения, стирания или считывания.

Обращает на себя внимание также размытость формулировок Проекта относительно биометрических данных гражданина, хранящихся на электронной карте. Следует отметить, что противники карты ссылаются в том числе на неправомерность и этическую несостоятельность использования биометрических данных для идентификации людей. В то же время Проект фактически обходит этот вопрос стороной и в п. 2 ст. 1 вскользь упоминает биометрические данные: «Электронная карта представляет собой материальный носитель информации с персональными данными владельца, включая биометрические персональные данные...» Остается неясным, какие именно биометрические данные Правительство РФ посчитает нужным включить в паспорт. Что касается закона ФРГ, то здесь в параграфе 5 содержится только указание на то, что среди визуально читаемых сведений следует указывать цвет глаз владельца паспорта. Какие-либо иные биометрические данные в немецком паспорте отсутствуют.

Еще одним аргументом против электронной карты называется возможность установления тотального контроля над личностью. Возможно,

¹ URL: http://www.logoslovo.ru/forum/all/topic_6497/

сейчас это звучит несколько необычно, но существуют исследования специалистов в области информационного права, в которых утверждается, что если информация, полученная полицией, налоговой службой, службой социальной защиты, здравоохранения и другими агентствами, будет собрана в одном месте, свобода индивида будет находиться под существенной угрозой. Досье с частной информацией – это отличительный признак тоталитарных государств¹. В заключении депутата Государственной Думы ФС РФ, специалиста в области электроники, кандидата технических наук С. М. Сокола говорится: «Массовое внедрение унифицированных средств идентификации граждан приведет к тотальному контролю и управлению каждым человеком и обществом в целом»². Сказанное снова возвращает нас к пока еще не решенному вопросу относительно перечня сведений, хранящихся на электронной карте.

Анализ Проекта показывает, что российский паспорт будет в обязательном порядке служить средством идентификации при оказании электронных услуг, фактически не оставляя иного выбора гражданину. В таком случае повышается опасность установления контроля над личностью. В то время как параграф 18 Закона ФРГ о паспорте предоставляет владельцу паспорта право использовать его как средство электронной идентификации, но не обязывает гражданина это делать. Следует повториться, что немецкий закон достаточно четко разграничивает функции паспорта как средства удостоверения личности и как средства электронной идентификации. В Проекте же эти функции неразрывно связаны между собой.

Высказанные выше опасения усиливает предложение объединения функций универсальной электронной карты (УЭК) и электронного паспорта.

Введение УЭК предусмотрено главой 6 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». ОАО «УЭК» и Федеральная миграционная служба в настоящее время обсуждают законопроект, согласно которому универсальная электронная карта с 2015 г. будет совмещена с паспортом нового поколения. Электронный паспорт сможет предоставлять россиянам не меньше услуг, чем УЭК. Он будет содержать платежное приложение, с помощью которого можно оплачивать транспорт, медицинские услуги, ЖКХ и другие государственные и муниципальные услуги³.

При объединении электронного паспорта и УЭК паспорт, помимо функций удостоверения личности и электронной идентификации, сможет

¹ Marcel v Metropolitan Police Comr (1992) ch 225, 240. Цит. по: Information Technology Law / Diane Rowland, Uta Kohl, Andrew Charlesworth. – 4th ed. P. 147.

² Цит. по: URL: http://www.logoslovo.ru/forum/all/topic_6497/

³ URL: <http://innoros.ru/news/13/02/universalnaya-elektronnaya-karta-budet-sovmeshchena-s-pasportom-novogo-pokoleniya>; <http://уэк-вопонеж.рф/news/sostoyalas-press-konferentsiya-na-temu-universalnaya-elektronnaya-karta-status-i-dalneishee-raz>

выполнять также функции электронной подписи. Данная функция не требует получения дополнительного сертификата и размещается на УЭК сейчас в добровольном порядке.

Из информации, размещенной на сайте ОАО «УЭК», следует, что в настоящее время УЭК имеет в том числе встроенный микрочип для хранения данных и электронных приложений (идентификационное, банковское, полис ОМС, страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, региональное, муниципальное). Это означает, что УЭК позволяет совместить возможности банковской и транспортной карт, полиса обязательного медицинского страхования и страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования. Более того, отмечается, что техническая возможность УЭК позволяет использовать УЭК как пропуск, дисконтную карту¹.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на то что функция электронной подписи и функция платежного приложения в настоящее время размещаются добровольно, в перспективе внедрение их в электронный паспорт может создать возможности для правовой дискриминации лиц, не желающих использовать паспорт как средство платежа или средство подписания.

Следует также отметить, что по смыслу ст. 22 вышеуказанного Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ перечень сведений, вносимых на УЭК, может определяться федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, что снижает уровень правовой защищенности субъекта персональных данных.

Таким образом, при объединении электронного паспорта и УЭК функции паспорта существенно расширятся за счет функции электронной подписи, а также функции платежного документа и ряда других.

С учетом сказанного выглядят достаточно обоснованными опасения тех, кто утверждает, что в будущем можно будет легко купить базы персональных данных так же, как сейчас покупаются и продаются базы данных отдельных государственных органов. Не исключены и ситуации, когда человек придет, например, в поликлинику или его остановит инспектор ДПС и вместе с проверкой личности узнает состояние банковского счета, перечень объектов недвижимости².

В настоящее время «отследить» передвижения человека можно лишь определенным ограниченным перечнем способов: по банковской карте, если она используется, по сигналу сотовой связи. С введением электронного паспорта с функциями УЭК такие возможности существенно расширятся, и отследить можно будет очень многое: покупку билетов, снятие денег, оплату коммунальных услуг, посещение врача, покупки в магазине и т. п.

¹ URL: <http://www.uecard.ru/for-sitizens/q-a-citizens?view=category&layout=categorylist&task=list&catid=1>

² URL: <http://fognews.ru/elektronnye-pasporta-nashe-vse.html>

Объединение всех функций в одном документе также может породить ряд юридических проблем, в настоящее время не изученных теорией права. Речь идет, в частности, о следующем. В настоящее время под паспортом понимается важный личный документ. К таковым, по мнению А. В. Бриллиантова, следует относить лишь те документы, где удостоверяются факты, относящиеся непосредственно к личности. По мнению ученого, понятия «официальный документ» и «важный личный документ» имеют не только уголовно-правовое, но и гражданско-правовое и международно-правовое значение. В связи с этим значимость разграничения документов различных видов достаточно велика¹. Отсюда возникает вопрос о правовом статусе электронного паспорта в том случае, если он будет объединять указанные выше функции. Будет ли он являться документом? С одной стороны, изначально он является документом, пусть и электронным, с другой – вряд ли можно обозначить как документ такое средство платежа, как банковская карта. Удостоверяет ли банковская карта сведения, относящиеся непосредственно к личности? Думается, что нет. Более того, в случае совершения, например, преступления, предметом которого будет являться электронный паспорт, до конца не ясно, по какой статье необходимо будет его квалифицировать: по статье, предусматривающей ответственность за совершение компьютерного преступления, совершение преступления против собственности, подлог или по какой-либо иной статье, в частности по статье за нарушение неприкосновенности частной жизни.

Анализ предлагаемых функций электронного паспорта позволяет разграничить их на два больших вида: на функции, относящиеся к личным правам, не передаваемым и не отчуждаемым, а также на функции, относящиеся к имущественным правам. Последние, к которым относятся функции банковской карты, пенсионного, страхового свидетельства и т. п., могут осуществляться с помощью различных электронных карт. Объединение двух указанных выше групп функций в одном документе следует оценить критически. В частности, при утрате электронного паспорта его владелец лишится возможности осуществлять не только имущественные права, но и личные, даже несмотря на то, что в случае хищения паспорта целью похитителя может являться только завладение имуществом владельца паспорта.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Введение электронного паспорта является своевременным, современным и необходимым шагом на пути создания электронного правительства. Дискуссионными при этом являются вопросы количества осуществляемых с помощью такого документа функций.

В Германии число функций электронного паспорта равняется трем, и они достаточно конкретно определены в немецком законе о паспорте. В то же

¹ Бриллиантов А. В. О понятии важного личного документа // Уголовное право. 2011. № 1. С. 9–14 // СПС КонсультантПлюс.

время российский проект закона о паспорте достаточно лаконичен. Из Проекта следует, что паспорт призван выполнять только две функции. Но при объединении паспорта и УЭК число функций может возрасти как минимум до четырех. При этом серьезные опасения вызывают два момента, связанных с введением электронного паспорта. Во-первых, установление перечня информации, содержащейся в паспорте, а также регулирование ряда других вопросов на уровне подзаконных актов. Во-вторых, объединение в перспективе в одном документе самых разных видов персональных данных, касающихся разных сфер жизни человека, при котором функция удостоверения личности отодвигается на второй план. Условиями проведения реформы по введению нового паспорта должны являться, таким образом, добровольность объединения разных функций в одном документе, постепенность и обеспечение безопасности.

Официальное электронное опубликование регионального законодательства

Е. С. Луценко*

Аннотация: В статье анализируется и обобщается опыт различных регионов Российской Федерации в области официального опубликования законов субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционное право, информационное право, правовая информатика, информатизация, официальное опубликование, законодательство, субъект Российской Федерации.

Стремительное развитие информационных технологий оказало глубокое влияние на современные способы распространения правовой информации. В настоящее время как в России, так и за рубежом разработка электронных банков данных правовых актов, справочно-информационных правовых систем, интернет-порталов правовой информации является магистральным направлением развития права. Проблемы обеспечения свободного доступа к правовой информации, в том числе посредством Интернета, находятся в поле зрения как отечественных¹, так и зарубежных ученых². В рамках данной

* Луценко Екатерина Сергеевна, старший преподаватель ФГБОУ ВПО Ростовского государственного университета путей сообщения. ekaluts@gmail.com

¹ См., например: Червяковский А. В. Информационно-коммуникационные технологии и распространение правовой информации // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединенной конференции (23–25 октября 2007 г., Санкт-Петербург). СПб., 2007. С. 247–249; Ясков В. В., Незнамов А. В. Региональное электронное законодательство: некоторые проблемы на примере Свердловской области // Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. Н. А. Шевелёвой. СПб., 2011. С. 124–130.

² См., например: Thorpe S. Online legal information in Denmark, Norway, and Sweden [Электронный ресурс] // URL: <http://www.llrx.com/features/scanda.htm#norway> (дата обращения: 24.01.2013); Poulin D. Open access to law in developing countries [Электронный ресурс] // URL: <http://access-to-law.com/elaw/readings.htm> (дата обращения: 24.01.2013); Martin P. The Internet: “full and unfettered access” to law – some implications. 26 N. Ky. L. Rev. 181 (1999) [Электронный ресурс] // URL: <http://access-to-law.com/elaw/readings.htm> (дата обращения: 25.01.2013).

проблематики можно выделить вопросы, связанные с использованием интернет-ресурсов в качестве источников официального опубликования нормативных актов.

Вопросы внедрения официального электронного опубликования на федеральном уровне рассматриваются в ряде современных научных работ¹. В то же время новеллы регионального законодательства об официальном электронном опубликовании нормативных правовых актов освещались мало². В связи с этим исследование вопросов, связанных с внедрением официального электронного опубликования в субъектах РФ, представляется весьма актуальным.

Как известно, с принятием Федерального закона (далее — ФЗ) от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» и Указа Президента РФ от 17 ноября 2011 г. № 1505 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» источником официального электронного опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, актов Президента РФ и Правительства РФ является «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). На данном портале могут быть размещены (опубликованы) законы и иные правовые акты субъектов РФ, но такое размещение не является официальным опубликованием (ч. 3 ст. 9.1 ФЗ от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ (ред. от 25.12.2012 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»).

Общие требования к обнародованию и официальному опубликованию нормативных актов субъекта Федерации установлены ФЗ от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Закон закрепляет обязанность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ направлять принятые законы для обнародования высшему должностному лицу субъекта РФ в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта РФ (ч. 1 ст. 8 ФЗ № 184-ФЗ); обязанность высшего должностного лица субъекта РФ обнародовать конституцию (устав), закон субъекта РФ в случае, если указанный акт не будет отклонен высшим должностным лицом субъекта РФ (ч. 2 ст. 8 ФЗ

¹ См.: Официальное электронное опубликование: история, подходы, перспективы / Под ред. проф. В. Б. Исакова. М., 2012; Червяковский А. В. О новом порядке официального опубликования федеральных законов // Современное право. 2012. № 2. С. 15–18.

² См., например: Смышляев С. М. Электронное опубликование нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Интернет и современное общество: Труды XIII Всероссийской объединенной конференции (19–22 октября 2010 г., Санкт-Петербург). СПб., 2010. С. 54–58.

№ 184-ФЗ). Кроме того, согласно ч. 5 ст. 8 ФЗ № 184-ФЗ конституция (устав) и закон субъекта РФ вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования. Порядок опубликования актов высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не регламентируется ФЗ № 184-ФЗ.

Таким образом, детальное правовое регулирование процедуры официального опубликования относится к компетенции субъектов Федерации. Соответствующие нормы содержатся в законах субъектов Федерации о порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов либо в законах субъектов Федерации о нормативных правовых актах. В субъектах Федерации сохраняется традиционное печатное опубликование (республики Адыгея, Калмыкия; Астраханская, Волгоградская, Воронежская, Омская, Ростовская, Самарская, Тульская, Ульяновская области) либо внедряется официальное электронное опубликование в различных формах:

В республиках Ингушетия, Карелия, Ставропольском крае, Амурской, Костромской, Смоленской, Тверской областях официальным опубликованием считается первая публикация нормативного правового акта в печатном издании. Одновременно признаются официальными тексты нормативных правовых актов, включенные в машиночитаемом виде в интегрированный полнотекстовый банк правовой информации (эталонный банк данных правовой информации) «Законодательство России», обеспечение доступа к которому осуществляется федеральными органами государственной охраны в соответствии с федеральным законодательством¹.

В Карачаево-Черкесской Республике, Липецкой области официальным опубликованием считается первая публикация нормативного правового акта в печатном издании либо внесение его текста в Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ².

¹ См.: ст. 28 закона Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия»; ч. 4 ст. 29 закона Республики Карелия от 4 июля 2012 г. № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия»; ч. 2 ст. 1 закона Ставропольского края от 8 июня 2012 г. № 56-кз «О порядке официального опубликования и вступления в силу правовых актов Ставропольского края»; ч. 3 ст. 5 закона Амурской области от 3 ноября 2009 г. № 263-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области»; ч. 8 ст. 21 закона Костромской области от 11 января 2007 г. № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области»; ч. 8.1 ст. 1 закона Смоленской области от 7 мая 2002 г. № 48-з «О порядке опубликования, вступления в силу и действия областных нормативных правовых актов»; ч. 6 ст. 14 закона Тверской области от 16 марта 2004 г. № 13-ЗО «О нормативных правовых актах Тверской области».

² См.: ч. 1 ст. 42 закона Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики»; ч. 4 ст. 21 закона Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области».

В Республике Саха (Якутия), Оренбургской, Пензенской областях официальным опубликованием нормативных правовых актов является первая публикация полного текста акта в официальных печатных изданиях. В то же время официальным электронным источником опубликования нормативных правовых актов признается федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ¹.

В Забайкальском крае, Брянской области официальным опубликованием считается первая публикация нормативного правового акта в печатном издании или в интегрированном полнотекстовом банке правовой информации (эталонный банк данных правовой информации) «Законодательство России»².

В Республике Башкортостан, Краснодарском, Красноярском, Хабаровском краях, Ивановской, Калужской, Новосибирской, Тюменской областях, Москве, Санкт-Петербурге официальным опубликованием считается первая публикация нормативного правового акта в печатном издании или первое размещение (опубликование) на специализированном официальном интернет-портале субъекта Федерации (либо официальном сайте органа государственной власти субъекта РФ)³.

В Республике Коми установлено несколько источников электронного опубликования: официальный сайт Республики Коми в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и электронное периодическое изда-

¹ См.: ч. 1 ст. 16 закона Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. № 98-3 № 199-III «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)»; ст. 58 закона Оренбургской области от 14 марта 2002 г. № 455/380-II-ОЗ «О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области»; ст. 13 закона Пензенской области от 1 ноября 1999 г. № 171-ЗПО «О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области».

² См.: ч. 2 ст. 26 закона Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 321-33К «О нормативных правовых актах Забайкальского края»; ч. 1 ст. 29 закона Брянской области от 23 октября 1997 г. № 28-3 «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области».

³ См.: ст. 3 закона Республики Башкортостан от 11 мая 1995 г. № 1-з «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Башкортостан, актов Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан»; ч. 1—3 ст. 46 закона Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»; ч. 1 ст. 5 закона Красноярского края от 22 декабря 2008 г. № 7-2627 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края»; ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 4 закона Хабаровского края от 31 июля 2002 г. № 48 «О порядке официального опубликования и вступления в силу законов Хабаровского края и иных нормативных правовых актов Хабаровского края»; ч. 1.1, 1.2 ст. 2 закона Ивановской области от 23 ноября 1994 г. № 27-ОЗ «О порядке обнародования (официального опубликования) правовых актов Ивановской области, иной официальной информации»; ч. 2 ст. 53 закона Калужской области от 25 июля 1995 г. № 12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области»; ч. 2 ст. 26 закона Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области»; ч. 2, 2.1. ст. 32 закона Тюменской области от 7 марта 2003 г. № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия нормативных правовых и правовых актов Тюменской области»; ст. 19 закона г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах г. Москвы»; ч. 2 ст. 1 закона Санкт-Петербурга от 16 июля 2010 г. № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга».

ние «Эталонный банк правовой информации „Законодательство России“», включающее базу данных «Банк правовых актов Республики Коми» в составе интегрированного полнотекстового банка правовой информации (эталонный банк данных правовой информации) «Законодательство России»¹.

Таким образом, в субъектах, внедривших официальное электронное опубликование, единый механизм такого опубликования отсутствует. Субъекты Федерации избирают различные модели официального электронного опубликования (внесение в Федеральный регистр нормативных актов субъектов РФ, размещение на официальном правовом портале субъекта Федерации, внесение в Эталонный банк правовой информации «Законодательство России»). При этом, как правило, имеет место множественность источников официального опубликования. Если электронное официальное опубликование вводится без установления приоритета печатного издания, то в этом случае возникают затруднения с определением даты вступления акта в силу. В условиях множественности источников официального опубликования для определения даты вступления акта в силу необходимо всякий раз устанавливать, в каком источнике акт был опубликован первоначально, что вызывает определенные затруднения. В целях устранения указанных недостатков В. Б. Исаков предлагает строить систему официального электронного опубликования на следующих принципах: первоначальное опубликование осуществляется в электронной форме на официальной странице органа государственной власти в системе официального электронного опубликования; затем осуществляется публикация в печатной форме, являющаяся повторной официальной публикацией; в случае расхождения этих публикаций приоритет имеет электронная версия официального документа².

В настоящее время является актуальным вопрос о том, необходима ли унификация процедуры официального электронного опубликования в субъектах РФ путем формирования единой системы официального опубликования правовых актов в электронном виде³. Создание такой системы может стать основой для масштабной систематизационной работы по согласованию федерального и регионального законодательства, устранению противоречий в региональном законодательстве. Для внедрения единой системы офи-

¹ См.: ч. 1, 2 ст. 8 закона Республики Коми от 4 ноября 2002 г. № 101-РЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Коми и иных правовых актов, принимаемых в Республике Коми, а также о порядке опубликования материалов, подлежащих официальному опубликованию».

² Официальное электронное опубликование: история, подходы, перспективы / Под ред. проф. В. Б. Исакова. М., 2012. С. 201–202.

³ Волков А. А., Ковальчук Э. В. Вопросы опубликования правовых актов на Официальном Интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru // Серия «Электронное законодательство». 2011. Вып. 2: Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / Науч. ред. Н. А. Шевелёва. СПб., 2012. С. 97.

циального опубликования необходимы не только технические и материальные ресурсы, но и правовая основа. Потребуется внесение изменений в ФЗ № 184-ЗФ, закрепляющих единый источник официального электронного опубликования региональных актов – Официальный интернет-портал правовой информации (с сохранением печатного опубликования как факультативного). Соответствующие изменения потребуется внести и в региональное законодательство.

В целом на данном этапе электронное опубликование в субъектах Федерации можно рассматривать как факультативную форму официального опубликования. Полный отказ от печатного опубликования на сегодняшний день невозможен, поскольку значительное число российских граждан не имеет доступа в Интернет и не владеет навыками работы с компьютером. В то же время аудитория сети Интернет увеличивается с каждым годом. По прогнозам, к концу 2014 г. интернет-аудитория в России должна составить 80 млн пользователей¹. Поэтому нет сомнений в том, что введение официального электронного опубликования – перспективное направление как за рубежом, так и в России, в том числе в ее субъектах. Электронное официальное опубликование позволяет оперативно, в кратчайшие сроки доводить тексты вновь принятых нормативных актов до десятков тысяч пользователей, т. е. обеспечивает максимальную доступность правовой информации. Упрощается поиск правовой информации, так как для знакомства с актуальной версией нормативного акта уже не требуется отыскивать все печатные периодические издания, в которых публиковались изменения и дополнения, вносимые в указанный акт. Именно электронное опубликование позволяет наиболее оперативно создавать текущую редакцию акта путем инкорпорирования внесенных изменений и дополнений. Постепенное инкорпорирование в едином электронном банке данных всех опубликованных актов субъекта Федерации обеспечивает основу для осуществления дальнейшей систематизации регионального законодательства, в том числе и в направлении создания электронного Свода законов субъекта Федерации.

В заключение необходимо отметить следующее:

В настоящее время субъекты Федерации внедряют собственные модели официального электронного опубликования: внесение в Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ; размещение акта на официальном правовом портале субъекта Федерации (либо официальном сайте органа государственной власти субъекта Федерации); внесение акта в Эталонный банк правовой информации «Законодательство России». Можно предположить, что рано или поздно электронное опубликование будет внедрено во всех субъектах Федерации.

¹ Интернет в мире и в России [Электронный ресурс] // URL: http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151 (дата обращения: 25.01.2013).

При введении официального электронного опубликования в субъектах Федерации следует законодательно разрешать вопрос о том, какой источник официального опубликования (печатный либо электронный) признается приоритетным.

При введении официального электронного опубликования в субъекте Федерации желательно устанавливать единый источник официального электронного опубликования, функционирующий на принципах открытого и бесплатного доступа ко всей правовой информации, с возможностью различных видов поиска, подписки на рассылку информации о размещенных актах, получения актуальных текущих редакций актов и т. д.

В перспективе возможна унификация процедуры официального электронного опубликования в субъектах РФ путем формирования единой системы официального опубликования правовых актов в электронном виде. Соответствующие изменения потребуются внести в федеральное и региональное законодательство.

* Сведения о нормативных актах субъектов Российской Федерации приведены по состоянию на 27.03.2013 г. Автором использовались тексты нормативных актов субъектов РФ, содержащиеся в Федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов РФ.

Актуальные вопросы ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Б. В. Бочков*

***Аннотация:** В статье анализируется и обобщается практика ведения Федерального регистра нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** конституционное право, информационное право, нормативный правовой акт, федеральный регистр нормативных правовых актов, субъект Российской Федерации.*

Одной из важнейших задач, стоящих перед Министерством юстиции Российской Федерации, является осуществление мер по обеспечению единства правового пространства.

Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹ на Министерство юстиции РФ возложена обязанность ведения федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ – Федерального регистра. Федеральный регистр представляет собой распределенную базу данных, содержащую в электронном и документальном виде нормативные правовые акты субъектов РФ и сведения о них.

На территории каждого субъекта РФ эти задачи успешно реализуются территориальными управлениями Минюста России по субъекту (субъектам) РФ, которые осуществляют непосредственное ведение и формирование информационной базы данных Федерального регистра нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ (региональный уровень).

* Бочков Борис Владимирович, начальник отдела Главного управления Министерства юстиции России по Хабаровскому краю и ЕАО. greekmos@yandex.ru

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3356.

Необходимо отметить, что обязательному включению в базу данных Федерального регистра подлежат конституции (уставы) и законы субъектов РФ, акты законодательного (представительного) органа, акты органов исполнительной власти, если они носят нормативный характер.

В Федеральный регистр также включаются акты иных органов власти, если они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций, имеют межведомственный характер. Подлежат включению в Федеральный регистр соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органом государственной власти субъекта РФ; правовые акты, изменяющие (дополняющие) правовой акт в целом (новая редакция) или его часть; акты, содержащие положения об отмене, признании утратившим силу, продлении срока действия, приостановлении действия правового акта, признании недействующим; акты, устанавливающие порядок, сроки ввода в действие (вступления в силу) основного правового акта в целом или его частей, а также содержащие иную информацию о состоянии или изменении реквизитов правового акта; изменения и дополнения, вносимые в соглашения, а также все приложения к ним, принятые впоследствии; акты субъектов РФ о ратификации, утверждении или другом способе выражения согласия на обязательность соглашения; акты, вносящие в правовой акт изменения ненормативного характера (например изменяющие поименный состав комиссии или органа).

В Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ территориальными органами Минюста России Дальневосточного федерального округа внесено более 83 тыс. региональных нормативных правовых актов и более 100 тыс. документов, содержащих дополнительные сведения к ним (экспертные заключения территориальных органов Минюста России, акты судебных органов, органов прокуратуры, иных органов, писем и др.). Пользователи рассматриваемой правовой системы получают доступ к указанной дополнительной информации.

Поисковая система позволяет одновременно открыть несколько окон, в каждом из которых можно указать различные критерии запроса для поиска интересующих документов. Поиск документов осуществляется и без указания значений реквизитов поиска, в этом случае на экране отображается полный список документов, содержащийся на текущий момент в базе данных.

Одним из основных принципов ведения Федерального регистра является общедоступность и открытость содержащейся в нем информации. Приказом Минюста России от 20.12.2005 г. № 244 утвержден Порядок предоставления сведений, содержащихся в Федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов РФ¹, которым определены общие принципы организации

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 3. 16.01.2006.

работы по предоставлению сведений, содержащихся в Федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов РФ, состав таких сведений и условия доступа к ним органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства (заявителей).

Предоставление сведений, содержащихся в Федеральном регистре, осуществляется территориальными управлениями Минюста России по субъекту (субъектам) РФ в документальном и электронном виде в следующем объеме:

- информация о включении правового акта в Федеральный регистр;
- номер и дата государственной регистрации правового акта;
- реквизиты правовых актов (вид акта и наименование принявшего его органа, дата принятия (подписания) акта, его номер и заголовок);
- сведения об изменении (дополнении), отмене (признании утратившим силу) правового акта;
- копия текста или фрагмента текста правового акта;
- источник официального опубликования правового акта.

Ознакомиться с текстами и получить необходимую дополнительную информацию о нормативных правовых актах субъектов РФ возможно с использованием интернет-ресурса: <http://zakon.scli.ru/> или на интернет-сайте Министерства юстиции РФ www.minjust.ru.

В целом, рассматривая практику работы с информационной системой Федерального регистра, следует отметить ее стабильность. Вместе с тем имеются определенные проблемы технического характера, возникающие в ходе эксплуатации программного обеспечения. В частности, в 2009 г. они были зафиксированы при переходе от использования программно-технологического комплекса (ПТК) «Регистр» к использованию подсистемы «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России (ПС НПА). Это выразилось в потере части данных (текстов экспертных заключений, редакций ряда документов, сведений об опубликовании), дублировании экспертных заключений, автоматическом изменении наименований нормативных правовых актов и др.

Кроме того, отсутствовала возможность:

- формирования ссылок на федеральное законодательство (в том числе через веб-доступ);
- корректного поиска нормативных правовых актов по классификатору, дате, органу принятия, названию акта, словам из текста акта;
- быстрого действия программного комплекса;
- формирования внутренних отчетов, подобных тем, какие имели место в предыдущей программе ПТК «Регистр»: «отсутствие текстов актов»,

«ошибки по дополнительным сведениям», «неопубликованные акты», «сводка по видам актов», «требуется повторная экспертиза», «ошибки», «документы без экспертиз», «документы без текстов экспертиз», «список несоответствующих», «отчет по исполнителям экспертиз», «статистика» и др.;

- облегчения работы пользователя при редактировании табличных форм, содержащихся в актах и созданных в формате Excel.

Вызывала неудобство эксплуатация портала регистров, расположенных в сети Интернет, на ресурсах zakon.scli.ru.

В последнее время указанные проблемы были учтены разработчиками программного продукта и были сделаны определенные технические улучшения. Однако на сегодняшний момент в отдельных регионах остаются нерешенными вопросы:

- обработки и сохранения в полном объеме текстовых документов, содержащих значительное количество данных, в том числе и табличных (например, региональные законодательные акты о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, отдельные долгосрочные целевые программы);
- невозможности с первого раза присвоить номер государственной регистрации нормативному правовому акту;
- отсутствия возможности проставления гиперссылок на федеральное законодательство посредством базы данных «Эталон»;
- некорректного формирования списка документов, указанных в запросе;
- иные сложности, затрудняющие возможность полноценного пользования базой данных Федерального регистра.

В связи с этим хотелось бы выразить пожелание, чтобы и в будущем реализовывалось послание министра юстиции России А. В. Коновалова на открытии корпуса Российской правовой академии: «Использование правовых систем, регистра нормативных актов организовано в Научном центре правовой информации на высочайшем уровне».

В завершение хотелось бы отметить, что преимущество электронной базы данных Федерального регистра перед иными информационными ресурсами прежде всего в ее доступности для органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, в достоверности имеющихся сведений, а также в том, что регистр представляет собой официальную информационно-поисковую систему по нормативным правовым актам субъектов РФ, содержащую также тексты экспертных заключений органов юстиции, акты прокурорского реагирования, судебные акты и иную необходимую правовую информацию.

Решение отдельных проблем обеспечения прав граждан при работе с электронными обращениями

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

Аннотация: В статье раскрываются вопросы правового регулирования обращений граждан в Республике Беларусь, принятия и рассмотрения обращений граждан в электронной форме, предлагаются меры по разрешению выявленных проблем.

Ключевые слова: конституционное право, информационное право, электронное государство, обращения граждан.

В результате развития информационных технологий обычные письменные обращения постепенно начинают уступать свое место электронным. В связи с этим и с учетом поручений Президента Республики Беларусь в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 300-З (далее — Закон 2011 г.) был включен ряд положений, регламентирующих правила работы с электронными обращениями, направляемыми как на электронный адрес государственных организаций, так и размещаемыми в специальной рубрике на их официальных сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет в соответствии с установленными

* Григорьев Алексей Александрович, старший научный сотрудник НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь. grigorjev.aleksei@yandex

** Охрименко Алексей Александрович, канд. техн. наук, доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь. alexokhrimenko@yandex.by

*** Сидорчук Ирина Павловна, канд. юрид. наук, доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь. irina_sidorchuk@mail.ru

законодательством требованиями к содержанию соответствующих сайтов (Указ Президента Республики Беларусь от 1.02.2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» (в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 08.01.2013 г. № 8), постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.04.2010 г. № 645 «О некоторых вопросах интернет-сайтов государственных органов и организаций и признании утратившим силу постановления Совета Министров Республики Беларусь от 11 февраля 2006 г. № 192» (в ред. постановления Совета Министров Республики Беларусь от 19.01.2012 г. № 58). Следует отметить, что негосударственные организации согласно части второй п. 1 ст. 25 Закона 2011 г. самостоятельно определяют правила работы с электронными обращениями.

С учетом того, что для государственных организаций в целом ст. 25 Закона 2011 г. установлен режим работы с электронными обращениями, близкий по содержанию к режиму работы с письменными обращениями, на практике возник ряд проблем, вызванных в том числе спецификой самих электронных обращений.

Так, обычно простой пользователь в государственной организации не может достоверно утверждать того, что почтовый адрес, указанный в электронном обращении заявителя, является действительным и гражданин действительно проживает на территории Республики Беларусь, в том числе ввиду отсутствия обычного для письменных обращений штампа почтовой службы, свидетельствующего о месте приема корреспонденции. При этом для работы с обращениями граждан и юридических лиц не предусмотрена возможность использования электронной цифровой подписи, что также усложняет идентификацию обратившегося лица. Вместе с тем ст. 3 Закона 2011 г. установлены различные правила для работы с обращениями заявителей, являющихся гражданами Республики Беларусь (вне зависимости от места их жительства), иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Беларусь и за ее пределами. Так, согласно этой статье граждане Республики Беларусь имеют безусловное право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений. Находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правом на обращение наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, законами и международными договорами Республики Беларусь. Для иных иностранных граждан и лиц без гражданства Закон 2011 г. не предусматривает правил работы с их обращениями.

При обозначении в ст. 3 Закона 2011 г. различных правовых режимов для рассмотрения обращений граждан и неграждан Республики Беларусь в ст. 12 данного Закона следовало бы в числе обязательных признаков указать обязанность заявителей информировать о своем гражданстве. Однако этого не

сделано. В связи с этим, исходя из презумпции добросовестности участников гражданских отношений (ст. 2 Гражданского кодекса Республики Беларусь), нормативного определения термина «иностранный гражданин», изложенного в абз. 10 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 04.01.2010 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (это лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству (подданству)), пп. 1.2 п. 1 Директивы № 2, представляется, что при получении обращения из-за пределов Республики Беларусь, которое соответствует требованиям законодательства, и при отсутствии у рассматривающей обращения организации информации об отсутствии у заявителя иностранного гражданства, допустимо рассмотреть такое обращение в соответствии с правилами Закона 2011 г. Вместе с тем в целях более адекватного применения норм законодательства представляется, что нормы ст. 3 Закона 2011 г. нуждаются в уточнении в целях четкого определения содержания предусмотренных ею правил. Обращаем внимание на то, что ряд государственных органов, преимущественно работающих с иностранными гражданами и организациями, в целях избежания необоснованного расходования государственных средств и оптимизации работы с обращениями граждан и организаций уже предусмотрели возможность факультативного запроса от заявителей сведений об их гражданстве (подданстве), которое не предусмотрено актами законодательства (например, Министерство иностранных дел Республики Беларусь: при заполнении формы электронного обращения в данный государственный орган).

Самостоятельной проблемой является вопрос рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, являющихся гражданами Союзного государства, которые в силу п. 5 ст. 14 Договора о создании Союзного государства (подписан в Москве 08.12.1999 г.) пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника, если иное не предусмотрено законодательными актами государств-участников, договорами между ними. При этом граждане Российской Федерации в силу международных договоров о двойном гражданстве (например, с Таджикистаном и Туркменистаном) и в силу иных причин могут также обладать несколькими гражданствами. Учитывая правила о дипломатической защите граждан, в том числе обладающих множественным гражданством, а также нормы о взаимном признании международных договоров, представляется, что в данных условиях следовало бы руководствоваться нормами международных договоров об установлении двойного гражданства между соответствующими странами, определяя гражданство согласно таким договорам, а при их отсутствии — исходя из желания самого гражданина (учитывая, что при отсутствии пограничного контроля между Россией и Беларусью установить, по каким документам въехал из России ее гражданин, обладающий двойным гражданством, практически

невозможно). В данном случае следовало бы презюмировать наличие у него в качестве основного гражданства России, если сам бипатрид не заявит об ином. Данные нормы приобретают особую актуальность при применении мер, предусмотренных ч. 3 ст. 4 Закона Республики Беларусь от 4.01.2010 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 04.01.2010 г. № 105-З), предусматривающего, что, в случае если другое государство ограничивает или нарушает общепризнанные нормы правового положения иностранных граждан в отношении граждан Республики Беларусь, в Республике Беларусь могут быть установлены ответные ограничения в отношении прав и свобод граждан (подданных) этого государства.

Вместе с тем к числу актуальных специфических проблем, связанных с ограниченностью доступа к информации о правовом статусе лица, в том числе о его гражданстве и месте жительства, следует отнести вопрос о рассмотрении электронных обращений недееспособных лиц и их представителей. Согласно Закону 2011 г. обращения не вправе подавать недееспособные лица, а обращения их представителей могут быть рассмотрены только при наличии документов, подтверждающих их полномочия, которые чрезвычайно трудно предъявить при подаче электронного обращения при отсутствии электронной цифровой подписи, нотариального подтверждения и т. п.

Представляется, что облегчить устранение таких проблем правоприменительной деятельности могло бы получение онлайн доступа государственных организаций к банкам данных о физических лицах в части определения их гражданства, места жительства (места пребывания), дееспособности. При этом самостоятельно законодательного решения требует вопрос об обеспечении гарантий на сохранение тайны соответствующей информации и недопустимости ее использования в противоправных целях, который в настоящее время еще не решен. Эффективное решение таких вопросов должно быть взаимосвязано с обеспечением конституционных прав на подачу и рассмотрение обращений, а также на неприкосновенность и тайну личной жизни, которые чрезвычайно трудно обеспечить не только при отсутствии норм права, но также и без обеспечения государственных органов организационными, программными и техническими средствами соответствующего уровня. В связи с этим решение такого вопроса должно носить комплексный характер плодотворного сотрудничества специалистов различных сфер знаний.

Электронное официальное опубликование правовых актов в Республике Беларусь: правовое регулирование и практика реализации

В. А. Шаршун*

Аннотация: В статье обобщается опыт перехода Республики Беларусь к официальному опубликованию правовых актов в электронном виде, анализируется современная практика электронного опубликования, включая правовые акты местных Советов депутатов.

Ключевые слова: информационное право, правовой акт, правовая информатика, информатизация, официальное опубликование, сравнительное правоведение.

Развитие информационных технологий, увеличение количества пользователей сети Интернет, а также необходимость обеспечения доступности всех заинтересованных лиц к вновь принимаемым актам законодательства обусловили переход в Республике Беларусь к официальному опубликованию правовых актов в электронном виде.

Он осуществлялся поэтапно начиная с 2006 г., когда в связи с изданием Декрета Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 4 «О внесении дополнения в Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь»¹ в качестве официального источника опубликования правовых актов наряду с печатными изданиями впервые была определена электронная версия официального периодического печатного издания «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» (далее — печатное издание Национального реестра), размещаемая

* Шаршун Виктор Александрович, канд. юрид. наук, заместитель директора Национального центра правовой информации Республики Беларусь. mail@ncpi.gov.by

¹ О внесении дополнения в Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь, 28.02.2006 г., № 4 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 37. 1/7305.

на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь (далее – Портал) одновременно с выходом в свет соответствующего номера печатного издания Национального реестра.

В связи с изданием Указа Президента Республики Беларусь от 03.06.2008 г. № 293 «О внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369» нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня, технические нормативные правовые акты и локальные нормативные правовые акты, если государственным органом (организацией), их принявшим (издавшим), было принято решение о включении их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь (НРПА), официально публиковались только в электронной версии печатного издания Национального реестра¹.

Впервые официальное опубликование правовых актов только в электронном виде (без опубликования в печатных изданиях) в Республике Беларусь было осуществлено 30 июня 2008 г. В этот день на Портале в электронных версиях шести номеров печатного издания Национального реестра (№ 151–156) было опубликовано 544 решения районных исполнительных комитетов и районных Советов депутатов.

Очередным этапом в развитии официального опубликования правовых актов в электронном виде стало принятие Указа Президента Республики Беларусь от 13.06.2011 г. № 248 «О некоторых вопросах официального опубликования нормативных правовых актов». В соответствии с данным Указом осуществлялось официальное опубликование ограниченного круга нормативных правовых актов правительства, Национального банка, министерств путем размещения соответствующих текстов правовых актов на Портале в день их поступления в Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (НЦПИ) после регистрации в НРПА².

С принятием Декрета Президента Республики Беларусь от 24.02.2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» (далее – Декрет № 3), который вступил в силу с 1 июля 2012 г., в Республике Беларусь начался новый этап официального опубликования правовых актов – в электронном виде³. В отличие от ранее

¹ О внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 20.07.1998 г. № 369: Указ Президента Республики Беларусь, 03.06.2008 г., № 293 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 135. 1/9739.

² О некоторых вопросах официального опубликования нормативных правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь, 13.06.2011 г., № 248 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 67. 1/12606.

³ О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь, 24.02.2012 г., № 3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2012. № 26. 1/13351.

действовавшей системы официального опубликования правовых актов, когда источниками официального опубликования были как печатные издания, так и Портал, с 1 июля 2012 г. единственным источником официального опубликования правовых актов, включаемых в НРПА, стал Портал.

Принятие решения об официальном опубликовании правовых актов в электронном виде потребовало создания новой технологии такого опубликования.

Для решения проблемы вступления правовых актов в силу при официальном опубликовании подготовленные к такому опубликованию тексты правовых актов размещаются на Портале в 0.00 каждый день со вторника по субботу.

В качестве формата официального опубликования текстов правовых актов в результате проведенных исследований был выбран формат PDF, который обеспечивает возможность:

- отображать официально опубликованный текст правового акта в электронном виде с сохранением неизменной структуризации всех его элементов;
- осуществлять работу с текстом правового акта под управлением различных операционных систем;
- выводить текст правового акта на различные печатающие устройства;
- сохранить идентичное отображение текста правового акта в различных программах просмотра, в том числе распространяемых на безвозмездной основе.

В целях обеспечения официального опубликования правовых актов в электронном виде была проведена соответствующая реорганизация представления информации на Портале и создана рубрика «Официальное опубликование». При открытии данной рубрики пользователь попадает на страницу «Новые поступления», где содержатся последние официально опубликованные правовые акты.

Для удобства пользователей разработана специальная поисковая система, с помощью которой можно найти правовые акты, официально опубликованные на Портале либо в печатном издании Национального реестра в период с 2003 г. по 30 июня 2012 г. С помощью соответствующей поисковой формы можно искать документы по виду документа, его названию, органу принятия (издания), дате принятия (издания), номеру принятия (издания), разделу НРПА, номеру и дате регистрации в НРПА, дате опубликования на Портале.

При вызове найденного при помощи поисковой системы в списке документа открывается его информационная карточка, в которой содержатся сведения о названии, виде, органе принятия, номере и дате принятия правового акта, его регистрационном номере в НРПА, дате включения в НРПА, дате

вступления в силу, рубрике документа по Единому правовому классификатору Республики Беларусь, а также об источнике его официального опубликования.

Для открытия текста интересующего документа необходимо нажать на интерактивный регистрационный номер, расположенный в подрубрике «Источник(и) официального опубликования». Открывшийся текст документа в формате PDF можно распечатать или сохранить на носитель информации.

По состоянию на 1 января 2012 г. общее количество официально опубликованных правовых актов в электронном виде на Портале составило около 30 000 (2-е полугодие 2008 г. — 5393, 2009 г. — 6902, 2010 г. — 7279). В 2011 г. в электронном виде было официально опубликовано 9764 правовых акта, а в печатном издании — 3517, т. е. 73% от общего количества правовых актов опубликовано в электронном виде. В 2012 г. на Портале было официально опубликовано 12 534 правовых акта, из них в период с 1 января по 30 июня 2012 г. в электронной версии печатного издания Национального реестра — 6691, с 1 июля по 31 января 2012 г. в рамках реализации Декрета № 3 — 5843.

Декретом № 3 впервые определен порядок официального опубликования нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня (поселковых и сельских Советов, сельских исполнительных комитетов), решений, принятых городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумом. Это позволит обеспечить свободный доступ всех заинтересованных граждан и организаций к социально значимому массиву указанных документов.

Для данной категории нормативных правовых актов Декретом № 3 предусматриваются различные варианты официального опубликования:

- только в печатном виде;
- только в электронном виде;
- и в печатном, и в электронном виде.

Следует отметить, что Декретом № 3 для официального опубликования таких нормативных правовых актов в электронном виде предусмотрено их размещение на официальных сайтах местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня (поселковых и сельских Советов, сельских исполнительных комитетов) либо на соответствующих страницах официальных сайтов вышестоящих государственных органов (районных исполнительных комитетов). В настоящее время официальные сайты поселковых и сельских советов практически отсутствуют, поэтому официальное опубликование их нормативных правовых актов в электронном виде возможно только на сайтах вышестоящих государственных органов (соответствующих районных исполнительных комитетов).

Анализ официального опубликования нормативных правовых актов местных органов власти первичного территориального уровня в электронном виде показывает необходимость дальнейшей выработки единых подходов в данной сфере.

Так, например, на сайте Оршанского районного исполнительного комитета в рубрике «Власть» имеется подраздел «Нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня», в котором содержатся тексты нормативных правовых актов, принимаемых сельскими исполнительными комитетами района. Данные тексты пользователь может скачать в файле MS Word¹.

На сайте Климовичского районного исполнительного комитета в рубрике «Власть» имеются подразделы «Официальное опубликование решений сельисполкомов», «Официальное опубликование решений сельских Советов». Тексты правовых актов открываются в формате PDF².

На сайте Лидского районного исполнительного комитета в рубрике «Официальные документы» имеется подраздел «Решения сельских исполкомов и местных Советов депутатов первичного территориального уровня». Тексты правовых актов размещаются на сайте в формате HTML³.

В то же время на многих сайтах, например Логойского, Речицкого, Жабинковского, Пинского районных исполнительных комитетов, отсутствуют правовые акты соответствующих сельских Советов, сельских исполнительных комитетов⁴.

Исходя из изложенного, в настоящее время на практике существуют самые различные варианты официального опубликования на сайтах соответствующих государственных органов нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня. Представляются необходимыми выработка единых подходов в данной сфере и принятие соответствующего нормативного правового акта. Целесообразно, исходя из осуществления задач по обеспечению

¹ Официальный сайт Оршанского районного исполнительного комитета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.orsha.vitebsk-region.gov.by>. Дата доступа: 05.03.2012.

² Официальный сайт Климовичского районного исполнительного комитета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.klimovichi.mogilev.by/index.php/vlasdt/resh-sel-isp>. Дата доступа: 05.03.2012.

³ Официальный сайт Лидского районного исполнительного комитета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lida.by/infrastructura/282/302>. Дата доступа: 05.03.2012.

⁴ Официальный сайт Логойского районного исполнительного комитета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.logoyisk.gov.by>. Дата доступа: 05.03.2012; Официальный сайт Речицкого районного исполнительного комитета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rechitsa.by>. Дата доступа: 05.03.2012; Официальный сайт Жабинковского районного исполнительного комитета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zhabinka.brest-region.by>. Дата доступа: 05.03.2012; Официальный сайт Пинского районного исполнительного комитета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pinsk.brest-region.by>. Дата доступа: 05.03.2012.

функционирования и развития государственной системы правовой информации Республики Беларусь, а также опыта в сфере официального опубликования правовых актов, наделение НЦПИ полномочиями по установлению единых требований к официальному опубликованию на сайтах соответствующих государственных органов правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня, решений, принятых городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумом (в том числе по формату представления текстов правовых актов, порядку опубликования и др.).

Таким образом, введение с 1 июля 2012 г. в Республике Беларусь официального опубликования правовых актов в электронном виде позволило обеспечить доступность и повысить оперативность доведения до заинтересованных лиц текстов вновь принимаемых нормативных правовых актов. Вместе с тем данное направление требует своего дальнейшего совершенствования и развития, в том числе и в части правового регулирования данной сферы.

Институционализация электронного взаимодействия граждан и государства: специфика формирования нормативной правовой базы в Российской Федерации

*А. В. Чугунов**

***Аннотация:** В статье анализируется опыт использования технологий электронного правительства в Российской Федерации, создания интернет-порталов для участия граждан в различных общественных проектах, а также правовое регулирование и организационные основы поддержки таких проектов.*

***Ключевые слова:** электронное государство, электронное правительство, гражданское общество.*

В настоящее время программа реализации систем и компонентов «электронного правительства» в Российской Федерации дополняется комплексом задач развития «электронной демократии» и «открытого правительства», что невозможно без обеспечения учета мнения граждан при принятии социально важных решений на уровне федеральных, региональных властей и органов местного самоуправления. Возникающие при этом проблемы носят не технический, а организационно-правовой характер. Данные экспертных опросов свидетельствуют о том, что проблемы отсутствия нормативной базы или плохой координации при внесении изменений в нормативные правовые акты являются наиболее острыми на данный момент.

В России первые нормативные документы, регламентирующие отдельные аспекты открытости власти с использованием сети Интернет, относятся

* Чугунов Андрей Владимирович, канд. политич. наук, заведующий кафедрой управления государственными информационными системами Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики, директор Центра технологий электронного правительства. chugunov@egov-center.ru

к 2002–2005 гг.¹; в дальнейшем эти вопросы нашли отражение в Федеральном законе (далее – ФЗ) от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Первые проекты, которые можно отнести к тематическим направлениям «электронное участие» или «электронная демократия», стартовали в России в 2011–2012 гг.

В июле 2011 г. распоряжением Правительства РФ одобрено создание и развитие государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»². В конце 2011 г. Минкомсвязи России объявило о начале работ по созданию портала «Электронная демократия», который начал функционировать в начале 2012 г. Эта деятельность сопровождалась общественным обсуждением Концепции развития в РФ механизмов электронной демократии до 2020 г. В 2012 г. был запущен ряд региональных проектов; в качестве наиболее успешных среди них можно выделить порталы «Наш город» (г. Москва – <http://gorod.mos.ru/>) и «Красивый Петербург» (<http://красивыйпетербург.рф/>), причем первый является ресурсом мэрии Москвы, а второй – общественным и независимым проектом.

Следует отметить, что бум краудсорсинговых проектов (от англ. *crowd + outsourcing* – «мудрость толпы», «коллективный ум»; использование общественного ресурса, как правило, бесплатное, для производства товаров, услуг, разработки идей и т. д.)³ начался в 2000-х гг. – именно тогда, когда коммерческие компании стали повышать эффективность своей деятельности за счет бесплатного использования «коллективного разума» интернет-пользователей, что постепенно стало альтернативой привлечению дорогостоящих экспертов. Затем опыт бизнеса начали применять власти, осознав, что краудсорсинг может быть использован и в сфере государственного правления, особенно при установлении обратной связи между государством и населением.

Сегодня много говорится о том, что существуют аналогии между методами и технологиями управления в бизнесе и государстве. При этом следует иметь в виду главное отличие в целеполагании госуправления, где извлечение прибыли не может быть основной задачей, как в бизнес-среде. Существует также тенденция переоценки краудсорсинга и позиционирования его

¹ Коротков А. В., Кристальный Б. В., Курносков И. Н. Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества. М., 2007. С. 217–232; Чугунов А. В. Российская концепция «Электронного государства»: формирование государственной политики и организационно-правовые проблемы // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2010. № 3. С. 78–89.

² Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». URL: <http://government.ru/gov/results/16021/>

³ Хау Д. Краудсорсинг: Коллективный разум – будущее бизнеса. М., 2012.

как инструмента для решения любых проблем. Вместе с тем анализ успешных практик показывает, что его наиболее успешное применение связано либо с тем, что можно назвать «бета-тестингом», т. е. с выявлением каких-либо ошибок в работающих системах, в том числе социальных, либо со сбором мнений и предложений по решению актуальных проблем при условии непосредственной включенности и заинтересованности участников в практических результатах.

Следует учитывать, что технологии краудсорсинга — всего лишь инструмент, который может использоваться для осуществления конкретных функций: консолидации и вербовки сторонников, выявления тенденций в настроениях общества, привлечения внимания общественности, сбора средств, координации.

В 2012 г. в рейтинге RTI (the Right to Information) Open Government Partnership (OGP) «Право на информацию» Россия оказалась в числе стран со слабой законодательной базой. Опрос проводился среди 55 стран, и Россия получила всего 60 баллов из 150. Следует отметить, что это было первое участие России в данном рейтинге; кроме того, он напрямую связан с набором формальных требований, включающих в себя конкретные документы, утвержденные внутри стран-участниц. Учитывая активную работу в России, проводимую в настоящее время в части открытости (открытый бюджет, формирование Открытого правительства, внесение изменений в нормативные акты в части регулирования деятельности в области открытых данных), есть основания прогнозировать рост позиций страны в данном международном рейтинге.

Вместе с тем при реализации перехода к Открытому правительству и в целом при раскрытии данных необходимо соблюдение принципа разумной достаточности, которая должна предусматривать вопросы информационной безопасности и защиты персональных данных. Не менее важным является и вопрос экономической обоснованности раскрытия данных, не являющихся социально значимыми и востребованными. В настоящее время выполняются поручения Президента Российской Федерации, напрямую обязывающие органы власти организовать доступ к открытым данным: «Правительству РФ обеспечить реализацию следующих мероприятий до 15 июля 2013 г. — обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти РФ»¹. В частности, активная работа в данном направлении ведется на уровне федеральных ведомств и региональных органов власти. Так, например, в регионах идет реализация проекта «Открытый регион». Естественно, что эта деятельность требует подготовки соответствующей нормативной базы.

¹ Указ Президента Российской Федерации В. В. Путина от 07.05.2012 г. № 601. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>

В Государственной Думе Федерального Собрания РФ находится на рассмотрении (принят в первом чтении) законопроект № 181992-6 «О внесении изменений в ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в связи с размещением государственными органами информации о своей деятельности в сети Интернет в форме открытых данных»¹. Законопроект предусматривает нормативное закрепление понятия «открытые данные», определяет перечни информации о деятельности органов власти, которые должны в обязательном порядке вестись в формате открытых данных, формулирует требования к машиночитаемым форматам информации, размещаемой органами власти. Также это должно обеспечить создание информационной основы для реализации в России концепции «Открытого правительства» и дополнительных возможностей для информационного взаимодействия между органами государственной власти и гражданами.

Система институциональной поддержки проектов в сфере электронного участия начала формироваться в 2010 г., когда в России была утверждена государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)», предусматривающая создание электронных услуг поддержки общественного обсуждения и контроля за деятельностью власти, а также создание онлайн-вых и мобильных механизмов участия мнения общественности в процессе принятия решений². В апреле 2012 г. на совещании правительства в Ново-Огареве В. В. Путин заявил, что «нужно шире применять возможности современной технологии общественной экспертизы, в рамках которой предложения и решения может предлагать каждый пользователь Интернета без каких-либо ограничений»³. В августе 2012 г. для рассмотрения в правительстве была представлена Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан с использованием Интернета⁴. В других странах такой опыт уже есть – в США и Великобритании функционируют системы «Электронных петиций».

В мае 2012 г. Указом Президента России В. В. Путина было дано поручение по формированию системы раскрытия информации о разрабатываемых органами власти проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения и размещении всей перечисленной информации

¹ Законопроект № 181992-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=181992-6&02>

² Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 г. № 1815-р «О государственной программе РФ „Информационное общество (2011–2020 гг.)“» // Российская газета, 16 ноября 2012. URL: <http://www.rg.ru/2010/11/16/infobschestvo-site-dok.html>

³ Наумов И., Шварц И. Владимир Путин сделал ставку на краудсорсинг // Независимая газета. 19.04.2012. URL: http://www.ng.ru/economics/2012-04-19/2_kraudsorsing.html

⁴ Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан с использованием Интернета для рассмотрения в Правительстве РФ. URL: <http://government.ru/docs/20405/>

на едином ресурсе в сети Интернет¹. Тем же указом дано поручение утвердить концепцию «российской общественной инициативы» и создать условия для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г. Концепция предусматривала рассмотрение предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве РФ после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и представителей бизнес-сообщества. На следующем этапе предполагается развитие механизмов «Электронных петиций» на региональном и муниципальном уровнях. В августе 2012 г. Правительством РФ утверждены концепции реализации вышеуказанных поручений президента².

В марте 2013 г. Указом Президента Российской Федерации В. В. Путина³ утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Данным указом деятельность по работе с инициативами граждан была распространена также на региональный и муниципальный уровни. Установлены сроки начала рассмотрения: для инициатив федерального уровня — с 15 апреля 2013 г., для региональных и муниципальных инициатив — с 1 ноября 2013 г. Определена некоммерческая организация (Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии» — <http://www.id-f.ru/>), уполномоченная на осуществление функций, предусмотренных Правилами рассмотрения инициатив. Во исполнение указа Председателем Правительства РФ Дмитрием Медведевым даны соответствующие поручения федеральным ведомствам⁴.

2 апреля 2013 г. состоялись презентация и запуск интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (<http://www.roi.ru>), в процессе которых журналисты смогли задать вопросы о процедурах рассмотрения инициатив и попробовать разместить собственные. С этой даты для всех граждан, зарегистрированных в Единой системе идентификации и аутентификации (используемой также на Едином портале государственных и муниципальных услуг РФ), стало доступно размещение своих инициатив.

¹ Указ Президента РФ В. В. Путина от 07.05.2012 г. № 601. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>

² Д. А. Медведев утвердил Концепцию формирования механизма публичного представления предложений граждан с использованием Интернета для рассмотрения в Правительстве РФ [23 августа 2012]. URL: <http://government.ru/docs/20405/>

³ Указ Президента РФ В. В. Путина от 04.03.2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием Интернет-ресурса „Российская общественная инициатива“». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?3560189>

⁴ Дмитрий Медведев дал поручения во исполнение Указа Президента России об Интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» [16 марта 2013]. URL: <http://government.ru/docs/23332/>

Анализ сотрудниками Фонда информационной демократии первых петиций¹ показывает, что большинство из них успешно проходит предварительную экспертизу и соответствует требованиям, установленным Указом Президента России. На стадии предварительной экспертной оценки отсеивается менее 5% предложений, которые либо не соответствуют Конституции РФ или Закону «О референдуме», либо дублируют ранее поданные инициативы или являются флешмобами.

В течение первого месяца работы портала «Российская общественная инициатива» в основном поступали инициативы федерального уровня.

Распределение инициатив по тематикам демонстрирует устойчивое лидерование инфраструктурных проблем (около половины всех петиций), среди которых превалирует тема «Транспорт и дороги». На следующий день после открытия портала по этой теме было уже 14 инициатив (33%), через неделю — 45 (24%), еще через неделю — 96 (25%) и через три недели — 124 (24%). Группа инициатив, связанных с проблемами государственного управления и задачами совершенствования законодательства, на стартовом этапе развития проекта показывает устойчивый рост, но пока сохраняется на уровне 25–30% от общего количества представленных петиций. Характерно, что первой инициативой, которая сразу начала набирать голоса в свою поддержку, стало предложение ввести запрет любым государственным и муниципальным организациям требования ксерокопии (фотокопии) любых документов у граждан (1433 голоса в первую неделю функционирования портала и третье место — в рейтинге петиций). Однако к концу первого месяца работы системы эта инициатива потеряла первенство, хотя и осталась в десятке приоритетных (на 29 апреля 2013 г. — 11,8 тыс. голосов и 7 место), а лидером во всем списке петиций стала инициатива «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 млн рублей» (на 29 апреля 2013 г. — 35,2 тыс. голосов и первое место в рейтинге). Следует обратить внимание, что данная инициатива за весьма короткий срок (около месяца) набрала треть голосов, а в июле 2013 г. стала первой петицией, за которую проголосовали 100 тыс. человек, что необходимо для запуска официальной процедуры ее рассмотрения в соответствии с процедурой, закрепленной в нормативных документах.

Анализ петиций, которые были размещены на портале «Российская общественная инициатива» в первый месяц его функционирования, показывает высокую активность социально активной части граждан и довольно существенный разброс и частичное дублирование петиций. На стадии предварительной экспертизы некоторые инициативы, которые полностью идентичны по своему содержанию уже представленным на портале, конечно,

¹ Интернет-портал для продвижения гражданских инициатив пользуется большой популярностью у россиян [9 апреля 2012]. URL: <http://tasstelecom.ru/news/one/18522>

отклоняются, однако те, которые пересекаются по смыслу, но предлагают иные механизмы реализации, пополняют общий список петиций. Можно предположить, что сама возможность опубликовать предложение, которое власти будут обязаны рассмотреть, если оно наберет необходимый минимум голосов, стимулирует и будет стимулировать выдвижение большого количества инициатив, не имеющих существенной социальной базы и не соответствующих потребностям и мнениям значимой части населения России. В качестве примера подобной инициативы можно привести петицию: «Отмена введения Петром I западного календаря и укорачивания летоисчисления русской цивилизации».

На портале «Российская общественная инициатива» существует возможность получать информацию о ходе голосования за каждую представленную инициативу и распределении инициатив по тематикам и уровню. Имеется также возможность на карте России увидеть общее количество (с указанием уровня) инициатив, выдвинутых гражданами конкретного региона (муниципалитета). Фонд информационной демократии планирует усовершенствовать интерфейсы системы, в том числе возможности для анализа характера и направленности инициатив, который выдвигают граждане. Это, несомненно, создаст уникальные возможности для исследования «температуры» общественных настроений, в том числе и в политической сфере.

В данный момент нельзя утверждать, что распределение тематик петиций и рейтинг наиболее «голосуемых» инициатив является репрезентативным отражением мнения большинства граждан нашей страны. Существуют два барьера, которые ограничивают возможность использования этого канала взаимодействия граждан и власти. Во-первых, это ограничения, связанные с наличием возможностей пользования Интернетом (около 50% населения), а во-вторых — необходимость регистрации в Единой системе идентификации и аутентификации (система обеспечивает доступ пользователей к Единому portalу государственных и муниципальных услуг РФ; по последним данным, это порядка 5 млн человек).

В качестве позитивного аргумента можно привести предположение, что большинство из социально-активных граждан (как потенциальных авторов инициатив и тех, кто готов высказывать свое мнение и участвовать в акциях референдумного типа) являются пользователями Интернета, т. е. преодолели первый из обозначенных барьеров. Регистрация через единую систему авторизации легко преодолевается, особенно если этому будет способствовать развитие системы электронных услуг на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, количество пользователей будет увеличиваться за счет использования этой системы на региональных и муниципальных порталах для доступа к различным электронным сервисам. Существенные дополнительные возможности в этом плане может предоставить развитие

процесса получения гражданами России Универсальной электронной карты (далее — УЭК) и в дальнейшем проекта «Электронный паспорт» (предполагается, что в 2013 г. владельцами УЭК станут порядка 3,5 млн россиян, а в 2014 г. уже около 10 млн).

В настоящее время на уровне регионов ведется работа по формированию экспертных рабочих групп для рассмотрения инициатив, набравших требуемое для рассмотрения количество голосов, а также по формированию необходимой нормативно-правовой базы для обеспечения данной работы.

Важным компонентом развития электронной демократии является легитимизация обратной связи граждан и власти, в том числе создание возможности для населения оценивать результативность действий властей. Для реализации этой задачи в декабре 2012 г. было принято постановление Правительства России «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»¹. В соответствии с ним предполагается создание онлайн-системы мониторинга качества работы чиновников, т. е. граждане получают возможность оценивать электронные услуги, и на основании их оценок будет приниматься решение о проверке чиновника.

Основным выводом, который можно сделать на основе анализа представленного в статье материала, является утверждение, что в России в 2012—2013 гг. был обозначен явный тренд на институционализацию процессов формирования электронной демократии. Эти процессы связаны в первую очередь с легитимизацией процедур подачи и рассмотрения «электронных петиций» в рамках проекта «Российская общественная инициатива» и нормативного закрепления необходимости представления информации о деятельности органов власти в формате открытых данных. Однако этот процесс находится в начальной стадии своего развития, и требуется тщательный анализ ситуации, а также обозначение критериев, которые позволят определить эффективность формируемых механизмов «непосредственной демократии» и степень их соответствия общественным потребностям. Кроме того, необходимы научные исследования, которые позволят учитывать вопросы социальной значимости, обеспечения информационной безопасности и экономической эффективности при принятии значимых решений.

Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда по проекту «Электронное взаимодействие между обществом и властью: исследование процессов социодинамики и институционализации» (проект № 13-03-00603).

¹ Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». URL: <http://government.ru/gov/results/21933/>

Часть 2.

Научно-образовательная,
культурно-просветительская
и массовая информация
в электронной среде

Библиотеки в государственной социальной политике

В. Р. Фирсов*

***Аннотация:** Статья посвящена проблемам, связанным с исполнением Указа Президента РФ № 597 от 07.05.2012 г., в котором содержится положение о ежегодном включении в национальную электронную библиотеку не менее 10% издаваемых в РФ наименований книг.*

***Ключевые слова:** авторское право, интеллектуальные права, библиотечное дело, оцифровка, доступ к информации, Россия.*

В соответствии с Указом Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 г. одним из приоритетов государственной социальной политики становится гарантированная доступность информации в электронной форме для граждан России, о чем свидетельствует содержащееся в данном указе социально значимое положение: «Ежегодно включать в национальную электронную библиотеку не менее 10% издаваемых в РФ наименований книг».

Реализация президентского указа по формированию национальной электронной библиотеки была поручена Министерству культуры РФ, РНБ и РГБ, которые в ходе совместной деятельности приняли методическое решение о ежегодной оцифровке 10% изданной в РФ за последние три года и наиболее востребованной у пользователей научной и образовательной литературы.

Необходимо отметить, что в России ежегодно издается 120 тыс. наименований книг, и, следовательно, не менее 12 тыс. из них должно оцифровываться. Перечень из 70 тыс. наиболее востребованных в РГБ и РНБ наименований был составлен на основе анализа электронной книговыдачи, а проведенная затем их экспертная оценка позволила отобрать из них 12 тыс.

* Фирсов Владимир Руфинович, д-р пед. наук, президент Российской библиотечной ассоциации. rba@nlr.ru

Поскольку никаких дополнительных ограничений и исключений в авторском праве для библиотек не предусматривается, оцифровка выбранного массива должна производиться согласно нормам действующего ГК РФ, т. е. по согласованию с правообладателем. На практике это означает, что необходимо заключить порядка 12 тыс. договоров с правообладателями о переводе авторских произведений в цифровую форму с последующим предоставлением их читателям, что является не только весьма трудоемким процессом, но и порождает ряд проблем.

Во-первых, согласие автора на заключение договора — акт его свободного волеизъявления, поэтому он вправе отказать в оцифровке выбранного произведения. В таком случае перечень наименований книг национальной электронной библиотеки не сможет пополняться только за счет изданий, востребованных пользователями.

Во-вторых, авторы или правообладатели редко дают согласие на полное отчуждение своих материальных прав и разрешают всеобщий доступ к произведению в сети Интернет. Согласно п. 2 ст. 1274 ГК РФ, «в случае, когда библиотека предоставляет экземпляры произведений, правомерно введенные в гражданский оборот, во временное безвозмездное пользование, такое пользование допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения. При этом выраженные в цифровой форме экземпляры произведений, предоставляемые библиотеками во временное безвозмездное пользование, в том числе в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов, могут предоставляться только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создать копии этих произведений в цифровой форме».

В связи с этим закономерно возникает вопрос: допускается ли предоставление пользователю произведения, защищенного авторскими правами, не только в стенах РНБ и РГБ, которые занимаются созданием национальной электронной библиотеки, но и в других библиотеках?

Масштабность проекта по созданию национальной электронной библиотеки, на реализацию которого Правительством РФ в 2012 и 2013 гг. было выделено соответственно 144 и 147 млн руб., подразумевает включение в него и общедоступных муниципальных библиотек, составляющих основу библиотечного обслуживания населения России. Тем более что значительная их часть — это сельские библиотеки, зачастую являющиеся единственным учреждением культуры на селе, пользователи которых остро нуждаются в свободном доступе к цифровой информации.

Полагаем, что нецелесообразно оцифровывать ресурсы, ориентируясь исключительно на пользователей двух столичных центров или даже центральных городов субъектов РФ. Однако, по данным на 2012 г., только 27% муниципальных библиотек имеют доступ к сети Интернет. После того, как на засе-

дании Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества РФ 8 июля 2010 г. было принято решение о подключении всех общедоступных библиотек к сети Интернет уже к 1 июля 2012 г., эту проблему взяла под свой контроль РБА. Перечень поручений Правительства РФ по итогам этого заседания Совета при Президенте РФ включал следующее указание: «Высшим органам исполнительной власти субъектов РФ обеспечить оснащение региональных и муниципальных публичных библиотек необходимым компьютерным оборудованием и программным обеспечением, широкополосным подключением их к сети Интернет, в том числе для доступа к национальному библиотечному ресурсу. Срок — 1 июля 2012 г.».

В течение первых нескольких месяцев поручение исполнялось с большим энтузиазмом: были определены приоритеты, в достаточном объеме выделены средства на подключение к сети Интернет библиотек в республиках Северного Кавказа, но в целом решить проблему так и не удалось. Что касается последующего развития событий, то финансирование остальных регионов не приостановилось, но приобрело символический характер. Так, в 2012 г. Правительством РФ было выделено только 50 млн руб. из необходимых для решения этой проблемы в масштабах страны более чем 2 млрд руб.

По мнению членов РБА, решить вопрос с подключением всех российских библиотек к сети Интернет возможно с помощью правового механизма. РБА неоднократно выступала с инициативой внесения дополнения в перечень библиотечных услуг, финансируемых за счет государственного бюджета и предоставляемых на бесплатной основе, установленный нормами ФЗ № 78 «О библиотечном деле» (далее — ФЗ № 78). Назрела необходимость дополнить этот перечень услуг пунктом об обязательном широкополосном подключении библиотек к сети Интернет. РБА прилагает огромные усилия, чтобы реализовать эту задачу, взаимодействуя с коллегами в Государственной Думе РФ, Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Министерстве культуры РФ. Однако, к сожалению, никакого движения по оформлению законодательной инициативы с последующим внесением в Государственную Думу РФ пока не происходит.

Напрашивается аналогия со ст. 57 «Универсальные услуги связи» Федерального закона № 126-ФЗ «О связи» от 07.07.2003 г., которая установила следующее требование: «...в поселениях с населением не менее чем пятьсот человек должен быть создан не менее чем один пункт коллективного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (в ред. Федерального закона от 11.07.2011 г. № 200-ФЗ). На сегодняшний день известны положительные решения по судебным процессам, которые были инициированы гражданами, не получившими услугу по доступу к сети Интернет в почтовом отделении. В случае включения в Федеральный закон № 78 нормы о предоставлении доступа к сети Интернет в библиотеках эта услуга в общедоступных

библиотеках станет обязательной, и муниципальная власть будет обязана ее обеспечивать.

Таким образом, на сегодняшний день в ходе выполнения важнейшего положения президентского указа о формировании национальной электронной библиотеки наметился комплекс проблем, требующих принятия безотлагательных решений, ведущих к реализации основных направлений государственной социальной политики.

**Все книги, опубликованные в Норвегии до 2000 года,
свободно доступны в Сети.**

Цифровая стратегия Национальной библиотеки Норвегии
(текст выступления, пер. с англ. Д. Савельев)

*Роджер Йозеволд**

***Аннотация:** В выступлении раскрывается опыт Национальной библиотеки Норвегии в решении вопросов авторского права и организационных вопросов в сфере оцифровки фондов и предоставления доступа читателей к цифровым копиям различных документов — книг, аудиозаписей, видеофильмов.*

***Ключевые слова:** интеллектуальные права, авторское право, библиотечное дело, оцифровка, доступ к информации, Королевство Норвегия.*

Вначале разрешите поблагодарить вас за приглашение участвовать в этом важном форуме и рассказать о цифровых библиотеках и, в частности, о том, как Национальная библиотека Норвегии (далее — НБ) решила вопросы интеллектуальной собственности, связанные с библиотечным обслуживанием в электронной форме.

В своем выступлении я приведу несколько фактов относительно НБ Норвегии, расскажу о наших цифровых услугах и нашей стратегии, а затем о контракте «Книжная полка».

НБ располагается в двух городах — Осло и небольшом городе Мо-и-Рана, находящемся в 1000 км от Осло. Основная деятельность, работа читальных залов осуществляется в Осло, а «цифровая деятельность», долговременное хранение — в Мо-и-Рана. В каждом из центров работает по 200 человек.

Мое выступление называется «Все книги, опубликованные в Норвегии до 2000 года, свободно доступны в Сети», и это название характеризует нынешнюю ситуацию в Норвегии. Мы завершили этим летом подписание контракта

* *Роджер Йозеволд (Roger Josevold)*, заместитель генерального директора Национальной библиотеки Норвегии. Roger.Josevold@nb.no

с организацией «Копинор» (Kopinor), представляющей правообладателей, что дает свободный доступ ко всем книгам, опубликованным в Норвегии до 2000 г.

Когда мы создавали свою цифровую стратегию в 2004 г., то прежде всего думали о том, для кого мы это делаем. Мы писали ее не для читателя настоящего или прошлого. Она разрабатывалась для тех, кто родился и вырос с Интернетом, доступным на множестве платформ и устройств. НБ должна присутствовать на тех платформах, которыми будет пользоваться читатель будущего. Мы исходим из того, что «если читатель чего-то не находит в Сети, этого не существует».

Основа пополнения фонда НБ Норвегии – получение обязательного экземпляра. Это значит, что весь опубликованный контент на любых носителях доставляется в нескольких копиях в НБ. Действующий закон об обязательном экземпляре принят в 1989 г. Парламентом. Он гласит, что копии любых печатных материалов, а также музыкальных произведений, как в виде нот, так и в записях, фотографий, радио- и телетрансляций, кино- и видеофильмов должны передаваться в НБ. Этот акт во многом опередил свое время, так как он также включал и цифровые документы. Насколько нам известно, это был один из первых в мире законов об обязательном экземпляре, который включал цифровой контент.

Поскольку Интернета тогда еще не было, количество таких документов было сравнительно невелико. Тем не менее, они были включены в этот закон.

Фонд НБ составляет около 2 млн книг, 2 млн периодических изданий, почти 5 млн газет, 1,5 млн фотографий и т. д. У нас имеется большая коллекция записей радиотрансляций, мы архивируем страницы Интернета с 2002 г. и на данный момент у нас около 1 млрд страниц Интернета (из домена “.no”).

Такова была ситуация на тот момент, когда НБ Норвегии пересматривала свою стратегию и объявила о том, что должна стать ядром будущей норвежской цифровой библиотеки. Основным стало решение об оцифровке всех коллекций независимо от их носителя или формата.

Сделать это в осуществимом с точки зрения экономики режиме можно только систематически от А до Я. Оцифровка должна вестись систематически по полкам. Не вытаскивайте с полки отдельные объекты, цифруйте на конвейерной основе, промышленным способом. Конечно, это более эффективно, но имеет и слабые стороны, так как мы отвлекались на специальные проекты. Если отмечался юбилей автора или большое событие, мы оцифровывали материал к нему. Также мы делали оцифровку по требованию для других организаций. Уже несколько лет мы сотрудничаем с Парламентом – оцифровываем записи слушаний за последние 200 лет, которые будут доступны к следующему, 2014 г., когда у нас будет 200-летний юбилей Конституции.

Другой жизненно важный вопрос для НБ — обязательный экземпляр рожденных цифровыми документами, так как многие материалы сегодня изначально создаются в цифровой форме и только затем выходят в печати. Вещание сейчас уже полностью цифровое — это означает, что мы больше не получаем магнитные ленты. Все файлы цифрового вещания скачиваются библиотекой в течение ночи. НБ также заключает соглашения с газетами, чтобы получать цифровые копии печатных оригиналов. Это уменьшает последующие расходы по оцифровке. У нас также есть рамочное соглашение с союзом книгоиздателей о получении печатных оригиналов в цифровой форме.

Третья и, возможно, наиболее важная часть стратегии — стратегическое партнерство с медийными компаниями и издателями. Очень долгое время мы сотрудничаем с Норвежской вещательной компанией, а также заключили соглашения с несколькими газетами. Это позволяет оцифровывать исторические коллекции на основе разделения затрат и предоставлять к ним публичный доступ.

Таким образом, цифровые коллекции частично составляются путем оцифровки книг, трансляций, газет, рукописей и аудиозаписей, но кроме оцифровки мы собираем электронные цифровые документы. Пока сбор цифровых документов осуществляется преимущественно в сфере радиотрансляции, фильмов, газет.

Приведу основные цифры по нашей программе массовой оцифровки. У нас на новой площадке, открытой в 2012 г. в Мо-и-Рана, 34 сканера для печатных материалов и фотографий и 19 сканеров для звуковых документов, пленок и видео. Эта техника переводит аналоговые носители в цифровые в среднем по 12—15 терабайт в неделю. Большая часть сканеров работает 7,5 часа в день, но для наиболее дорогостоящего оборудования режим работы продлен до 12 часов.

Сегодня вся наша электронная коллекция состоит из:

- 365 000 газет (12 500 000 страниц);
- 300 000 книг (43 000 000 страниц);
- 320 000 страниц рукописей;
- 615 000 фотографий;
- 825 000 часов радиотрансляций;
- 400 000 часов телетрансляций;
- 8000 наименований фильмов.

Рукописи в основном представлены нотами, поскольку мы участвуем в проекте сохранения культурного наследия в сотрудничестве с университетом Осло и музыкальным колледжем Норвегии.

Это 4000 терабайт уникального контента, а в целом 12 000 терабайт (12 петабайт), поскольку каждый документ сохранен в трех копиях.

Стратегическое партнерство и сотрудничество создают синергию в области использования опыта и ресурсов и приносят плоды, которыми могут пользоваться все. В качестве примера можно привести сотрудничество с самой крупной норвежской газетой «Афтенпостен» (Aftenposten). НБ оцифровала ее историческую коллекцию вплоть до 1861 г. На основе цифрового архива «Афтенпостен» создан веб-сервис, где за плату успешно предоставляется доступ к этим материалам. В то же время НБ распространяет этот материал во всех норвежских библиотеках, так что читатель, который придет в НБ, публичную или университетскую библиотеку, сможет получить к нему свободный доступ. Еще один пример — радиовещание. Сотрудничество началось в 2001 г., и теперь создано цифровое хранилище объемом 85 000 часов оцифрованных радиопрограмм, которое управляется НБ. Национальная вещательная корпорация использует этот архив для ежедневных трансляций; НБ также предоставляет доступ к нему в исследовательских и иных целях.

Такое партнерство выгодно для обеих сторон. Оно объединяет знания и опыт, ведет к сокращению расходов, а для НБ — также снимает необходимость последующей оцифровки. И, что также очень важно для НБ, — способствует сохранению исторических коллекций и культурного наследия.

Теперь о программе «Книжная полка», которая предоставляет доступ к защищенным авторским правом книгам в Интернете, о чем заявлено в названии данного выступления. В 2009 г. НБ начала переговоры с организацией «Копинор», которая является обществом по коллективному управлению правами, образованным правообладателями печатной продукции в Норвегии. В результате состоялся успешный проект, в ходе которого мы оцифровали первые 50 000 книг, изданных начиная с 1990-х гг., и сделали их доступными в Интернете с норвежских IP-адресов.

Последнее постоянно действующее соглашение заключено о том, что интернет-доступ будет разрешен ко всем книгам, выпущенным в Норвегии до 2000 г. На данный момент мы в процессе оцифровки всех этих книг. Пока мы оцифровали 60% всего норвежского книжного наследия, и к 2017 г. оно будет оцифровано полностью и доступно в Сети.

Поскольку я выступаю в Санкт-Петербурге, то поискал российские материалы, так как соглашение проекта «Книжная полка» позволяет сделать доступными также переводные книги, изданные в Норвегии. Поиск по фамилии вашего национального поэта А. С. Пушкина показал, что она упоминается в 1320 статьях в оцифрованных норвежских газетах. Пушкин также упоминается в 1660 оцифрованных книгах. Он выступает как автор или приводятся его тексты. Поскольку все тексты распознаны, мы можем искать по одному слову или фразе. Список также показывает 29 радиопрограмм, в которых упоминается Пушкин. Сократив поиск только до газет и отсортировав их по годам, мы видим, что первое упоминание Пушкина датировано 1843 г.

Это короткое объявление о том, что его произведение «Капитанская дочка» было опубликовано в Норвегии. Такой успешный поиск привел к поиску другого известного Санкт-Петербургского писателя Ф. М. Достоевского. Отмечено большое число упоминаний: 4849 — в газетах, 4333 — в книгах и 57 — в радиопередачах. В Сети вы можете прочитать его книги, переведенные на норвежский язык. Первая книга Достоевского — повесть «Белые ночи» — была опубликована в 1888 г., а перевод сделан не с русского, а с немецкого языка.

В первый 2009 г. сервисом «Книжная полка» пользовались от 7 до 10 тысяч посетителей в месяц. Сейчас это число увеличилось до 80 тысяч пользователей в месяц. Притом что в Норвегии проживает всего 5 млн человек — столько же, сколько в одном Санкт-Петербурге.

Большая часть пользователей — студенты и сотрудники университетов и колледжей. В основном они ищут специализированную литературу и очень редко читают книгу целиком. Только 10 % пользователей отметили, что прочитали книгу полностью. Читателей-женщин немного больше, чем читателей-мужчин.

Издатели волновались по поводу этого проекта, потому что опасались его негативного влияния на продажи книг. В период тестирования проекта мы специально исследовали этот вопрос. При помощи «всплывающей» анкеты мы опросили пользователей о преимуществах покупки книги или ее получения в библиотеке. Результаты показали отсутствие значительного негативного эффекта, который мог бы повлиять на продажи книг. Некоторые из опрошенных отметили, что они не купили книгу потому, что прочитали ее в Сети, другие купили книгу потому, что ранее нашли ее в Сети. Что же касается библиотечного обслуживания, то чаще люди предпочитают читать книгу в Сети, чем посещать библиотеку, но разница здесь не очень большая.

Программа «Книжная полка» была официально представлена министром культуры Норвегии в октябре 2012 г. Она включает все книги, опубликованные до 2000 г. Все их можно найти полнотекстовым поиском. Если книга в общественном достоянии, то ее можно скачать на свое устройство в pdf-формате. Все эти сервисы доступны с IP-адресов Норвегии, имеется также ограниченный доступ из-за рубежа. Это означает, что иностранные организации образования и науки могут обратиться к нам, чтобы мы предоставили доступ; получить доступ можно также в норвежском информационном центре в Москве. Контракт также предусматривает, что правообладатель может отозвать книгу из этого проекта, но пока из 125 тысяч книг было отозвано только 3500 наименований. Оплата, предусмотренная контрактом, — это фиксированная плата за каждую страницу, сделанную доступной в этой системе ежегодно. Оплата собирается и распределяется между авторами организаций «Копинор».

Почему мы это делаем? Что это для нас значит? Конечно, основная деятельность НБ — сохранять историческое наследие и предоставлять к нему

доступ. Предоставление доступа к книжному наследию — важная часть нашей миссии. Важно это также и в плане языковой политики. В Сети, переполненной материалами на английском языке, норвежская языковая группа малочисленна.

Что это дает правообладателям? Конечно, им важно получить цифровые копии их книг, так как издатели сами не занимались их оцифровкой. Это сохраняет их для «вечной жизни». Оцифрованная книга будет переведена нами на новые платформы и в новые форматы и останется там навсегда. Это также обеспечивает правообладателям доступ к файлам высокого качества, если они захотят повторно использовать произведение, например, для переиздания. Это мы называем «длинный хвост». И последнее, но не менее значимое: для правообладателей создается дополнительный источник доходов, которые распределяются между ними в качестве грантов.

Правовые рамки для этой деятельности устанавливает Акт об авторском праве 1961 г. с поправками, который позволяет НБ оцифровывать опубликованные материалы для долгосрочного хранения. Контракт проекта «Книжная полка» основан на том, что мы называем расширенной коллективной лицензией. Она позволяет организации «Копинор» представлять всех правообладателей — как своих членов, так и авторов, не являющихся членами этого общества, а также иностранных правообладателей и потенциальных правообладателей «сиротских» произведений. Организация действует в их интересах и распространяет среди них вознаграждение.

Система предполагает, что правообладатели объединены в организацию, которая аккредитована правительством и представляет их интересы. Такая организация в свободных переговорах заключает контракт с пользователем или группой пользователей. Авторское право предусматривает, что такой контракт распространяется и на правообладателей, не являющихся членами этой организации. Обычно это защита для иностранцев. Правообладатели, не являющиеся членами организации, должны получить такие же условия, как члены организации. Дополнительно, не-члены организации могут претендовать на индивидуальную оплату во многих случаях, а также могут запретить использовать свое произведение на описанных условиях. Это не часть норвежского законодательства, но в контракте с «Копинор» есть параграф, предусматривающий возможность отзыва работы.

В заключение — немного о следующих шагах и уроках, которые мы извлекли. В Норвегии готовится проект нового закона об обязательном экземпляре. Он еще не одобрен парламентом, но мы надеемся, что это произойдет к лету. Основное изменение в том, что цифровые оригиналы должны предоставляться вместе с традиционным изданием в обязательном порядке. Это будет давать НБ доступ ко всем цифровым файлам на любых носителях. Предусматривается также доступ к обязательному экземпляру в цифровой

форме из колледжей, университетских библиотек и в некоторой степени — из публичных библиотек, а не только из читальных залов НБ. Предусмотрено также широкое использование и развитие интернет-домена Норвегии “.no”.

Реализация цифровой стратегии НБ за последние шесть лет позволяет сделать следующие выводы. Первое — мы считаем очень важным установить доверие с правообладателями и издателями через стратегическое партнерство. Доверительные отношения сделают более простым заключение договоров в будущем и позволят получать обоюдную выгоду. Во-вторых, важно создать общую цифровую стратегию, направленную в будущее. В-третьих, нужно наработать опыт и технические мощности для оцифровки и долговременного сохранения цифрового наследия, так как на рынке сейчас нет таких услуг. Это придет позже. И четвертое: очень важно быть гибкими и сочетать там, где это возможно, двусторонние соглашения с коллективными, — не «складывать все яйца в одну корзину».

Библиотечное законодательство субъектов Российской Федерации: новый виток развития

Е. И. Борисова*

Аннотация: Статья раскрывает вопросы российского законодательства о библиотечном деле как основы законодательства о библиотечном деле субъектов Российской Федерации; знакомит с результатами анализа законодательства субъектов Российской Федерации о библиотечном деле.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, законодательство о библиотечном деле, обязательный экземпляр, Россия, субъект Российской Федерации.

Введение конституционной нормы, дающей право субъектам РФ принимать законы (ст. 76, п. 4), а также вступление в силу в 1994 г. федеральных законов (далее – ФЗ) «О библиотечном деле» и «Об обязательном экземпляре документов» стали необходимыми условиями стимулирования правотворчества и активного формирования библиотечного законодательства на региональном уровне.

По аналогии с федеральным законодательством в центре внимания субъектов РФ находились две проблемы: организация, сохранение и развитие библиотечного дела и формирование обязательного экземпляра документов.

Одной из ключевых проблем формирования региональной базы библиотечной деятельности стал выбор юридического статуса документа, принимаемого на уровне субъектов РФ. Превалирующее большинство регионов отдали предпочтение законам, и лишь немногие ограничились распорядительными документами исполнительной власти, уязвимым местом которых считается

* Борисова Елена Ивановна, заведующая сектором правового обеспечения деятельности библиотек Российской национальной библиотеки. nmo@nlr.ru

отсутствие законодательной силы, позволяющее отменять или изменять их при смене исполнительной власти.

Пик законодательной активности регионов пришелся на 1996–1997 гг., а к 2003 г. нормативно-правовая база деятельности библиотек субъектов РФ в целом была сформирована (Таблица 1).

Таблица 1

**Состояние регионального библиотечного законодательства
(на 1 января 2003 г. из 89 субъектов РФ)**

Вопросы	Законы	Подзаконные акты	Всего
Организация библиотечного дела	69	13	82
Формирование обязательного экземпляра документов	50	24	74

По содержанию и структуре первые библиотечные законы субъектов РФ полностью копировали федеральные аналоги, но уже с конца 1990-х гг. намечаются следующие тенденции:

Первая – отражение в законодательных нормах региональной специфики, что соответствовало нормам действующей Конституции РФ, которая определяла главное поле законотворчества субъекта РФ как регулирование частных вопросов библиотечного дела (организации библиотечной сети, информатизации библиотек, кадровых ресурсов и т. д.).

Так, в конце 1990-х гг. актуализировалась проблема социальной защиты трудовых ресурсов библиотек. ФЗ-№ 78 «О библиотечном деле» не мог учесть возможности субъектов РФ в предоставлении трудовых гарантий и льгот, отсылая в ст. 26 к общим нормам трудового законодательства. Региональные законотворцы восполнили этот пробел, включив специальные разделы о трудовых отношениях работников библиотек, которые продолжают сохраняться и совершенствоваться в новых редакциях региональных законов о библиотечном деле (например в Белгородской, Курганской, Сахалинской областях и др.).

Второй тенденцией в развитии регионального библиотечного законодательства, которая также наметилась в конце 1990-х гг., стала разработка отдельных законодательных актов, регулирующих узкоспециальные вопросы библиотечной деятельности.

Например, с 1 октября 1999 г. вступил в силу закон Иркутской области № 47-оз «Об административной ответственности за правонарушения в сфере библиотечного дела в Иркутской области». Он был повторно принят 10.12.2007 г. за № 122-оз и действует в новой редакции от 17.10.2011 г. в связи с образованием нового субъекта РФ – Иркутской области.

В законе Белгородской области от 12.07.2004 г. № 128 «О государственной поддержке развития библиотечного обслуживания детей в Белгородской области» определялись полномочия органов государственной власти Белгородской области и органов местного самоуправления (разрабатывать и реализовывать программы информатизации библиотек, обслуживающих детей, и финансировать их в пределах, утвержденных законом об областном бюджете) и устанавливались гарантии деятельности библиотек, осуществляющих обслуживание детей в Белгородской области.

Другой обозначившейся тенденцией стало включение актуальных библиотечных проблем в другие отраслевые законы.

Одной из таких острых проблем постсоветского периода развития библиотек является выстраивание отношений в системе «библиотека-власть». Законодательное закрепление за библиотеками определенных полномочий по информационному обеспечению органов государственной власти или закрепление функций по созданию, хранению и предоставлению органам управления и населению официальных документов (например в Ярославской, Калининградской, Рязанской областях и других субъектах РФ) способствовали повышению престижа и значимости библиотечных учреждений на территории субъекта РФ.

С момента зарождения региональное библиотечное законодательство развивается в условиях широкомасштабных реформ, на содержание которых существенное влияние оказали:

- децентрализация государственной власти и развитие местного самоуправления;
- изменения административно-территориального деления РФ с целью укрупнения ее субъектов.

В современном реформировании государственного устройства Российской Федерации значительная роль принадлежит ***децентрализации государственной власти и развитию местного самоуправления***.

С принятием 6 октября 2003 г. Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и 22 августа 2004 г. — Закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов „О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ“» и „Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ“» произошли кардинальные изменения в организации библиотечной сети России, в основе которой традиционно были заложены принципы централизации и административно-территориального деления страны (республиканские, краевые, областные, окружные районные, городские и сельские библиотеки).

В ходе административной реформы библиотечное обслуживание населения было отнесено к компетенции муниципальных образований, что потребовало привести региональные нормативные акты в соответствие с действующим федеральным законодательством. Круг вопросов, которые были урегулированы в обновленных региональных законах о библиотечном деле, достаточно широк (статус муниципальной и межпоселенческой библиотек; требования к их территориальному размещению; совместное использование ресурсов; сбор статистических данных; разграничение компетенции между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления и др.).

Не менее значимой в формировании законодательства субъектов РФ в области библиотечного дела стала реформа **административно-территориального деления РФ, проводимая с целью укрупнения ее субъектов.**

Перед вновь образованными в период с 2004 по 2008 г. субъектами РФ (Пермский, Красноярский, Камчатский, Забайкальский края, а также Иркутская область) встала проблема ревизии ранее принятых региональных законов о библиотечном деле и об обязательном экземпляре документов, которая на современном этапе успешно решена.

С 1995 г. по инициативе РБА и РНБ на сайте РБА (<http://www.rba.ru/>) размещается информационный ресурс «Библиотечное законодательство Российской Федерации», в одном из разделов которого представлено полное собрание действующих нормативно-правовых документов субъектов РФ в области библиотечного дела.

По состоянию на 01.01.2013 г. в состав РФ входят 83 субъекта (вместо ранее действовавших 89). Это 21 республика, 46 областей, 9 краев, 1 автономная область, 4 автономных округа и 2 города федерального значения.

Субъектами РФ реализованы следующие модели правового регулирования библиотечного дела (см. Таблицу № 2).

Таблица 2

**Состояние регионального библиотечного законодательства
(на 1 января 2013 г. из 83 субъектов РФ)**

Название	Законы	Подзаконные акты	Всего
Организация библиотечного дела	67	0	67
Библиотечное дело как часть культуры	12	0	12
Формирование обязательного экземпляра документов	62	11	73

Наиболее распространенными по аналогии с федеральным уровнем являются либо введение в действие двух законов — по библиотечному делу и обязательному экземпляру документов, либо объединение этих вопросов в едином законе. Определенная часть субъектов РФ законодательно урегулировала только одно из направлений — либо обязательный экземпляр документов, либо организацию библиотечного дела. Некоторые субъекты в статьях законов о библиотечном деле уделили внимание вопросам формирования обязательного экземпляра документов (Камчатский и Красноярский края, Омская и Ульяновская области).

Незначительное количество субъектов РФ, отменив законы о библиотечном деле 1990-х гг. из-за многочисленных или неоднократных дополнений или изменений, включили библиотечное обслуживание в региональные законы о культуре (например Карелия, Адыгея, Марий Эл, Ростовская и Саратовская области, Забайкальский и Хабаровский края). Подзаконные акты получили распространение только в регулировании вопросов обязательного экземпляра документов.

Среди республик действующий законодательный акт по организации библиотечного обслуживания населения отсутствует в Удмуртии, но ведется работа над законопроектом «О библиотечном деле и обязательном экземпляре документов в Республике Удмуртия». Из 46 областей в 31 действуют законы «О библиотечном деле». Ростовская, Саратовская и Ивановская области включили проблемы организации библиотечного обслуживания населения в законы «О культуре», а Костромская и Тюменская области приняли соответственно законы «О региональной политике в области культуры» и «О государственной политике в сфере культуры и искусства в Тюменской области», в которых ограничились мерами поддержки библиотек в организации обслуживания населения со стороны региональной власти. В Пензенской и Магаданской областях до сих пор вопросы библиотечного дела никак не урегулированы. Астраханская область, отменив закон №-8 «О библиотечном деле в Астраханской области» от 23.04 1997 г., ведет работу над новым законопроектом.

В других субъектах РФ, как, например, Москва, Санкт-Петербург, Чукотский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Еврейская автономная область, законодательно вопросы, организации библиотечного дела урегулированы в той или иной модели.

По данным научно-исследовательского отдела библиотечных фондов РНБ (зав. И. В. Эйдемиллер), приоритетным направлением работы которого является мониторинг текущего состояния регионального законодательства в области обязательного экземпляра документов, на 01.01.2012 г. 88% субъектов РФ имеют нормативную базу, регуливающую обязательный экземпляр

документов. В число регионов, где такие документы отсутствуют, входят Мордовия, Карачаево-Черкесская Республика, Астраханская, Костромская, Тюменская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ и Москва.

Подводя некоторые итоги за почти двадцатилетний период, можно констатировать, что формирование законодательства субъектов РФ в области библиотечного дела происходило в сложных условиях реформ российской государственности. Однако на современном этапе, преодолев многие барьеры, оно находится на новом витке своего развития, так как наблюдаются следующие устойчивые положительные тенденции:

- регулярное содержательное и структурное обновление действующих законодательных актов;
- отражение в законодательных нормах региональной специфики;
- разработка отдельных законодательных актов, регулирующих узкоспециальные вопросы библиотечной деятельности;
- включение актуальных библиотечных проблем в другие отраслевые законы.

Оцифровка культурного наследия как правовая проблема

Е. А. Войниканис*

Аннотация: В статье проводится сравнительно-правовой анализ условий оцифровки согласно российскому авторскому праву, директивам Европейского Союза и французскому законодательству о цифровом использовании недоступных книг, изданных в XX веке.

Ключевые слова: Гражданский кодекс Российской Федерации, законодательство о библиотечном деле, электронная библиотека, обязательный экземпляр, Россия, Франция, Европейский Союз, оцифровка, интеллектуальные права, авторское право.

Оцифровка объектов культурного наследия преследует одновременно несколько целей, в числе которых необходимо упомянуть сохранение культурного наследия и предоставление к нему доступа широкой аудитории, формирование основы для национальной системы образования и межкультурного обмена, использование оцифрованных объектов культуры как источника для создания нового контента и предоставления новых сервисов. Уже перечисленных задач достаточно, чтобы понять значение оцифровки культурного наследия в рамках развития информационного общества и масштаб проблем, с которыми без проведения активной оцифровки современное общество вряд ли сможет справиться.

Рассмотрим кратко, какие правовые рамки существуют для оцифровки в Российской Федерации. Речь идет прежде всего о трех законодательных актах: Федеральном законе (далее — ФЗ) от 29.12.1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», ФЗ от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» и Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ).

* Войниканис Елена Анатольевна, заместитель начальника отдела взаимодействия с государственными органами ОАО «Ростелеком», член кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности. voinikanis@gmail.com

Подразумевается, что указанные акты должны обеспечивать необходимые правовые условия для реализации конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям. Так, посредством передачи обязательных экземпляров документов комплектуется так называемый «национальный библиотечно-информационный фонд документов РФ», т. е. собрание всех видов документов, предназначенное для постоянного хранения и общественного использования и являющееся частью культурного достояния народов РФ. При этом национальный библиотечный фонд документов рассматривается как часть мирового культурного наследия. Проблема заключается в том, что в цифровую эпоху предусмотренные действующим законодательством меры оказываются явно недостаточными, не соответствующими ни возможностям, которые предоставляют современные технологии, ни интересам общества, ни новым экономическим моделям.

Когда все большее число научных и иных периодических изданий становятся сетевыми, распространяются только через Интернет, несколько странным, не отвечающим запросам времени выглядит понимание «документа» как материального носителя с зафиксированной на нем в любой форме информацией. Из данного определения вытекает, в частности, невозможность применения закона к электронным документам, распространяемым исключительно с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (преамбула ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»).

Однако больше всего проблем для оцифровки культурного наследия связано с *необходимостью соблюдать жесткие требования авторского права*. Закон «Об обязательном экземпляре документов» прямо устанавливает обязанность соблюдения получателями обязательного экземпляра прав производителей в соответствии с законодательством об интеллектуальной собственности (абз. 7 ст. 16). Поскольку процедура оцифровки и последующее использование оцифрованных произведений не должны нарушать прав автора или правообладателя, ГК РФ также имеет самое непосредственное отношение к проблеме оцифровки культурного наследия.

Согласно действующей редакции кодекса, выраженные в цифровой форме экземпляры произведений, предоставляемые библиотеками во временное безвозмездное пользование, *в том числе в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов*, могут предоставляться только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создать копии этих произведений в цифровой форме (п. 2 ст. 1274). В поправках к ч. 4 ГК РФ, которые готовятся к рассмотрению во втором чтении, данная норма представлена уже в урезанном виде: из нее исключена возможность библиотек предоставлять выраженные в цифровой форме экземпляры произведений в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов. С другой стороны, поправки частично «легализуют» оцифровку посредством введения

закрытого перечня случаев, когда библиотеки вправе создавать единичные копии принадлежащих им экземпляров произведений в электронной форме. К таким случаям относится, в частности, обеспечение сохранности и доступности для пользователей ветхих и редких экземпляров произведений, а также экземпляров произведений, имеющих исключительно научное и образовательное значение, не переиздававшихся свыше десяти лет с даты выхода в свет их последнего издания на территории РФ (пп. 1 п. 2 ст. 1275 в новой редакции). Последнее, а именно — право осуществлять оцифровку произведений, не переиздававшихся свыше десяти лет, является большим достижением, поскольку существенно расширит «цифровой фонд» российских библиотек. Другим полезным нововведением, которое можно ожидать, если поправки будут приняты, является право библиотек создавать по запросам граждан для научных и образовательных целей электронные копии отдельных статей и малообъемных произведений. Архивам, согласно новой редакции ст. 1275, предоставляется право создавать единичные копии произведений, размещенных в сети Интернет, для хранения в архиве с исключением последующего воспроизведения и доведения до всеобщего сведения.

Но вопрос остается: являются ли разработанные поправки *достаточными*? В какой мере они отвечают потребностям информационного общества, или общества знания, строительство которого сегодня рассматривается как государственная задача? Основным направлением оцифровки сегодня является «сохранение культурного наследия». Обращает на себя внимание, что речь идет в первую очередь о сохранении и лишь во вторую очередь о доступе. Данный факт можно принять, но трудно объяснить, так как ключевым преимуществом информационных технологий является как раз то, что *задачи сохранения и предоставления доступа могут быть реализованы одновременно*.

Концептуальные проблемы, касающиеся оцифровки, которые требуют сегодня незамедлительного ответа, можно свести к следующим. Во-первых, это вопрос о том, что следует понимать под культурными ценностями и культурным наследием. Привычный ответ, что «речь идет о произведениях, которые перешли в общественное достояние», уже не устраивает. Что именно входит в «культурное наследие», которое должно стать доступным в цифровой форме, определяется не столько культурной ценностью произведений, сколько законодательно закрепленными механизмами и сроками авторско-правовой охраны. Другой вопрос заключается в том, какие правовые требования необходимо предъявлять к оцифровке. Здесь также стандартное решение, основанное на действующем законодательстве и предполагающее заключение отдельного договора с каждым правообладателем, не может считаться достаточным. Наконец, как должен предоставляться доступ к оцифрованным произведениям? Согласно действующей парадигме регулирования такой доступ

должен быть аналогичен доступу к материальным экземплярам. Иллюстрацией данного подхода могут служить поправки в ч. 4 ГК РФ, о которых мы говорили выше: во всех случаях, когда речь идет о произведениях в электронной форме, имеются в виду их единичные копии, которые должны использоваться только в помещениях библиотек.

Поскольку основные принципы авторско-правовой защиты закреплены на уровне международных актов (Бернская конвенция и договоры ВОИС), очевидно, что с теми же проблемами сталкиваются зарубежные библиотеки и законодатели.

Прежде чем перейти к законодательным инициативам, рассмотрим и сопоставим два практических примера оцифровки в международной практике – Google books и Europeana. Данные примеры показывают как огромную пользу, которую может принести обществу массовая оцифровка произведений, так и концептуальные правовые проблемы, с которыми сталкивается любой подобный проект.

Google Books. Проект был запущен в 2004 г. Первыми библиотеками, которые предоставили Google свои архивы в целях оцифровки, были библиотеки университетов Гарварда, Стэнфорда, Оксфорда, Мичигана, а также Публичная библиотека Нью-Йорка. В 2006 г. к проекту присоединился Калифорнийский университет. По данным на 2010 г., Google отсканировал 12 млн книг. Проект компании Google не был первой инициативой такого рода. Напротив, ему предшествовали такие известные проекты, как «Американская память», «Гутенберг», проект «Миллион книг», «Универсальная библиотека». От всех перечисленных и других проектов Google Books отличается по трем параметрам. Во-первых, в нем присутствует коммерческая составляющая, во-вторых, как универсальный поисковый инструмент он включает в себя данные по книгам, независимо от того, отсканированы они или нет, и, наконец, в-третьих, проект предоставляет доступ к текстам книг, которые не перешли в общественное достояние, включая самые современные издания.

Последнее нововведение не могло не вызвать соответствующей реакции со стороны правообладателей. Начиная с 2005 г. они стали предъявлять судебные иски к интернет-компаниям – сначала Гильдия авторов США, затем Ассоциация американских издателей. В 2008 г., после двухлетнего переговорного процесса, было достигнуто соглашение, в соответствии с которым Google обязался уплатить 125 млн долларов, 45 из которых – компенсация авторам за сканирование книг без их согласия. Часть суммы планировалось потратить на поиск авторов произведений-сирот (орфанных произведений). До настоящего времени, даже после внесения многочисленных поправок, соглашение не получило одобрения со стороны судебных властей и уполномоченных государственных органов. Как справедливо полагают эксперты Collaboratory, успешные интернет-проекты, основанные на предоставлении

доступа к произведениям, практически всегда оказываются на грани легальности и нелегальности: инициаторы проекта идут на риски, а уже затем пытаются сгладить противоречия с действующим законодательством¹. Нельзя ни одобрять, ни поощрять нелегальное, но если задаться вопросом о перспективах организации публичного доступа к оцифрованным произведениям, то такие перспективы напрямую зависят от *реформы авторского права*.

Europeana. Проект стартовал в 2008 г. как своеобразный ответ Европейского союза на масштабный проект Google Books Search. Комиссар Евросоюза по вопросам информационного общества и медиатехнологий Вивиан Рединг (Viviane Reding) в октябре 2009 г. заявила буквально следующее: «Серьезные попытки по оцифровке уже стартовали по всему миру. Европа должна воспользоваться этой возможностью, чтобы взять на себя инициативу и гарантировать, что оцифровка книг происходит на основе европейского законодательства об авторском праве и при полном уважении к культурному разнообразию Европы. Европа с ее богатым культурным наследием может больше всего предложить и больше всего выиграть от оцифровки книг. Если мы будем действовать быстро, конкурентоспособные европейские решения по оцифровке книг могут заработать раньше, чем те решения, которые рассматриваются сегодня в рамках мирового соглашения по делу Google Books в США»². Сейчас цифровая библиотека Europeana предоставляет доступ к 15 млн книг, видеозаписей, музыкальных произведений, произведений живописи, фотографий и т. д. В пополнении цифрового хранилища участвуют 15 тыс. организаций. Однако есть характеристика, по которой европейский проект не выдерживает сопоставления с Google Books, так как практически не охватывает современных произведений. Основная причина данной проблемы, как можно догадаться, заключается в действующей системе авторского права.

Перейдем теперь к анализу наиболее актуальных тенденций законодательного решения проблем, связанных с оцифровкой.

Комитет мудрецов³ (Comité des Sages) Европейской комиссии в своем докладе «Новое Возрождение» от 10 января 2011 г. приходит к следующему выводу: «Чтобы соответствовать нормам права интеллектуальной собственности, оцифровка требует оформления (rights clearance) каждого и всякого авторского и смежного права. Поэтому необходимо разработать механизмы, которые бы признавали права и интересы правообладателей, но в то же время облегчали оцифровку, которая в свою очередь будет способствовать

¹ Innovationskultur in der digitalen Gesellschaft. Eine Publikation des Internet & Gesellschaft Collaboratory. Abschlussbericht, Juli 2010. P. 64.

² См. пресс-релиз: “European Commission puts challenges of books digitisation for authors, libraries and consumers on EU’s agenda”. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1544> (Дата обращения: 10.12.2012).

³ Экспертная группа высшего уровня при Европейской комиссии, которая работает над проблемами онлайн доступа к культурному наследию, состоит из трех человек.

инновациям и творчеству. Учитывая стоимость оформления прав, интересам европейского общества, как публичным, так и частным, соответствует справедливое и сбалансированное упрощение оформления прав»¹. Перечислим кратко основные предложения комитета, адресованные Европейской комиссии.

В отношении орфанных произведений предлагается ввести так называемый **8-ступенчатый тест** (8-step-test), который должен служить ориентиром при разработке соответствующих правовых механизмов. Он включает в себя следующие рекомендации. Все страны – члены Европейского союза должны ввести в свое законодательство правовой инструмент, позволяющий оцифровывать такие произведения. Понятие орфанного произведения должно охватывать все сферы и включать в себя аудиовизуальные, текстовые, визуальные и звуковые произведения. Помимо того что признанное в одной стране орфанное произведение должно признаваться таковым во всех странах ЕС, оно должно быть также доступно онлайн во всех странах Европы или даже во всем мире. Предусмотренный для оцифровки орфанных произведений правовой механизм должен соответствовать регулированию государственно-частного партнерства в ЕС. Если впоследствии правообладатель будет найден, ему должно выплачиваться вознаграждение. При этом цена договора должна быть пропорциональна коммерческой ценности произведения. По мнению комитета, орфанные произведения должны быть включены в единую общеевропейскую информационную базу данных, а ссылки на них должны быть доступны в электронной библиотеке Europeana. Отметим, что во избежание проблем с данной категорией произведений в будущем «мудрецы» рекомендуют **внести изменения в Бернскую конвенцию и другие международные акты с требованием о регистрации как условием для осуществления авторских прав в полном объеме**².

В отношении **непереиздаваемых произведений** комитет считает, что их оцифровка отвечает интересам правообладателей. Возможны три варианта: а) материал оцифровывается учреждением культуры в целях сохранения и становится доступным в помещении учреждения; б) материал оцифровывается учреждением для целей сохранения и становится доступным онлайн; в) материал оцифровывается правообладателем, который передает цифровую копию культурному учреждению. Основные инвестиции по оцифровке непереиздаваемых произведений ожидаются от правообладателей, для

¹ The New Renaissance. Report of the 'Comité des Sages' Reflection group on bringing Europe's Cultural Heritage online. Brussels, 2011. P. 17.

² Аналогичное предложение о необходимости регистрации произведений было озвучено директором нормативно-правового департамента Министерства культуры Максимом Прокшем на проходившей 22 апреля 2011 г. в Москве Международной конференции «Новые подходы к защите интеллектуальной собственности в Интернете». Правда, имелись в виду иные, более широкие цели и масштабы.

которых могут быть предусмотрены налоговые льготы. В случае нежелания правообладателей оцифровывать свои произведения, за оцифровку платит государство. В последнем случае произведения, поступают в свободный онлайн доступ с уплатой правообладателю соответствующего вознаграждения¹. Если правообладатель не использует материал коммерчески ни непосредственно, ни через организацию по коллективному управлению правами, ни через коммерческого посредника, культурное учреждение получает право оцифровать произведение и открыть к нему доступ. Для этого, в частности, необходимо предусмотреть упрощенный механизм получения лицензии от общества по управлению авторскими правами.

Важно подчеркнуть, что Европейская комиссия не ограничивается констатацией проблем и обсуждением возможных вариантов их решения. В октябре 2012 г. была принята *Директива Европейского Парламента и Совета 2012/28/ЕС об определенных случаях разрешенного использования сиротских произведений*. Субъектный состав (т. е. те лица, которые смогут в определенных пределах использовать произведения-сироты) ограничен общедоступными библиотеками, образовательными учреждениями или музеями, а также архивами, кинофондами (film heritage institutions) и организациями общественного телевизионного и радиовещания. По сравнению с проектом принятая редакция директивы содержит более широкие и жесткие требования к процедуре «надлежащего поиска» автора. На данный момент стоит обратить внимание, так как одной из основных, если не главной проблемой, связанной с оцифровкой произведений-сирот, являются как раз необоснованно высокие затраты на поиск неизвестных авторов. Нельзя также не упомянуть о крайне важном положении, которое отсутствовало в проекте нормативного акта. В целях большей правовой определенности и, как следствие, защищенности некоммерческих организаций проект устанавливает обязанность государств — членов Европейского Союза рассматривать предусмотренные директивой права по использованию произведений-сирот как исключения и ограничения права на воспроизведение и права на доведение до всеобщего сведения. Это означает, что права по оцифровке и распространению произведений-сирот проходят трехступенчатый тест, установленный Бернской конвенцией об охране литературных и художественных произведений для каждого из исключений и ограничений.

Достойна внимания также законодательная инициатива Франции, где 1 марта 2012 г. был принят новый закон, вносящий поправки в Кодекс интеллектуальной собственности: *Закон о цифровом использовании книг*

¹ The New Renaissance. Report of the 'Comité des Sages' Reflection group on bringing Europe's Cultural Heritage online. Brussels, 2011. P. 19–20.

XX века, которых нет в наличии¹. Цель закона — предоставить цифровой доступ к книгам XX в. и, как сказано в разъяснениях к закону, «ликвидировать ту черную дыру, которой является XX в. для распространения французских книг в цифровой форме». Речь идет о той части книг (включая энциклопедии, каталоги выставок, путеводители, фотоальбомы и т. п.), которые продолжают охраняться авторским правом, но при этом доступны для чтения фактически только в библиотеках. Предметом регулирования закона являются книги, которые были изданы до 2001 г., больше не распространяются на коммерческой основе и не переиздаются ни в бумажном, ни в цифровом формате. Согласно предварительному и очень приблизительному анализу Франции получают доступ по меньшей мере к 500 тысячам книг.

Любопытно, что с точки зрения идеологи новый закон разрабатывался как цивилизованный ответ на «варварские» действия Google. Основным же концептуальным вопросом, который горячо обсуждался в процессе разработки закона, было установление баланса между правами авторов и основной функцией публичных библиотек, которая заключается в обеспечении свободного доступа к произведениям.

Чтобы стимулировать развитие рынка книг, которых нет в наличии, закон предусматривает создание публичной базы данных недоступных книг, к которой предоставляется свободный и бесплатный доступ и которая будет управляться Национальной библиотекой Франции. По прошествии шести месяцев после занесения книги в базу данных право на доведение до всеобщего сведения в цифровой форме переходит к французскому обществу по коллективному управлению правами (*une société de perception et de répartition des droits*).

Процедура перехода прав к обществу по коллективному управлению правами основана на двух презумпциях: а) произведение, которого нет в наличии, рассматривается по умолчанию как произведение, права на которое должны находиться в коллективном управлении; б) согласие автора и (или) издателя на передачу прав в коллективное управление. Автор или издатель могут выразить свое несогласие в течение тех шести месяцев, когда данные по книге размещены в общедоступной базе данных (принцип *opt out*). Иными словами, автор или издатель вправе выйти из системы, направив в общество по коллективному управлению правами простое уведомление. Благодаря продуманной системе обеспечивается соблюдение законных прав авторов и издателей. Такими гарантиями служат, *во-первых*, информация в открытой базе данных, т. е. осведомленность о предстоящей передаче прав, *во-вторых*, возможность не согласиться с участием в новой модели использования исключительных прав и, наконец, *в-третьих*, право автора даже после истечения

¹ Loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle.

шести месяцев возражать против использования книги в том случае, когда ущемляются его честь и достоинство.

Закон предусматривает также меры, не позволяющие «заморозить» действие новой модели. Так, издатель, который не согласился с передачей прав обществу по управлению правами, обязан в течение двух лет обеспечить наличие книги — издать ее в бумажном или цифровом формате. При неисполнении данной обязанности издатель теряет право дальнейшего использования книги.

Правовой режим использования недоступных книг (*livres indisponibles*) обществом по коллективному управлению правами заключается в следующем. Общество предлагает использовать книгу в цифровом формате ее первоначальному издателю (который согласно закону имеет преимущественное право на такое использование). Издатель, выразивший свое согласие, получает право использования книги в цифровом формате на срок в десять лет, который автоматически возобновляется. Через три года издатель обязан предоставить обществу доказательство исполнения принятого на себя обязательства. В случае получения отказа от первоначального издателя общество предоставляет возмездную неисключительную лицензию на срок в пять лет любому лицу.

Отметим, что закон подразумевает коммерческое использование книг в цифровом формате, однако это не означает, что условия такой эксплуатации являются абсолютно произвольными. Ранее, в 2011 г., был принят Закон о цене на книги в цифровом формате¹, которым предусматривается установление на цифровые издания фиксированной цены в зависимости от особенностей книги и от условий доступа к ее содержанию. Автору выплачивается справедливое вознаграждение.

Важно подчеркнуть, что закон Франции о цифровом использовании книг XX в., которых нет в наличии, решает проблему публичного доступа к произведениям в электронной форме посредством прежде всего коммерческого использования. Единственным исключением являются общедоступные библиотеки, которые получают от общества по коллективному управлению правами безвозмездную лицензию на оцифровку и использование соответствующих произведений. Общество по коллективному управлению правами готовит и направляет министру культуры Франции ежегодный доклад о расходовании средств, полученных от лицензирования непереиздаваемых книг. Часть заработанных денежных средств идут, в частности, на финансирование деятельности библиотек.

Выводы. Европейский опыт свидетельствует о том, что существенно увеличить доступ населения к культурному наследию в цифровой форме возможно без революционных преобразований в области авторского права

¹ La loi n° 2011–590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique.

посредством предоставления библиотекам и другим некоммерческим учреждениям в сфере науки и культуры права на оцифровку произведений, автор которых неизвестен, и произведений, которые не переиздаются. К октябрю 2014 г. все государства Европейского Союза имплементируют в свое законодательство положения Директивы Европейского Парламента и Совета 2012/28/ЕС об определенных случаях разрешенного использования сиротских произведений. Необходимо особо отметить, что свободное распространение знаний является частью стратегии «Европа-2020», которая определяет экономическое развитие Европы на ближайшие десять лет.

Поэтому, если мы не на словах, а на деле стремимся построить информационное общество, России необходимо включиться в общемировой процесс адаптации авторского права к общественным интересам. Основным препятствием на данном пути является *отсутствие системного подхода к существующим проблемам на уровне государства*. Россия также нуждается в национальном проекте по созданию общедоступной базы произведений в электронной форме, для реализации которого потребуется разработка специальной законодательной базы.

Портал «Юстиция» как электронная библиотека научно-педагогического сообщества

А. В. Морозов*,
Л. В. Филатова**

Аннотация: В статье представлены результаты научно-исследовательской работы по созданию портала «Электронная юстиция» — электронной библиотеки, представляющей коллекции документов по актуальным областям юридической информации, в том числе по информационному праву.

Ключевые слова: информационное право, электронная библиотека, правовая информация, электронная юстиция.

Многообразие определений и форм «знаний» (теоретические, научные, формализованные, житейские, эмпирические, правовые и т. д.), а также «информации» и «данных» позволяет, тем не менее, отождествлять эти понятия при использовании их в научно-образовательной, просветительской, воспитательной сферах. И не только. Например, знания в узком смысле слова — обладание проверенной информацией (ответы на вопросы) необходимы для решения конкретных поставленных задач (покупка той или иной марки автомобиля, подача искового заявления в суд, получение образования и т. п.).

Портал «Юстиция» в первую очередь ориентирован на широкий круг пользователей с целью передачи им необходимых юридических знаний,

* Морозов Андрей Витальевич, государственный советник юстиции 2-го класса, д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Минюста России. av_morozov@list.ru

** Филатова Людмила Васильевна, заслуженный юрист Российской Федерации, канд. юрид. наук, ст. научный сотрудник, профессор кафедры информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Минюста России. lv_filatova@mail.ru

получения образования, укрепления правосознания и преодоления правового нигилизма, формирования специальных навыков и способностей отстаивать свои законные интересы. Материалы портала подготавливаются профессиональными юристами в содружестве с общественными организациями и другими специалистами – педагогами, психологами, сотрудниками библиотек, журналистами, госслужащими. В подразделе «Ведущие ученые» размещены персональные сведения о них. Данный подраздел имеет перекрестные связи с другими ресурсами портала, позволяющими посмотреть учебные материалы, подготовленные конкретными лицами и размещенные на портале, а также ознакомиться с результатами их исследований и научных работ. Кроме того, пользователь портала имеет возможность отправить личное сообщение авторам материалов по электронной почте или через ресурсы социальных сетей.

Портал ориентирован на выполнение разнообразных функций, связанных с правовой информацией: аналитических, образовательных, научно-исследовательских, совместной работы в поисках решений, оказания различных юридических услуг.

Каждый человек при получении образования осваивает колоссальный объем информации, применяя различные средства обучения, среди которых новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» называет компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, электронные образовательные и информационные ресурсы (ст. 2).

Внедрение информационных технологий и формирование информационного общества в РФ влечет за собой создание новых видов занятости, а значит, требует непрерывной специальной подготовки и переподготовки кадров. В этих условиях необходимо произвести адаптацию существующих методик подготовки специалистов к требованиям информационного века для наиболее полного использования новых информационных технологий, мультимедиа, информационных и коммуникационных сетей. Наиболее эффективно данную проблему позволяют решать интерактивные возможности интернет-портала «Юстиция» <http://pravoinfo.su>, который позволяет осуществить следующие технологии информационного взаимодействия – G2C (государство для граждан), C2G (гражданин для государства), C2C (гражданин для гражданина).

На наш взгляд, для наиболее оптимального и быстрого решения этой проблемы следует интегрировать несколько источников получения необходимой информации: ресурсы сайта Российской правовой академии (РПА) Минюста России, с которого имеется ссылка на ресурсы, размещенные на портале «Юстиция» (в том числе видеолекции); видеоуроки по использованию справочных правовых систем; ссылки на соответствующие интернет-ресурсы (базы данных справочных правовых систем (БД СПС)); с возможностью

задавать вопросы непосредственно на форуме портала или общаясь с преподавателями Академии по телефону, указанному на сайте, или через видеоконференцию.

В настоящий момент уже реализована значительная часть из перечисленных выше возможностей. Остальное будет создано на портале «Юстиция» в самое ближайшее время.

Главная страница портала «Юстиция» состоит из пяти разделов: «Мониторинг правоприменения», «Правовое просвещение», «Наука», «Образование» и «Профессии», которые в свою очередь разделены на подразделы.

Мониторинг правоприменения	Правовое просвещение	Наука	Образование	Про- фессии	
Законодательство	Бесплатная юридическая помощь	Ведущие ученые	Бакалавры и специалисты	Адвокаты	Следова- тели
Правовой анализ	Вопросы и ответы	Конфе- ренции и публика- ции	Магистры	Нотариусы	Прокуроры
Законопроектная инициатива	Патриоти- ческое воспитание	Диссерта- ции	Повышение квалифика- ции	Приставы	Работники ФСИН

Доступ к дистанционному образовательному комплексу осуществляется через раздел «Образование» портала «Юстиция». Подразделы «Бакалавры и специалисты», «Магистры» и «Повышение квалификации» предназначены для студентов и слушателей, обучающихся дистанционно, и содержат электронные учебно-методические комплексы, которые предоставляют в их распоряжение обширные информационно-справочные материалы по профилю подготовки, а также возможность эффективной оценки уровня освоения пройденного материала.

Так, в указанном разделе более 30 новых учебно-методических комплексов, содержащих материалы по развитию информационного права, созданных в РПА в рамках магистерской программы «Правовое обеспечение информатизации и информационной безопасности». Это, в частности, «Проблемы правового регулирования отношений в сети Интернет», «Мониторинг

правовой информации», «Электронное правосудие», «Электронные сервисы в бизнесе», «Корпоративные системы обеспечения информационной безопасности», «Форенсика», «Разрешение споров в сфере деятельности сетевых информационных ресурсов» и целый ряд других авторских спецкурсов.

Обучение по указанной магистерской программе осуществляется в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом и включает в себя широкое использование в учебном процессе самых современных достижений интерактивных форм проведения занятий (семинаров в диалоговом режиме, дискуссий, компьютерных симуляций, деловых и ролевых игр, разбора конкретных ситуаций, психологических и иных тренингов, групповых дискуссий, результатов работы студенческих исследовательских групп, вузовских и межвузовских телеконференций).

Учебные материалы содержат гиперссылки на нормативно-правовую базу. Пользователю системы предоставляется возможность ознакомиться с «Глоссарием» и получить дополнительную «Справочную информацию» при нажатии на соответствующую ссылку.

Особое место в ходе дистанционного обучения уделяется видеолекциям, однако использование этого ресурса требует наличия у пользователя доступа в информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, скорости которого должно хватать на воспроизведение материала. При отсутствии такового пользователю дистанционного образовательного комплекса предоставляется доступ к материалам в текстовом виде.

Применение в учебном процессе видеоматериалов позволяет сочетать мультимедийные возможности современных информационных систем и традиционные педагогические технологии, что разрешает многие проблемы развивающего, личностно-ориентированного обучения, дифференциации, гуманизации, формирования индивидуальной образовательной перспективы учащихся.

Включение в видеоматериалы необходимого количества практических примеров в виде аудио- и видеозаписей, использование цветных фотографий высокого разрешения, анимации, интерактивных курсов и т. д., позволяют в динамичной форме вооружить слушателей знаниями, ранее не доступными для восприятия на аудиторных занятиях, а также значительно сокращают материальные затраты на организацию обучения. Проведение занятий с использованием видеоматериалов — один из путей повышения эффективности образовательного процесса на основе реализации принципов дистанционных образовательных технологий в обучении.

Подразделы «Конференции и публикации», «Диссертации» позволяют пользователям портала, в том числе получающим образование, осуществлять полнотекстовый доступ к диссертациям, авторефератам, материалам круглых столов и конференций по изучаемым проблемам, что дает возможность их

использовать для цитирования в научных, исследовательских, полемических, критических и информационных целях.

Для аспирантов, соискателей ученых степеней особый интерес могут представлять видеоматериалы (видеолекции) о методах поиска, сбора, обработки информации для таких работ, как диссертация, о требованиях к их содержанию, различных тактических приемах при защите выводов научных исследований и т. п.

Ответы на вопросы по различным отраслям права, задаваемые в первую очередь обычными гражданами, консультации, услуги по составлению исков и заявлений, а также полезные юридические советы предоставляются в разделе «Правовое просвещение». Информация размещена как в документальном, так и в видеоформате. Все данные систематизированы для удобства пользования в соответствии с выработанным классификатором, что облегчает работу с архивами и позволяет получить полный и исчерпывающий ответ на интересующий вопрос. Эти возможности могут быть полезны как практикующим юристам, так и тем, кто только начал изучать юриспруденцию. На портале собраны видеоматериалы, отражающие взгляды ветеранов юстиции, ведущих ученых, практикующих юристов на современные социально-экономические и правовые проблемы, реализован доступ к интернет-версиям различных информационно-правовых справочных систем: Эталон Плюс, Кодекс, Консультант Плюс и Гарант.

Подраздел «Вопросы и ответы» представляет собой сборник ответов на типовые вопросы пользователей портала, касающиеся оказания бесплатной юридической помощи при использовании интернет-ресурсов. Все ответы поддерживаются в актуальном состоянии. Также существует форма, предназначенная для ответов на индивидуальные вопросы пользователей, если на данные вопросы нет ответов среди типовых. Кроме того, задавать вопросы можно по электронной почте, отправляя письмо с адреса, на котором зарегистрирован пользователь, или через социальные сети.

В подразделе «Патриотическое воспитание» собраны и постоянно пополняются видеоматериалы, посвященные ветеранам юстиции Минюста России и РПА. Патриотическое воспитание является одним из приоритетных направлений в системе российского образования, способствующих формированию у граждан высокого патриотического сознания, готовности к выполнению гражданского долга.

Портал создан с помощью современных средств веб-дизайна, что позволяет оперативно видоизменять интерфейс в соответствии с требованиями. Эти возможности позволяют добавлять, убирать и редактировать уже существующие разделы в соответствии с целями и задачами обучения.

Создание интернет-портала «Юстиция» как электронной библиотеки в широком смысле слова, выполняющего основную информационную

функцию традиционной библиотеки различными способами и формами, является своевременным и актуальным, так как существует острая необходимость вести комплексную работу по оказанию бесплатной юридической помощи, повышению уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности. Работа по правовому просвещению населения позволит нашей стране не только поднять уровень правосознания граждан, но и решить актуальные вопросы подъема экономики и гармонизации общественных отношений.

Формирование и поддержание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры в этом направлении обнаруживают определенные проблемы. Так, в российском законодательстве в процессе создания электронных вузовских библиотек не устранены следующие правовые барьеры: не закреплено понятие «электронная библиотека»; не урегулированы, с одной стороны, интерес к таким библиотекам общества и государства, с другой стороны – частный интерес авторов и правообладателей; не регламентирован вопрос удаленного доступа к ресурсам библиотек; не сформулирована позиция внутривузовских библиотечных систем; не имеется универсальных программно-аппаратных решений для обеспечения доступа читателей к фондам библиотек и электронным ресурсам вузов, при этом присутствует требование по комплектации библиотек «твердыми» копиями (т. е. бумажными носителями).

Парадоксы сетевого правосознания: этика плагиата

С. Л. Слободнюк*

Аннотация: В статье анализируется проблема плагиата и связанного с ней противоправного поведения субъектов в современной сетевой электронной среде.

Ключевые слова: авторское право, плагиат, правосознание, правонарушение, сетевая электронная среда.

Сетевое пространство в своих бытийных проявлениях подобно овеществленному «зазеркалью». Будучи очевидным антиподом материальной действительности, Сеть постепенно перестает осознаваться таковой, активно вторгаясь в реальность. Химерическая природа Сети, на первый взгляд, не оставляет ей шансов на реализацию сценариев типа «Матрицы». Однако при ближайшем рассмотрении становится ясно, что возможны и иные варианты развития действий со столь же неприятными для человека последствиями.

Успехи, достигнутые «виртуальностью» за последние годы, обусловлены прежде всего дуальной природой человеческого существа. Императив *cogito ergo sum*, изначально призванный примирить две субстанции, под влиянием внешних факторов приобретает чуть ли не солипсистскую окраску, начиная служить обоснованию тождества бытия и мышления. В итоге психофизиологическая проблема, которую решают со времен Декарта, вышла на новые рубежи и покоряет новые пространства.

Этому продвижению немало способствует следующее обстоятельство: в определенные периоды мировоззренческих кризисов тенденция к переоценке ценностей приобретает глобальный характер и охватывает все без исключения области общественного бытия. Экспансия «виртуальности» в такие моменты особенно успешна, поскольку неудовлетворенность дей-

* Слободнюк Сергей Леонович, профессор Магнитогорского государственного университета. gumilev65@mail.ru

ствительностью делает ее противоположность чрезвычайно привлекательной. Одними из первых под удар виртуального мира попадают мораль и право. Мораль — по причине того, что виртуальность сама по себе «имморальна» и позволяет любому желающему с максимальным комфортом испытать все прелести пребывания «по ту сторону добра и зла». Право — в силу своей генетической связи с нравственностью, а также историческим страхом неотвратимости воздаяния / наказания.

Кризисные процессы весьма интенсивны, поэтому и полярная перемена знаков, и превращение морально-этических категорий в собственные противоположности происходят в относительно короткий срок. Таким образом, создается необходимое основание для формирования нового типа сознания и, соответственно, правосознания, которое *есть специфическая форма общественного сознания, необходимым образом связанная с соответствующей (в нашем случае — сетевой) правовой реальностью*. Важную роль в этом процессе играет своеобразный «резонанс» реальности и виртуальности, создающий условия для зарождения новой *правовой* этики.

Если кратко рассмотреть вопрос в историческом аспекте, то мы увидим, что проблема плагиата занимает не только правовую науку. Однако в отличие от правоведения, внимание которого концентрировалось на проблемах авторского права, природы отвлеченной собственности и т. д., философия ставила во главу угла вопросы иного свойства.

Так, Д. Юм считал, что «плагиаторы испытывают удовольствие от расточаемых им похвал, хотя и сознают, что не заслужили их. Это как бы построение воздушных замков, при котором воображение забавляется своими собственными фикциями и старается найти для них опору и подкрепление в симпатии с чувствованиями других людей»¹. Создатель теории общего дела Н. Федоров видел в плагиате, как, впрочем, и в авторском праве, серьезную помеху для реализации планов по переустройству общества: «Обширный ум, который обнял бы в одной и той же формуле и движения самых больших тел вселенной, и движение самого легкого атома <...> для такого ума ничего не оставалось бы неизвестным <...>». Собирательный ум всех людей, работающих в течение многих поколений, конечно, был бы достаточно обширен, нужно только полное согласие, многоединство. (В том мире, где есть литературная собственность и плагиат, или литературное воровство, полемика, или литературная война, в таком мире невозможно, конечно, согласие, многоединство <...>.)»².

Синтетический подход к осмыслению проблемы плагиата представлен в «Философии права» Гегеля. Подчеркнув, что в «позитивных» науках привлечение «чужого» материала имеет необходимый и объективный характер, он продолжает рассуждение следующими словами: «В какой мере возникающая

¹ Юм Д. Тракта́т о человеческой природе // Юм Д. Сочинения: В 2 т. Т. 1. М., 1996. С. 373–374.

² Федоров Н. Ф. Вопрос о братстве, или родстве // Федоров Н. Ф. Сочинения. М., 1994. С. 124.

в этом повторном высказывании *форма* превращает <...> мысли тех других людей, которые еще сохраняют внешнюю собственность на продукты своего духовного творчества, в специальную духовную собственность воспроизводящего ее индивида, в какой мере это дает или не дает ему право превратить их и в свою внешнюю собственность, в какой мере подобное повторение в литературном произведении становится *плагиатом*, не может быть установлено путем точного определения и, следовательно, не может быть отражено в праве посредством особого закона. Плагиат должен был бы поэтому быть делом *чести*, и честь должна была бы предотвращать его»¹.

Наиболее важно в данном случае вовсе не то, *как* Гегель облекает в философскую форму вопросы авторского права, а то, что он переводит рассуждение в область возможности и долженствования, связывая эти «модальности» с понятием выгоды: «Легкая возможность намеренно изменить кое-что в форме или изобрести незначительную модификацию в большей науке, всеохватывающей теории, являющейся творением другого, <...> приводят для себя, помимо осуществления тех особых целей, для которых необходимо такое повторение, также к бесконечному многообразию изменений, накладывающих на чужую собственность более или менее поверхностную печать *своего*; <...> об этом свидетельствует тот факт, что всякая новая мысль об издании критического журнала, альманаха муз, энциклопедического словаря и т. д., тотчас может быть повторена под тем же или несколько измененным названием в качестве чего-то своего, вследствие чего выгода, которую писатель или сделавший открытие предприниматель ждал от своего произведения или пришедшей ему в голову мысли, уничтожается»². Но самое удивительное состоит в том, что наблюдения Гегеля о плагиаторской этике, сделанные более полутора веков назад, все так же актуальны: время прошло, а суть проблемы не изменилась.

Не менее любопытные исторические параллели выявляются при сопоставлении текстов на сайтах, борющихся с плагиатом, и... трудов К. Маркса. Сравним: «Попсари непременно будут упираться, дескать, в их мелодиях присутствует заимствование, что само по себе не предосудительно. Использовал же Римский-Корсаков тему „Чижики“ в арии царя Дадона. Да и Чайковский в свое рококо умудрился впихнуть мелодию „Вдоль по Питерской“».

Так-то оно так, но одно дело — заимствовать в симфонии, где все продумано до мелочей, а другое — воровать при сочинении шлягеров, взяв за основу уже раскрученную мелодию». «Господин Грюн не только *скопировал у Штейна его ошибки*, но и сам из неопределенных выражений Штейна *сфабриковал* новые. <...> Он с деланной небрежностью отбрасывает, опускает, искажает, переставляет, чтобы замаскировать свое списывание, — так же и в дальнейшем мы видим у него все признаки плагиатора, остающегося

¹ Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990. С. 125—126.

² Там же. С. 126.

неспокойным в глубине души: искусственный беспорядок, дабы затруднить сличение с оригиналом; в цитатах, которые он приводит из своих предшественников, — пропуск отдельных слов и целых предложений <...>; фантазирование и приукрашивание предмета с помощью неопределенных фраз»¹. Дословных совпадений, конечно, нет. Но *дух* и *структура* обвинения обнаруживают удивительное сходство, поскольку и плагиат, и виртуальность — явления, которые гораздо старше Интернета.

Вряд ли есть необходимость доказывать, что книгопечатание, превратившее процесс тиражирования в *механическое* воспроизводство, положило начало отчуждения текста от *человека*. Иными словами, еще в те времена автор перестал восприниматься как субъект, имеющий *прямую* связь со своим произведением. Соответственно и произведение стало восприниматься как нечто, не принадлежащее никому, а значит — принадлежащее всем. В сетевом же пространстве нематериален уже сам текст, и это приводит к *изначальному* отчуждению произведения от автора. Данный разрыв усугубляется возможностью свободных манипуляций читателя с произведением: перевод в удобный для чтения формат, распечатка избранных мест и т. д. Следующий этап отчуждения представляет собой «присвоение» текста читателем, который перестает ощущать текст как «не-свое», поскольку в процессе манипуляций субъект становится в позицию «соавторства».

Так происходит формирование базовых стереотипов отношения к чужому произведению, которые и ложатся в основание этики плагиата. Последний, находя моральное оправдание в постмодернистском дискурсе, начинает восприниматься деянием в большей степени эпатирующим, чем противозаконным²; особенно в том случае, когда тайное заимствование делается не с коммерческими целями.

Кардинально повлиять на этот процесс вряд ли возможно. Как показывает исторический опыт, «законами против перепечатки кое-что сделано для писателей, однако при отсутствии должного чувства чести в нашей литературе законы не устраняют зла»³. Если же говорить об этическом пути, то здесь главным препятствием становится сама электронная среда, поскольку сдерживающие плагиатора понятия стыда и чести предполагают личностное начало, которого в сетевом пространстве нет.

¹ См.: URL: <http://www.tramvision.ru/akkord/raznoe/plagiat.htm> (дата обращения 27.05.2013). Маркс К. Немецкая идеология // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные сочинения: В 9 т. Т. 2. М., 1985. С.468–469.

² Ср. «Что же касается влияния *чести* на предотвращение плагиата, то поразительно, что мы больше не слышим разговоров о плагиате или даже *научном воровстве* — либо потому, что честь оказала свое действие и покончила с плагиатом, либо потому, что плагиат перестал быть несовместимым с честью и что его перестали воспринимать таковым, либо потому, что самая незначительная выдумка или изменение внешней формы считается столь высоко оригинальным продуктом самостоятельной мысли, что мысль о плагиате вообще не возникает» (Гегель Г. В. Ф. Философия права. С. 126).

³ Гегель Г. В. Ф. Философия права. С. 407.

Перспективы совершенствования правового регулирования вопросов информационной безопасности в сфере массовой информации

В. В. Балытников*

***Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы обеспечения информационной безопасности в сфере массовой информации и предлагаются направления совершенствования механизмов регулирования деятельности средств массовой информации, в том числе путем саморегулирования.*

***Ключевые слова:** административное право, информационное право, массовая информация, информационная безопасность.*

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации 2000 г. понимает под таковой прежде всего состояние защищенности российских интересов в информационной сфере. При этом, согласно тексту доктрины, последние, в свою очередь, определяются формирующейся в информационном пространстве «совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства».

Представляется необходимым особо отметить ключевое в данном случае понятие сбалансированности. Применительно к ней я хотел бы обратить внимание на позицию Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина, неоднократно заявлявшего о том, что в рамках отечественной конституционно-правовой реальности в основу обеспечения подобно рода сбалансированности должны полагаться «два конституционных принципа: это прямо сформулированный в ч. 3 ст. 17 Конституции России принцип, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, и закрепленный в ч. 3 ст. 55 принцип соразмерности между ограничением прав и свобод человека

* Балытников Вадим Владимирович, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». balytnikov@mail.ru

и гражданина и защитой тех ценностей общего блага, которые являются необходимым условием реализации этих прав и свобод».

Признавая, что ценности общего блага являются объективно необходимыми условиями реализации прав и свобод, мы одновременно должны учитывать и то, что свобода массовой информации в современном обществе, несомненно, проявляет все сущностные признаки публичной коллективной свободы. А значит, поиск, получение, передача, производство и распространение массовой информации становятся не только основными составляющими процесса воплощения в жизнь одной из конституционных свобод человека, но и важнейшими публично значимыми функциями каждого субъекта права, осуществляющего соответствующие действия.

А раз это так, то и правовое регулирование, обеспечивающее защищенность сбалансированных интересов личности, общества и государства в сфере массовой информации, должно быть направлено в первую очередь на обеспечение безопасного осуществления правомерного поиска, получения, передачи, производства и распространения массовой информации как социальных функций физических и юридических лиц. Функцией, естественной целью реализации которых является прежде всего достижение общего блага.

Исходя из этого наиболее значимыми в условиях текущего момента представляются три направления совершенствования административно-правовых механизмов регулирования деятельности средств массовой информации:

1. Декоммерциализация сферы массовой информации. Говоря о ней, мы, на мой взгляд, должны учитывать, что соответствующий процесс в силу очевидных объективных причин не может затрагивать рекламные, развлекательные, отраслевые и иные специализированные СМИ. Речь, по моему мнению, может и должна идти о тех печатных изданиях, теле- и радиоканалах, информационных агентствах, а также интернет-сайтах, которые можно отнести к категории «общественно-политических средств массовой информации».

Убежден, что наше общество должно задуматься о том, может ли извлечение прибыли выступать в наших условиях в качестве допустимой основной цели деятельности редакций общественно-политических СМИ? Иными словами, могут ли организации, осуществляющие производство и выпуск таких СМИ, создаваться, управляться и действовать в качестве коммерческих организаций? Или же целесообразно нормативно закрепить необходимость их преобразования в некоммерческие организации (с соответствующим изменением порядка и условий управления, функционирования, а также государственного и общественного контроля за их деятельностью)?

А если это так, то не следует ли усовершенствовать законодательство о средствах массовой информации в части создания новых (в том числе административно-правовых) механизмов адаптации, поддержки и развития преобразуемых организаций СМИ, обеспечения сбалансированного учета прав и законных интересов их создателей (владельцев), сотрудников и, самое

главное — получателей (потребителей) производимой и распространяемой ими информации? Может быть, речь должна идти о выстраивании в сфере СМИ своего рода «системы социального партнерства», в рамках которой государство могло бы участвовать в урегулировании проблем в режиме постоянного оперативного диалога и сотрудничества?

2. В современной России средства массовой информации еще с начала 1990-х гг. зачастую именуются «четвертой властью». Разумеется, по своему существу власть СМИ — это негосударственная общественная власть. Тем не менее — это власть, выполняющая в нашей стране (как и во всем мире) общеизвестные публично (общественно) значимые функции.

А раз так, то не следует ли задуматься о целесообразности организации отечественного сообщества производителей и распространителей массовой информации в форме особого рода самоуправляющейся профессиональной корпорации (по образцу отечественных и зарубежных профессиональных сообществ адвокатов, нотариусов и других лиц, осуществляющих публичные (общественные) функции)? Примеров такого рода организаций в зарубежной практике довольно-таки немало (наиболее известным, наверное, является знаменитый итальянский «Орден журналистов», действующий на основании специальных законодательных норм и сочетающий в себе черты саморегулируемой организации и профессионального союза с обязательным членством). В условиях современного информационного общества соответствующая российская организация могла бы на схожих условиях объединить в своем составе представителей средств массовой информации, книгоиздания, кинематографии, театра, изобразительного искусства, рекламного бизнеса и сферы профессиональной информационной деятельности в сети Интернет. Думаю, что с учетом этого к ней вполне могло бы быть применено наименование Информационной палаты Российской Федерации (а на региональном уровне — Информационной палаты соответствующего субъекта Российской Федерации).

Одной из важнейших функций системы информационных палат могла бы стать профессиональная (в том числе и правовая) экспертиза предназначенных информационных сообщений и материалов. Законодательное закрепление для достигших определенного уровня популярности СМИ и интернет-сайтов обязанности до опубликования направлять свои материалы (в электронной форме) на такого рода экспертизу (с сохранением за авторами и редакторами права учитывать или не учитывать ее результаты) могло бы наконец покончить с давно набившими оскомину сожалениями наших сограждан об отсутствии цензуры (неэффективность и прямая вредность которой в условиях современного общества давно уже доказана общемировой практикой). В то же время в связи с предусматриваемой проектом Кодекса административного судопроизводства заменой гражданско-процессуального порядка разрешения споров между организациями сферы СМИ и государственными органами порядком, основанным на процедурах судебного административного процесса, можно

подумать о закреплении в законодательстве нормы, позволяющей судам использовать материалы предварительных экспертных заключений при рассмотрении соответствующих административных дел.

3. В заключение хотелось бы немного осветить тему необходимости создания коллегиальных независимых органов управления деятельностью телерадиокомпаний (телерадиоканалов), принадлежащих государству или находящихся под его контролем.

Подобного рода государственные органы уже давно созданы и функционируют в большинстве государств Европы и во многих странах других регионов мира. И существуют они, разумеется, не для того, что «зажимать свободу» или «осуществлять цензуру», а в первую очередь для того, чтобы вырабатывать отвечающую интересам общества единую согласованную программную политику государственного теле- и радиовещания. Ту самую политику, качественного оздоровления которой непрестанно (и совершенно обоснованно) требуют наши сограждане.

Думается, что в российских условиях такой коллегиальный орган (который можно было бы по аналогии с французским подходом назвать, например, Высшим советом государственного телевидения и радиовещания) мог бы формироваться, что называется, по «модели Центризбиркома». При этом равное количество его членов могло бы назначаться Президентом России, Правительством, каждой из палат Федерального Собрания, а также Информационной палатой Российской Федерации. Председатель, заместитель председателя и секретарь совета могли бы в таком случае избираться тайным или открытым голосованием его членов. Такого рода подход, на мой взгляд, позволил бы подчеркнуть государственно-властный характер рассматриваемого органа (а следовательно, и его решений, юридическое значение которых должно быть четко и ясно закреплено в законодательстве о СМИ).

Впрочем, необходимо отметить, что соответствующее законодательное регулирование для своего воплощения в жизнь нуждается в формировании тщательно проработанных и выверенных с научной точки зрения Основ государственной (федеральной) политики в области массовой информации. Думается, что указанные основы могли бы быть разработаны специальным собранием компетентных представителей профессиональных медиасообществ, пройти широкое общественное обсуждение (в том числе в рамках Общественной палаты России), получить одобрение в обеих палатах Федерального Собрания (Парламента) Российской Федерации и воспринять правовую силу путем утверждения специальным указом главы государства. Представляется, что такой «многоступенчатый» способ подготовки и принятия текста предлагаемого базового концептуального акта правовой регламентации массово-информационных отношений позволил бы достичь максимально возможной степени общественного согласия по большинству ключевых вопросов обеспечения информационной безопасности в данной сфере.

Правовые проблемы обеспечения доступа к музейным предметам и музейным коллекциям как объектам цифрового наследия

Д. В. Иванов*

***Аннотация:** В статье анализируются правовые проблемы создания виртуальных музеев и обеспечения доступа к цифровым копиям музейных предметов и музейных коллекций.*

***Ключевые слова:** музей, музейное дело, культурное наследие, оцифровка.*

В условиях повсеместной информатизации общества и глобализации информационного пространства особую значимость приобретает обеспечение широкого доступа населения нашей страны к объектам культурного наследия народов Российской Федерации, в том числе к соответствующим музейным предметам и музейным коллекциям.

Одним из способов решения обозначенной задачи является широкое использование современных технических средств и информационных технологий. В соответствии с п. 79 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537¹) в число стратегических целей обеспечения национальной безопасности в сфере культуры, в частности, входит расширение доступа широких слоев населения к лучшим образцам отечественной и зарубежной культуры и искусства путем создания современных территориально распределенных информационных фондов.

В связи с этим следует отметить, что согласно пп. «н» п. 1 Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в целях дальнейшего сохранения и развития

* *Иванов Дмитрий Валерьевич*, канд. юрид. наук, Санкт-Петербургский государственный экономический университет. ivanov.main@gmail.com

¹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

российской культуры Правительству РФ поручено в том числе обеспечить поддержку создания публичных электронных библиотек, а также создать к 2018 г. 27 виртуальных музеев¹.

В государственной программе РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 2567-р²), в частности, предусматриваются перевод в электронный вид музейных фондов, создание инфраструктуры доступа населения к ним с использованием сети Интернет, а также публикация музейных предметов, музейных коллекций путем публичного показа, воспроизведения на электронных и других видах носителей, в том числе в виртуальном режиме.

Однако практическая реализация государственной программы РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг. порождает множество правовых вопросов, касающихся, в частности, представления обществу музейных предметов и музейных коллекций в виртуальных музеях.

С одной стороны, действующее законодательство исходит из того, что представление обществу музейных предметов и музейных коллекций путем воспроизведения на электронных и других видах носителей является разновидностью публикации, которая определяется в качестве одной из основных форм деятельности музеев (ст. 3 Федерального закона (далее – ФЗ) от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»³).

С другой – музейные предметы и музейные коллекции определяются через понятие культурных ценностей – предметов религиозного или светского характера, имеющих значение для истории и культуры, перемещение которых через государственную границу РФ регулируется законом (ст. 3 ФЗ от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», ст. 7 Закон РФ от 15.04.1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»⁴). То есть речь идет о предметах реального мира.

Представление обществу музейных предметов и музейных коллекций в виртуальных музеях имеет особенности, которые не учитываются в действующем законодательстве. Перевод музейных предметов и музейных коллекций в цифровой формат сопряжен с созданием электронных документов

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

² Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 2567-р // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 105.

³ ФЗ от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591; ФЗ от 23.02.2011 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ „О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации“» // СЗ РФ. 2011. № 9. Ст. 1206.

⁴ Закон РФ от 15.04.1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

и необходимостью использования институтов информационного права в целях правового регулирования отношений, возникающих в информационной сфере.

Переведенные в цифровой формат музейные предметы и музейные коллекции приобретают новое качество, которое позволяет определить их как ресурсы, образующие цифровое наследие. По своей природе цифровое наследие, потенциально доступное любому человеку на планете, не ограничено с точки зрения времени, географии, культуры или формы.

Если следовать ст. 8 Хартии о сохранении цифрового наследия (принятой на 32-й Генеральной конференции ЮНЕСКО в 2003 г.¹), то в целях обеспечения охраны своего цифрового наследия требуется создание и использование соответствующих правовых и институциональных механизмов, в частности законодательство, регулирующее деятельность архивов, библиотек, музеев и иных публичных хранилищ, должно охватывать цифровое наследие.

Судя по всему, положения ст. 8 Хартии о сохранении цифрового наследия затрагивают вопросы определения оптимального правового режима (режимов) использования ресурсов, образующих цифровое наследие, который должен носить комплексный характер и основываться в первую очередь на нормах информационного права.

Что касается российского информационного законодательства, то здесь ситуация следующая. В отношении информации, накапливаемой в открытых фондах музеев, установлен правовой режим свободного доступа (п. 4 ч. 4 ст. 8 ФЗ от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²).

На наш взгляд, указанный правовой режим должен применяться также в отношении цифровых копий, включенных в состав Музейного фонда РФ музейных предметов и музейных коллекций — объектов цифрового наследия. Представление обществу музейных предметов и музейных коллекций в виртуальных музеях направлено на обеспечение доступности Музейного фонда РФ, что может быть реализовано в наибольшей степени только в условиях правового режима свободного доступа.

Кроме того, как следует из абз. 1 ст. 35 ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Музейного фонда РФ и находящиеся в российских музеях, открыты для доступа граждан.

По своей сути музейные предметы и музейные коллекции являются источниками информации для соответствующих цифровых копий. В силу

¹ Хартия о сохранении цифрового наследия. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133171r.pdf> (дата обращения: 18.04.2013).

² ФЗ от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

специфики информационных правоотношений правовой режим источника информации находится в тесной взаимосвязи с правовым режимом соответствующей информации. Представляется, что применительно к рассматриваемой ситуации правовой режим источника информации должен предопределять правовой режим соответствующей информации.

Эффективному правовому регулированию доступа к музейным предметам и музейным коллекциям в виртуальных музеях, в частности, препятствуют несовершенство и неразвитость информационного законодательства в сфере культуры и искусства.

В отечественном законодательстве отсутствуют легальные определения таких ключевых понятий, как «виртуальный музей», «электронный продукт культуры» и др.

Непонятно, что должен представлять собой виртуальный музей: сайт музея в сети Интернет; публикацию музейных предметов и музейных коллекций в цифровом формате; интерактивные мультимедийные программы для электронных вычислительных машин и т. п.? Чем виртуальный музей будет принципиально отличаться от музейных коллекций и фондов музея, представленных в цифровом формате?

Пока нет ясности, на каких условиях будет осуществляться доступ пользователей к цифровым копиям музейных предметов и музейных коллекций (в частности, будет ли он принципиально бесплатным либо будет взиматься определенная плата).

Также не вполне понятно, каким образом должны соотноситься музей как некоммерческое учреждение культуры и соответствующий виртуальный музей. Вероятнее всего, данное соотношение должно выстраиваться по модели «субъект – объект». Кроме того, музеи и виртуальные музеи имеют различное предназначение. Основное предназначение музея – хранение, изучение и публичное представление музейных предметов и музейных коллекций; для виртуального музея – основное предназначение, судя по всему, осуществление культурно-просветительской деятельности, поскольку вместо музейных предметов и музейных коллекций здесь должны использоваться их цифровые копии.

Не урегулированы в отечественном законодательстве вопросы построения эффективного взаимодействия между музеями и библиотеками, в связи с использованием цифровых копий музейных предметов и музейных коллекций. Библиотеки в своей деятельности преследуют культурно-просветительские цели, поэтому создание правового механизма использования информационно-библиотечной инфраструктуры позволило бы обеспечить максимально широкий доступ к цифровым копиям музейных предметов и музейных коллекций.

К вопросу использования электронных учебников в вузах

А. В. Пономаренко*

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы создания и использования электронной литературы, удовлетворяющей требованиям, необходимым для аккредитации высших учебных заведений в Российской Федерации.

Ключевые слова: образовательное право, высшее профессиональное образование, электронный учебник, Россия.

В настоящее время Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) выдает свидетельство о государственной аккредитации, в том числе и на основании наличия учебно-методической литературы, используемой вузом в учебном процессе. В связи с этим в быстро меняющемся информационном поле возникает требование к постоянному обновлению учебной литературы. Данную задачу с успехом выполняют электронные издания: электронные учебники и электронные учебные пособия. Немаловажную роль играет дополнительная литература, оцифрованная российскими и зарубежными библиотеками. Однако российские и зарубежные библиотеки оцифровывают в основном книги, представляющие историческую ценность, либо при оцифровке своих фондов библиотеки руководствуются требованиями читателей, условиями финансирования конкретных проектов или, что значительно реже, программами оцифровки. Отсутствуют и критерии отбора документов, которые в большинстве случаев диктуются заказчиком, а не

* Пономаренко Анатолий Васильевич, доцент Санкт-Петербургского университета МВД России. ra61@mail.ru

библиотекой. При этом часто в первую очередь внимание обращено на редкие книги и материалы, относящиеся к разряду книжных памятников¹.

Остается единственная возможность удовлетворения потребности вузов в современных учебных и методических материалах — активизировать различными способами создание электронных учебников и учебных пособий. Вузы пытаются самостоятельно решать данную проблему, ограничивая при этом доступ к электронным ресурсам своих библиотек, законно опасаясь за авторский электронный ресурс, так как активности на рынке учебных электронных ресурсов недостаточно для окупаемости затрат на их реализацию.

В настоящее время процедура проведения экспертизы создаваемых вузами электронных изданий урегулирована:

- законами Российской Федерации: «О сертификации продуктов и услуг»; «О стандартизации»; «О защите прав потребителей»; «Об информации, информатизации и защите информации»; «О государственной тайне»;
- национальными и международными стандартами: ГОСТ 28806-90. Качество программных средств. Термины и определения; ГОСТ Р 28195-89. Оценка качества программных средств. Общие положения; ГОСТ Р ИСО 9126-93. Информационные технологии. Оценка продукции программного обеспечения. Характеристики качества и руководящие положения по их применению; ISO/IEC. 12119:1994. Информационные технологии;
- требованиями к качеству и тестированию, нормативными документами Минобразования РФ: приказ от 28.05.1997 г. № 1038 «О назначении головных организаций для разработки согласованной политики в области сертификации и закреплении функций головного научно-методического центра по сертификации информационно-программных средств учебного назначения»; приказ от 19.06.1998 г. № 1646 «О создании Федерального экспертного совета по учебным электронным изданиям Минобразования РФ»; приказ от 10.08.1999 г. «О Федеральном экспертном совете по учебным электронным изданиям Минобразования РФ»; приказ от 22.09.1998 г. № 2409 «О сертификации информационно-программных средств учебного назначения»; приказ от 23.10.1998 г. № 2657 «Об утверждении состава и базовых организаций специализированных секций Федерального экспертного совета по учебным электронным изданиям Минобразования РФ».

В настоящее время в вузах наблюдается рост интереса к созданию электронных учебных и научных ресурсов со стороны администрации вуза. Авторы электронного ресурса — преподавателей — администрация пытается

¹ Барышева О. В., Майстрович Т. В. Формирование национального распределенного библиотечного фонда электронных документов: постановка проблемы. URL: <http://ellib.gpntb.ru>

заинтересовать, вводя различную балльную систему за созданные электронные учебники и учебные пособия, тем более что часть рабочего времени у преподавателей отводится на научную и методическую работу. Есть у администрации вузов и материальный рычаг.

Но, на наш взгляд, на современном этапе данную проблему невозможно решить только силами преподавательского состава отдельно взятого вуза. Необходимо создавать при Минобрнауки России ведомственные (по направлениям обучения) комиссии по отбору лучших электронных учебников и учебных пособий и рекомендовать их для использования в учебном процессе.

Нельзя забывать, что существуют уникальные авторские курсы, но в силу объективных или субъективных обстоятельств они не оцифрованы. В данном случае комиссия при Минобрнауки России должна иметь право обязывать вузы оцифровывать данные курсы с сохранением авторского права для их широкого распространения.

Возможен вариант формирования временных рабочих групп преподавателей различных вузов с целью создания электронных учебников и учебных пособий.

Активная работа в данном направлении поможет вывести обеспеченность вузов современной научной, учебной и методической электронной литературой на новый, более высокий уровень. Несомненно, что в данной деятельности должны быть заинтересованы и библиотеки, обладающие всеми современными техническими средствами для предоставления электронных ресурсов своим читателям. А может, стоит задуматься и о свободном доступе ко всем электронным ресурсам библиотек, как это сделано в Норвегии.

Современный взгляд на правовое регулирование библиотечной деятельности в России

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

Аннотация: В статье анализируется понятийный аппарат российского законодательства о библиотечном деле и высказываются предложения по его изменению в целях совершенствования процессов оцифровки библиотечных фондов и обеспечения широкого доступа читателей к фондам.

Ключевые слова: интеллектуальные права, авторское право, законодательство, библиотечное дело, оцифровка, доступ к информации, электронная библиотека.

В современном обществе массовое распространение компьютерных технологий открыло перед библиотеками новые возможности для более качественного и оперативного обеспечения пользователей информацией в объеме и формате, соответствующем их потребностям.

Библиотекари всегда были и остаются одними из самых образованных людей, а с развитием информационных технологий значимость библиотек возрастает многократно. Библиотеки постепенно превращаются из хранилищ документов в автоматизированные информационные центры.

На наш взгляд, в имеющемся определении «библиотека», закрепленном в ст. 1 Федерального закона (далее – ФЗ) от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», не учтено такое значимое в настоящее время направление в деятельности библиотеки, как обеспечение возможности пользования

* Авдеев Андрей Николаевич, председатель правления ООО «Фирма «АС». AVDEEV@asntl.ru

** Курцер Александр Евгеньевич, генеральный директор ООО «Фирма «АС». CURTSER@asntl.ru

*** Едрышова Елена Викторовна, юрист ООО «Фирма «АС». e.edryshova@asntl.ru

физическим и юридическим лицам библиотечным фондом, представленным в электронном виде, при одновременном обеспечении соблюдения прав и законных интересов авторов произведений.

Нами предлагается для использования в правовом регулировании библиотечной деятельности следующее определение понятия «библиотека»: «Библиотека – информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организованным фондом документов и предоставляющее возможность его использования физическим и юридическим лицам способами, обеспечивающими соблюдение прав и законных интересов авторов». К способам пользования документами библиотечного фонда, обеспечивающим соблюдение прав и законных интересов авторов, относятся:

- 1) предоставление во временное пользование бумажных документов;
- 2) предоставление пользователям возможности просмотра электронных документов из цифровых фондов библиотек без права их копирования, т. е. обеспечение пользователей возможностью постоянного гарантированного доступа через сеть Интернет к оригиналам электронных документов цифрового фонда библиотек посредством использования ссылки на электронный документ (точного адреса размещения оригинала электронного документа в цифровом хранилище электронных документов (ЦХЭД) библиотечного фонда);
- 3) предоставление пользователям возможности получения электронных копий документов из цифровых фондов библиотек способом, исключаящим возможность несанкционированного копирования документов и обеспечивающим соблюдение прав и законных интересов авторов в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Библиотека может быть самостоятельным учреждением или структурным подразделением предприятия, учреждения, организации.

Одним из приоритетных и перспективных направлений деятельности современной российской библиотеки является формирование и развитие фонда изданий, представленных в цифровой форме. Названное направление в деятельности библиотек сложно реализовать в России в полной мере в рамках действующего правового поля в связи с отсутствием правового статуса документа библиотечного фонда, представленного в электронной (цифровой) форме.

На сегодняшний день нам видится единственно возможным использование аналогии права и придания произведению, представленному в электронном виде, статуса «электронного документа» одновременно с определением в Законе «О библиотечном деле» таких понятий, как: «цифровой библиотечный фонд», «ЦХЭД библиотечного фонда» и «оригинал электронного документа цифрового библиотечного фонда».

Для правового регулирования пользования библиотечным фондом, представленным в цифровом (электронном) виде, предлагается закрепить на законодательном уровне понятие «цифровой библиотечный фонд», которое бы отражало в полной мере особенности электронной части библиотечного фонда.

В связи с этим предлагается дополнить содержание ст. 1 «Основные понятия» ФЗ от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» следующим понятием:

«Цифровой библиотечный фонд — часть библиотечного фонда, подлежащая учету, комплектованию и использованию в виде электронных документов, заверенных электронными подписями лиц, ответственных за их создание, и хранящаяся в ЦХЭД библиотечного фонда в форме и в условиях, позволяющих обеспечить и подтвердить их целостность».

В своей деятельности публичной библиотеке приходится учитывать интересы владельцев авторских прав информации и знаний.

В этой ситуации библиотеки, с одной стороны, обязаны соблюдать права авторов, с другой — обеспечить широкое использование их произведений в целях образования, просвещения и научной деятельности пользователей. Эти вопросы постоянно возникают в повседневной деятельности библиотек и имеют юридический и практический характер.

Технологически обеспечить защиту интересов правообладателей, авторов и пользователей цифрового библиотечного фонда, исключив при этом несанкционированное копирование и иное неконтролируемое воспроизведение и использование результатов интеллектуальной деятельности авторов, и одновременно осуществлять контроль за созданием и использованием цифровым библиотечным фондом возможно при размещении последнего в ЦХЭД библиотечного фонда.

Таким образом, предполагается дополнение ст. 1 «Основные понятия» ФЗ от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» еще одним основополагающим в области использования цифрового библиотечного фонда понятием:

«ЦХЭД библиотечного фонда — организационно-техническая единица, обладающая правовым статусом и необходимыми информационно-техническими ресурсами (базой) для обеспечения приемки, долговременного хранения, защищенного доступа, обеспечивающего соблюдение прав и законных интересов авторов, сохранность и уничтожение электронных документов цифрового библиотечного фонда, заверенных электронными подписями лиц, ответственных за их создание, в соответствии с порядком учета, комплектования и хранения библиотечного фонда».

В обеспечении правовой возможности использования библиотеками в своей деятельности новейших технологических достижений важна роль

государства в установлении правильного правового режима регулирования отношений, возникающих при осуществлении библиотечно-информационного обслуживания пользователей электронными документами.

Гарантированное обеспечение соблюдения интересов авторов, правообладателей, библиотек и пользователей цифровым библиотечным фондом возможно при условии соблюдения при использовании документов, представленных в электронном виде, так называемого «принципа 3-Д»: доступность, достоверность, доверительность.

Принцип *Доступности* означает возможность иметь доступ к цифровому библиотечному фонду в режиме 24 часа в сутки/365 дней в году в режиме онлайн и/или иметь локальную копию на собственном персональном компьютере в соответствии с технологией, обеспечивающей соблюдение и защиту авторских прав. Наиболее существенным является то, что вместо оригинала цифрового информационного контента имеется возможность предоставлять в пользование его полностью аутентичную электронную копию. При этом сам оригинал постоянно находится в базовом цифровом хранилище, что гарантирует его сохранность и неизменность.

Принцип *Достоверности* возлагает ответственность на физическое лицо, осуществляющее создание электронного документа либо оцифровку имеющегося на бумажном носителе произведения, за достоверность предоставляемого для размещения в хранилище электронного документа и за соответствие оцифрованного материала бумажному подлиннику. Материал, предоставляемый для размещения в цифровом хранилище, должен быть подписан электронной подписью лица, ответственного за его создание в электронном виде.

Принцип *Доверительности* реализуется путем наделения цифрового хранилища электронных документов правовым статусом, гарантирующим каждому пользователю, обращающемуся к электронному материалу цифрового хранилища, уверенность, что любое электронное издание, полученное от цифрового хранилища, достоверно, легитимно и пригодно для использования.

В связи с развитием на территории России использования электронных библиотечных ресурсов расширяется сфера осуществления россиянами их конституционного права, закрепленного в п. 4 ст. 29 Конституции РФ на поиск и получение информации, свободного доступа и использования фондов, каталогов, картотек, баз и банков данных.

В связи с этим ст. 7 «Права пользователей библиотек», по нашему мнению, нуждается в корректировке. В число прав пользователей библиотек предлагается добавить следующие положения:

- бесплатно получать во временное пользование бумажные документы из библиотечных фондов;

- иметь постоянный гарантированный доступ к оригиналам электронных документов цифровых фондов библиотек через сеть Интернет с целью просмотра электронных документов без права их копирования;
- использовать электронную копию электронного документа, представляющую собой его образ, полученный в результате копирования оригинала документа из ЦХЭД библиотечного фонда на технические средства пользователя библиотеки способом, исключающим несанкционированное копирование документа и обеспечивающим соблюдение прав и законных интересов автора.

На наш взгляд, требует более расширенного содержания и ст. 18 «Национальные библиотеки Российской Федерации» в части осуществления национальными библиотеками изготовления в электронной форме определенных документов в целях обеспечения их сохранности и предоставления пользователям доступа к ним (п. 1.1 ст. 18).

Для того чтобы сформировать четкое правовое поле деятельности национальных библиотек, предлагается закрепить в Законе «О библиотечном деле» норму о том, что национальные библиотеки изготавливают электронные экземпляры документов, являющиеся по своей сути оригиналами электронных документов библиотечного фонда. При этом под оригиналом электронного документа цифрового библиотечного фонда понимается электронный документ, размещенный в ЦХЭД библиотечного фонда, имеющий реквизиты, позволяющие его идентифицировать; юридический статус документа подтвержден электронной подписью лица, ответственного за его создание.

Также в п. 1.1 ст. 18 ФЗ от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» предлагается закрепить положение о том, что изготовление и предоставление пользователям копий документов, находящихся в электронной форме, содержащих охраняемые результаты интеллектуальной деятельности, осуществляются в порядке и на условиях, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации и законодательством об электронном документе.

Реальная практика показывает, что уже сейчас перевод библиотечных фондов в электронную форму для последующего хранения и использования является для библиотек крайне необходимым и перспективным делом. А так как перевод документов в цифровую форму фактически является созданием нового документа, то деятельность лица, его создающего, автоматически попадает в правовое поле и влечет за собой ответственность создателя электронного документа за его достоверность.

Вопросы правового обеспечения контентного наполнения электронной библиотеки Санкт-Петербургского государственного политехнического университета

Е. В. Стрелкова*

Аннотация: В статье раскрываются вопросы правового обеспечения деятельности библиотеки в области получения прав на электронные ресурсы и наполнения электронных фондов.

Ключевые слова: интеллектуальные права, авторское право, библиотечное дело, оцифровка, доступ к информации, электронная библиотека.

Электронная библиотека вуза, создаваемая как информационная система по обеспечению доступа к сетевым электронным документам, развивается вместе с поэтапной реализацией государственной политики РФ в сферах образования, библиотечного дела и создания информационного общества.

Контентное наполнение электронных библиотек в высшей школе одновременно принадлежит нескольким структурам информационного пространства.

Его организационной основой в сфере образования по действующему закону¹ должна служить Федеральная целевая программа развития образования (п. 2 ст. 1 3266-1), в которой на период до 2015 г.² указана необходимость формирования целостной электронной образовательной среды как фактора повышения качества образования.

В сфере культуры для решения задач обеспечения национальной безопасности в среднесрочной и долгосрочной перспективе по утвержденной

* Стрелкова Елена Валентиновна, заместитель директора Фундаментальной библиотеки Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. sev@unilib.neva.ru

¹ Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

² Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 гг.».

Президентом РФ Д. А. Медведевым «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.»¹ предусмотрено развитие общей гуманитарной и информационно-телекоммуникационной среды на пространстве государств — участников СНГ и в сопредельных регионах (п. 7.84 ч. IV).

Сохранение и развитие единого культурного и информационного пространства обозначены в основных направлениях государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в РФ до 2015 г. Для ее осуществления запланирован комплекс мероприятий, «направленных на обеспечение конституционных прав граждан на доступ к культурным ценностям, пользование учреждениями культуры и создание условий для повышения качества жизни населения»².

Одним из стимулов использования электронной среды в этом направлении стало поручение³ Президента РФ Д. А. Медведева (п. 2 «ж»), связанное с вопросом о доступности библиотечных фондов государственных учреждений высшего профессионального образования в рамках единого электронного интернет-ресурса.

Значимость расширения присутствия России в мировом гуманитарном, информационном и культурном пространстве в пересечении с актуальными направлениями государственной политики подчеркнута в Послании⁴ Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию 12.12.2012 г.

В системе практической реализации этих планов состав и структура фонда электронной библиотеки высшего учебного заведения должны отвечать приоритетным направлениям научной, образовательной, проектной деятельности вуза, что при определенных условиях делает базы данных электронной библиотеки составной частью нематериальных активов учреждения⁵.

Фонд электронной библиотеки СПбГПУ (ЭБ СПбГПУ) зарегистрирован Роспатентом в качестве базы данных, впервые выпущенной в свет в 2001 г. Первоначально ЭБ создавалась силами Фундаментальной библиотеки СПбГПУ (ФБ СПбГПУ).

¹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.».

² Основные направления государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 г. и план действий по их реализации. Согласовано: Правительство РФ от 01.06.2006 г. № МФ-П44-2462. URL: <http://mkrf.ru/dokumenty/581/detail.php?ID=61208>

³ Поручения Президента РФ от 09.09.2010 г. № Пр-2663 по итогам совместного заседания Государственного совета РФ и Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России 31.08.2010 г. URL: <http://i-russia.ru/sessions/decisions/318.html>

⁴ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г., 13:30 Москва, Кремль. URL: <http://президент.рф/news/17118>

⁵ Приказ Минфина России от 27.12.2007 г. № 153н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Учет нематериальных активов“» (ПБУ 14/2007)».

Сведения о библиографических базах ЭБ включены в Государственный регистр баз данных. Современные задачи формирования ЭБ решаются совместными усилиями подразделений университета и непосредственно Информационно-библиотечным комплексом (ИБК), в состав которого входят ФБ, Институт корпоративных библиотечно-информационных систем (ИКБИС), Центр цифровой репрографии (ЦЦР).

Права на использование объектов хранения ЭБ приобретаются на основе прямых договоров с авторами (иными правообладателями) в отношении предоставленного произведения и в результате интеллектуальной деятельности библиотечных специалистов по созданию и раскрытию библиотечных фондов, не имеющих индивидуальных носителей.

Прием исходных файлов для преобразования и размещения в ЭБ осуществляется при взаимодействии с физическими лицами, подразделениями вуза, внешними организациями.

Первая группа принимаемых объектов состоит из произведений в электронной форме, передаваемых авторами (иными правообладателями) на основании разработанных библиотечными специалистами и утвержденных в СПбГПУ комплектов документации.

Типовая форма лицензионного договора о предоставлении права использования произведения изменена с 2008 г., согласована с юридической службой вуза, утверждена ректором университета и заполняется при передаче произведений, не отнесенных к служебным. Принадлежность к группе служебных произведений при оформлении документов на передачу исходного файла удостоверяется в Регистрационном листе служебного произведения (специальной форме лицензионного договора) подписями автора (соавторов) и руководителя подразделения.

Режим доступа и другие виды использования произведений в большинстве случаев определяются при оформлении документов на различные группы результатов интеллектуальной деятельности (РИД), как правило, расширяя базовый пакет прав библиотеки в отношении передаваемого объекта интеллектуальной собственности (ИС).

Служебные произведения в электронной форме используются в составе библиотечного фонда на основании прав, предоставленных библиотеке приказом по университету, и в соответствии с выбором автором режима использования РИД третьими лицами — пользователями библиотеки.

Подготовка диссертации к рассмотрению предусматривает по приказу Минобрнауки России¹ (п. 23 «г» ч. IV) передачу рукописи автореферата на бумажном и магнитном носителях в библиотеку организации, на базе которой

¹ Приказ Минобрнауки России от 12.12.2011 г. № 2817 «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук».

создан диссертационный совет. Дополнительные права на использование электронной версии автореферата в составе ЭБ передаются соискателем по типовому лицензионному договору. При желании автора подписывается и договор о передаче прав на использование электронной версии диссертации. Режим использования автореферата и диссертации может быть различным. Он оговаривается в тексте договоров и выбирается автором, исходя из унифицированного набора вариантов сетевого доступа и других видов использования объектов хранения ЭБ СПбГПУ.

Прием у физических лиц исходных файлов и необходимых документов, выдача подписанных договоров осуществляется в ФБ. Консультации по оформлению документов и подготовке исходного файла проводятся библиотечными специалистами по разработанным методикам, часть которых для авторов отражена на сайте библиотеки.

С 2010 г. в отношении СПбГПУ установлена категория «национальный исследовательский университет»¹, что предусматривает обязательства по мониторингу публикационной активности авторов-политехников. С 2009 г. информация о содержании выпусков издаваемых университетом журналов отражается в ресурсах проекта «Российский индекс научного цитирования»², направленного на формирование показателей результативности и эффективности деятельности ученых и организаций, оценку уровня научной периодики. Для исключения появления «фантомных» публикаций, повышения достоверности библиографических данных, поддержки удостоверяющей функции библиотеки по публикациям научных сотрудников, докторантов и аспирантов, преподавателей и студентов формируется библиотечный ресурс – авторитетный (авторитетный / нормативный) файл (АФ) имен индивидуальных авторов. Он позволяет повысить эффективность работ по идентификации авторов, полноту отчетов по публикациям за счет выгрузки данных из библиографических баз. Ведение АФ методически определяется Российскими правилами каталогизации, рекомендациями Национальной службы развития формата RUSMARC (Российский национальный коммуникативный формат обмена машиночитаемыми записями), стандартами СИБИД (Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу) и контролем соответствия закону³ о персональных данных. Для всех пакетов документов, оформляемых при передаче исходных файлов физическими лицами, предусмотрено получение согласия на обработку персональных данных. В случае отсутствия такого согласия применяется специальный режим формирования метаданных.

¹ URL: <http://nru.spbstu.ru/documentation/programm> (Программа развития государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный политехнический университет» на 2010–2019 гг.).

² URL: http://elibrary.ru/project_risc.asp (Российский индекс научного цитирования)

³ ФЗ от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Материалы семинаров и конференций, проводимых в СПбГПУ, выпуски периодических изданий и публикации по результатам проектной деятельности поступают в ЭБ СПбГПУ от представителей подразделений университета с оформлением актов и других сопроводительных документов, удостоверяющих наличие соответствующих договоров.

Лицензионные договоры с авторами, предусматривающие передачу произведения в электронной форме в ЭБ СПбГПУ, оформляются организаторами мероприятий, редакциями журналов, руководителями проектов. Форма этих договоров гармонизирована с содержанием основного лицензионного договора о предоставлении права использования произведения и согласована с юристами вуза.

Сетевые электронные документы, в том числе и фонды электронных библиотек, не подпадают под действие Федерального закона (ФЗ) 77-ФЗ¹ об обязательном экземпляре. Их библиотечный учет не предусмотрен действующими приказами Минкультуры России² и Минобразования³.

Произведения в составе фонда электронной библиотеки могут быть поставлены на библиотечный учет в режиме экспериментального внедрения проектных предложений⁴ Минкультуры России по библиотечному учету фондов современных библиотек, где объективно доля электронных ресурсов без автономного носителя увеличивается непрерывно и на практике не может игнорироваться с точки зрения учета.

Вторая группа поступающих в фонд ЭБ объектов — переведенные в электронно-цифровую форму произведения из библиотечного фонда⁵. Опытный режим библиотечного учета сетевых ресурсов внедрен в ФБ СПбГПУ для этой группы объектов с 2011 г.

В подпрограмме «Цифровой контент и культурное наследие» Государственной программы (ГП) «Информационное общество (2011–2020 гг.)»⁶ предусмотрены:

¹ ФЗ от 29.12.1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

² Приказ Минкультуры России от 02.12.1998 № 590 «Об утверждении «Инструкции об учете библиотечного фонда».

³ Приказ Минобразования России от 24.08.2000 г. № 2488 «Об учете библиотечного фонда библиотек образовательных учреждений» вместе с «Методическими рекомендациями по применению „Инструкции об учете библиотечного фонда“ в библиотеках образовательных учреждений».

⁴ Проект приказа Минкультуры РФ «Об утверждении Порядка учета документов, входящих в состав библиотечного фонда». URL: http://mkrf.ru/dokumenty/3974/detail.php?ID=255058&sphrase_id=891194

⁵ Стрелкова Е. В., Кедрин А. В. Карта цифрового копирования для Электронной библиотеки Санкт-Петербургского государственного политехнического университета С. 106–116. URL: <http://www.nlr.ru/tus/20120319/eres.pdf>

⁶ Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)» [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 г. № 1815-р. — Режим доступа: справ.-правовая система «КонсультантПлюс». [М.], 1997–2012.

- создание и распространение цифрового энциклопедического контента, в том числе на иностранных языках;
- развитие российских технологий поиска информации по различным видам контента;
- национальная платформа распространения цифрового контента.

Доля библиотечных фондов в электронном виде к 2020 г. должна составлять 75%, а к 2015 г. в соответствии с контрольными значениями Стратегии развития информационного общества¹ и плана ее реализации по направлению «Сокращение цифрового неравенства субъектов РФ» – 50%.

Реализация этих направлений должна обеспечить создание единой платформы для стимуляции формирования и распространения цифрового контента при условии защиты авторских прав. В практике работы ИБК СПбГПУ по этому направлению на подготовительной стадии выполняются организация и проведение правового аудита в отношении исходного перечня оригиналов и объектов оцифровки из состава библиотечного фонда, определяется режим использования сетевых объектов хранения. Большая часть передаваемых на оцифровку оригиналов и содержащихся в них объектов оцифровки относится к объектам ИС, перешедшим в общественное достояние, или представляет собой мемориальные объекты библиотечного хранения, связанные с историей университета. Некоторые из них относятся к группе работ-сирот.

Сканирование, оцифровка объекта, создание защищенной шифрованием с открытым ключом пользовательской версии сетевого объекта хранения выполняется силами ИБК.

С 01.04.2013 г. анонимные и авторизованные пользователи ЭБ СПбГПУ могут формировать запрос за счет двух систем поиска в базе ЭБ:

- предоставление библиографических данных по результатам поиска в электронном каталоге и переход к полному тексту искомого источника;
- предоставление информации о результатах полнотекстового поиска с учетом содержания библиотечных баз данных и переход к искомому источнику.

Вариативность поиска предполагает развитие инструментов обеспечения научной и образовательной деятельности библиотечно-информационными ресурсами, предоставленными в единой электронной среде. Обе системы доступны на сайте ЭБ СПбГПУ. Сайт зарегистрирован Роскомнадзором в качестве СМИ.

¹ Стратегия развития информационного общества в РФ (утв. Президентом РФ 07.02.2008 г. № Пр-212). URL: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html>

С апреля 2008 г. приказами Минобрнауки России¹ и Рособнадзора² изменены требования к минимальным нормативам обеспеченности высших учебных заведений учебной базой в части, касающейся библиотечно-информационных ресурсов, и критерии государственной аккредитации вузов. Новым ресурсом для обеспеченности образовательного процесса стали электронно-библиотечные системы.

ЭБ СПбГПУ отвечает требованиям, предъявляемым к электронно-библиотечной системе (ЭБС), и на договорной основе использует ресурсы других ЭБС в составе своих фондов.

Третью группу объектов хранения ЭБ СПбГПУ составляют сетевые объекты, предоставленные ЭБС.

Права на использование сетевых электронных изданий определяются положениями договора непосредственно с издателями-агрегаторами, независимыми агрегаторами, иными обладателями прав на цифровой контент. Конечность сроков действия заключенных договоров привела к необходимости постановки сетевых изданий на временный учет с использованием методических решений, принятых для оцифрованных объектов из библиотечного фонда.

Агрегацию оцифрованных изданий из библиотечных фондов на федеральном уровне обеспечивает Национальная электронная библиотека (НЭБ). Указом Президента РФ № 597³ в целях дальнейшего сохранения и развития российской культуры предусмотрено ежегодное включение в НЭБ не менее 10% издаваемых в РФ наименований книг. Развитие публичных электронных библиотек в ГП «Развитие культуры и туризма»⁴ на 2013–2020 гг. предполагает обеспечение 10% доли изданной за год в РФ книжной продукции, внесенной в базу данных публичных электронных библиотек (оцифрованной, с выкупленными правами пользования).

Для ЭБ СПбГПУ взаимодействие с издательством СПбГПУ и внешними ЭБС может обеспечить образовательный процесс необходимой долей литературы и иных информационных источников в пределах установленных пропорций.

¹ Приказ Минобрнауки РФ от 23.04.2008 г. № 133 «О внесении изменений в минимальные нормативы обеспеченности высших учебных заведений учебной базой в части, касающейся библиотечно-информационных ресурсов».

² Приказ Рособнадзора от 25.04.2008 г. № 885 «О внесении изменений в Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 30 сентября 2005 г. № 1938 „Об утверждении показателей деятельности и критериев государственной аккредитации высших учебных заведений“».

³ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 2567-р «Об утверждении государственной программы РФ „Развитие культуры и туризма“ на 2013–2020 гг. “».

При этом электронная библиотека вуза, фонды которой содержат различные виды произведений, вместе с публичными электронными библиотеками отвечает за соответствие предоставляемых сетевых ресурсов требованиям Закона¹ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Нормативно-правовое обеспечение ЭБ СПбГПУ развивается вместе с законодательной базой страны. Действующий комплект локальных документов предусматривает мониторинг состояния 25 законодательных актов РФ и учитывает положения еще 14 законов, уже утративших свою силу за годы существования ЭБ.

Практика взаимодействия с авторами, их наследниками, иными правообладателями требует непрерывного расширения спектра оформляемых документов при приеме объектов хранения. Необходимость заключения договоров и соответствующих соглашений в письменной форме часто требует значительных затрат времени на получение подписанных документов из других городов или стран. В настоящее время задача использования электронной или электронно-цифровой подписи при заключении договоров между физическим лицом и СПбГПУ не решена. При ведении документации проводится единая политика, связанная с организационной культурой вуза. Поэтому часть документов заполняется по трафаретной схеме, но от руки. Факсимильная подпись руководителя университета предусмотрена в минимальном числе утвержденных бланков и форм.

Фонд ЭБ СПбГПУ обеспечен системой хранения и адекватного воспроизведения размещенных в ЭБ произведений на основе целостности исходных файлов. Данные библиотечного характера, сформированные в ходе включения объекта хранения в систему электронных ресурсов ФБ, остаются элементами баз данных, созданных в результате повседневной деятельности специалистов, и не исключаются из системы ресурсов при расторжении или прекращении действия договора, о чем сказано в соответствующих пунктах подписываемых сторонами документов. Процедуры изъятия самих объектов хранения из фонда ЭБ разработаны и внедрены.

Все большее значение в работе по формированию фонда ЭБ СПбГПУ приобретает уровень компьютерной, информационной грамотности, медиакультуры всех участников процесса и связанная с этим цикличность обновления требований к исходным форматам принимаемых РИД для последующей редакционно-издательской обработки. Востребованы услуги ИБК по обучению библиотечных специалистов, авторов и пользователей навыкам подготовки, приема исходных файлов для передачи в ЭБ, умению оформлять

¹ ФЗ от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

документы по предоставлению прав на РИД, методам эффективной работы с ресурсами ЭБ.

Предоставляемые в электронной форме услуги ЭБ СПбГПУ в сопоставлении с содержанием нового Закона¹ об образовании связаны с созданием условий для «функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий, соответствующих технологических средств и обеспечивающей освоение обучающимися образовательных программ в полном объеме независимо от места нахождения обучающихся» (п. 3 ст. 16 273-ФЗ).

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Научно-образовательная информация в электронной среде при подготовке студентов юридических вузов

Э. Л. Король*

***Аннотация:** В статье изложены основы разработки специальных электронных учебно-методических комплексов по дисциплинам юридического профиля для учреждений высшего профессионального образования Республики Беларусь. Отмечается, что такие комплексы выступают наиболее доступным и эффективным средством распространения научно-образовательной информации в электронной среде, которая должна способствовать глубокому усвоению студентами нормативного материала и основных положений изучаемых дисциплин.*

***Ключевые слова:** интеллектуальные права, авторское право, электронная библиотека, Республика Беларусь, юридическое образование, электронный учебно-методический комплекс.*

В современных условиях построения инновационной экономики возрастает значимость и роль кадрового обеспечения различных ее сфер, что в свою очередь обуславливает необходимость совершенствования существующей системы образования. Качественное образование предполагает решение задачи подготовки высококвалифицированных кадров, соответствующих мировым тенденциям и потребностям рынка труда. Сегодня от специалиста требуется не столько обладание конкретными специальными знаниями, сколько умение ориентироваться в информационных потоках, быть мобильным, осваивать новые технологии, самообучаться и самосовершенствоваться, искать и использовать недостающие знания и другие ресурсы. Изменение

* Король Эдуард Леонтьевич, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса УО «Гродненский государственный университет имени Янки Купалы» (Республика Беларусь, г. Гродно). Ed.KRL@mail.ru

подходов к подготовке в высшей школе происходит прежде всего с точки зрения усиления практической подготовки выпускников¹.

Стратегическая линия любого высшего образования состоит в том, чтобы всесторонне развить личность студента, помочь ему познать себя, использовать свою индивидуальность в целях личного роста². Задача профессионального юридического образования — научить студентов юридической технологии, умению разбираться в структуре права, особенностях юридической техники, решению на этой основе вопросов юридической квалификации и правоприменения. Важность обучения технике и технологии обусловлена социальным назначением юридической профессии. Однако главная цель, по справедливому утверждению Е. А. Алешиной, — в формировании мировоззренческой позиции юриста, которая основывается на восприятии, осознании и осмыслении всего богатства юридической мысли и накопленного правового опыта³.

В Концепции развития системы научно-исследовательской работы студентов в Республике Беларусь на 2010—2015 гг. определяется, что в современных условиях процесс обучения, ориентированный только на усвоение готовых знаний, не может быть признан достаточно эффективным. Необходимо совершенствование образовательного процесса в направлении развития и реализации творческих способностей студентов вузов⁴.

В настоящее время задача реформирования высшего юридического образования приобретает особое государственное значение. Основным направлением преобразований должен стать переход от преимущественно информирующего обучения, базирующегося на освоении действующего законодательства и подготовке специалиста, ориентирующегося в многообразной правовой информации, к изучению основных положений юридической науки, выработанных ею и проверенных многолетней практикой правовых институтов, категорий и конструкций, сочетающихся с научным анализом законодательства и практикой его применения, использованием современных информационных технологий.

Целью информатизации образования является глобальная рационализация интеллектуальной деятельности за счет использования новых информационных технологий, радикальное повышение эффективности и качества

¹ Чебуранова С. Е. Практико-ориентированное обучение в вузе: подходы и тенденции // Юридическое образование: традиции и новации: сб. науч. ст. / редкол.: Н. В. Сильченко (гл. ред.). Гродно, 2012. С. 49—50.

² Жураковская В. М. Инновационные проекты как технологический подход к обучению // Вестник Университета Российской академии образования. 2007. № 4. С. 25.

³ Алешина Е. А. Формирование правовой культуры в процессе юридического образования и воспитания // Философия права. 2008. № 5. С. 13.

⁴ Концепция развития системы научно-исследовательской работы студентов на 2010—2015 гг.: Приказ Министерства образования Республики Беларусь, 26 июня 2009 г., № 775а // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр». Минск, 2013.

подготовки специалистов до уровня развитых стран. Достижение этой цели позволит обеспечить массовую компьютерную грамотность и формирование новой информационной культуры мышления, что в свою очередь приведет к повышению уровня информационно-правовой культуры. Это позволит перейти от устаревших технологий к технологиям, ориентированным на персональные компьютеры, графические рабочие станции, информационно-справочные и поисковые правовые системы¹.

Эффективное постижение системы нормативного материала студентами юридических вузов во многом связано с наличием разработанных профессорско-преподавательским составом вуза соответствующих учебно-методических комплексов, в которых системно представлены основные нормативные правовые акты, учебно-методические, научные и иные материалы по изучаемым темам. В условиях интенсивного информационного потока, развития дистанционного обучения и интернет-технологий размещение учебного материала в электронной форме для открытого доступа студентов в корпоративных сетях вузов позволяет охватить наибольшее количество обучающихся, придать мобильность размещению новых материалов по дисциплине, необходимых дополнений и изменений к ним, а также сократить издержки на их опубликование. Базовым элементом новых информационных технологий выступает электронный учебно-методический комплекс по дисциплине, разработанный на основе современных инструментальных средств и выполненный в виде относительно законченного педагогического продукта.

Разработка электронного учебно-методического комплекса по дисциплине является весьма результативным инструментом, который позволяет собрать весь необходимый методический материал для качественной подготовки и изучения современного права студентом, активизирует его самостоятельную работу, обеспечивает управление процессом обучения в интерактивном режиме.

Систематизация нормативного и учебно-методического материала по конкретным учебным дисциплинам наиболее эффективна, как показывает практика, путем его деления на определенное число модулей. Так, например, выделяются следующие модули изучения договорного права: «Общие положения о договоре», «Договорные обязательства по передаче имущества в собственность», «Договорные обязательства по передаче имущества в пользование», «Договорные обязательства по выполнению работ», «Договорные обязательства в сфере оказания услуг. Обязательства из совместной деятельности».

В каждом модуле представлены следующие разделы: «Аннотация», «Указания по изучению», «Вопросы для самоконтроля», «Тематика рефератов и эссе», «Тестовые задания», «Практические задачи и казусы», «Список

¹ Кутузов В. И. Информатизация высшего юридического образования // Вестник ОГУ. 2003. № 3. С. 28.

нормативных правовых актов», «Список основной литературы», «Список дополнительной литературы».

Каждый из указанных разделов модуля имеет свое содержательное значение. В аннотации дается краткое описание соответствующей части изучаемого материала. В разделе «Указания по изучению» подробно раскрывается содержание тем, объединенных в модуль, дается план изучения необходимых вопросов по включенным в модуль темам. Раздел «Вопросы для самоконтроля» содержит вопросы, позволяющие студентам проверить и самостоятельно оценить уровень своих знаний по подготовленным темам. «Тематика рефератов и эссе» — данный раздел включает перечень проблемных вопросов для написания реферата (эссе), в том числе в рамках контролируемой самостоятельной работы студентов.

Блок «Тестовые задания» является формой контроля преподавателем полученных студентом знаний по всему изучаемому модулю. Использование современных технологий и программного обеспечения позволяет снизить временные затраты на проверку выполненных тестовых заданий. Заданные параметры по времени выполнения размещенных электронных тестов, а также количество сделанных ошибок и соответствующая количеству таких ошибок оценка могут определяться автоматически, а электронное письмо с результатом выполненных тестов отправляться на электронную почту преподавателя.

Раздел «Практические задачи и казусы» включает практико-ориентированный материал в виде задач и казусов, которые должны быть решены студентом. «Список нормативных правовых актов» — раздел, в котором комплексно представлен нормативный материал по темам модуля для его изучения студентами. В разделах «Список основной литературы», «Список дополнительной литературы» представлены учебники, учебные пособия, научные статьи, иные научные и учебно-методические источники по темам модуля.

Каждый модуль, кроме того, сопровождается текстами лекций, электронными учебными пособиями и презентациями.

Таким образом, разработка и размещение специальных электронных учебно-методических комплексов по дисциплинам юридического профиля выступает наиболее доступным эффективным средством распространения научно-образовательной информации в электронной среде, которая должна способствовать глубокому усвоению студентами нормативного материала и основных положений изучаемых дисциплин.

При этом следует отметить, что процесс получения знаний на протяжении всего обучения студентов должен строиться с учетом проблемно-исследовательского метода, которому следует придать характер стратегического, а объяснительно-иллюстративный метод — использоваться как вспомогательный. Это позволит привить навыки самообразования и в последующем

сформировать креативную деятельность, которая так необходима в правоприменении. Одним словом, только компетентностный подход в преподавании способствует развитию навыков профессиональной деятельности¹.

Компетентностный подход состоит в том, что преподавание не ограничивается, а ставит своей целью «формирование умения применения знаний в профессии и в различных жизненных ситуациях»². Сущность компетентностного подхода широко освещена доктором педагогических наук, профессором В. И. Байденко³, который подчеркивает системный характер формирования компетенций выпускников вузов, так как аспектами этого формирования являются образовательная среда вузов, организация образовательного процесса, образовательные технологии, включая самостоятельную работу студентов, проектное обучение и т. д. Компетенции представляют собой сочетание характеристик (относящихся к знанию и его применению, к позиции, навыкам и ответственности), описывающих уровень или степень, до которой некоторое лицо способно эти компетенции реализовать.

Как отмечает Н. В. Суша: «...Эволюция экономики и всех сфер общественной жизни обусловила новое качество требований, предъявляемых к системе образования. Научно-технический прогресс на современном этапе выражается не только в разработке новой техники и использовании высоких технологий производства продукции, работ и услуг, но и развитии новых технологий обучения специалистов, соответствующих мировому уровню знаний»⁴.

Итак, распространение научно-образовательной информации в электронной среде при подготовке студентов юридических вузов способствует обеспечению учебно-образовательного процесса методическим материалом, в который оперативно могут вноситься необходимые изменения и дополнения, сокращает издержки на издание таких учебно-методических комплексов, отражает качественно новый уровень информатизации юридического образования.

¹ Бибило В. Н. Новая парадигма высшего юридического образования в Республике Беларусь // Юридическое образование: традиции и новации: сб. науч. ст. / редкол.: Н. В. Сильченко (гл. ред.). Гродно, 2012. С. 13–14.

² Новикова Е. Ю. Проблема оценки компетенций в процессе социогуманитарного обучения студентов-правоведов // Право и образование. 2012. № 3. С. 48.

³ Байденко В. И. Компетентностный подход к проектированию государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (методологические и методические вопросы): метод. пособие. М., 2005.

⁴ Суша Н. В. Экономический механизм стратегии управления развитием высшего учебного заведения. Минск, 2001. С. 4.

Авторское право и библиотеки: защита субъектов и объектов авторских прав в современных условиях

*И. Н. Бочкова**

***Аннотация:** В статье рассматривается законодательство об авторском праве применительно к деятельности библиотек, в частности, ограничения и исключения из авторского права, обеспечивающие предоставление информации читателям.*

***Ключевые слова:** интеллектуальные права, авторское право, законодательство о библиотечном деле, оцифровка, доступ к информации.*

Как утверждал В. А. Дозорцев: «Создание целостной системы правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и иных исключительных прав — неотложная задача для всего человечества»¹.

Россия вступила во Всемирную торговую организацию (ВТО): завершился многолетний период сложных переговоров, и теперь наша страна является равноправным участником этой международной организации. Поэтому главным становится вопрос: сможем ли мы защитить как свою, так и чужую интеллектуальную собственность. Принятие части IV Гражданского кодекса Российской Федерации² (ГК РФ) завершило процесс кодификации гражданского законодательства и является важным этапом развития законодательства об интеллектуальной собственности.

* Бочкова Ирина Николаевна, руководитель Центра поддержки технологий и инноваций при научной библиотеке Тихоокеанского государственного университета. intaliana@mail.ru

¹ См.: Дозорцев В. А. Исключительные права и их развитие. Вступительная статья / В. А. Дозорцев // Права на результаты интеллектуальной деятельности. Авторское право. Патентное право. Другие исключительные права: Сборник нормат. актов. М., 1994. С. 11.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 4): принят Государственной Думой РФ 18.12.2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Стлб. 5496.

По мнению авторов вводного комментария¹ к части IV ГК РФ, сущность и значение законодательного регулирования прав на результаты интеллектуальной деятельности заключается в самом факте правовой регламентации нематериальных благ индивида; при этом институты, объединенные в этой части, имеют своей общей целью закрепление и охрану духовных, нематериальных интересов человека.

По мнению С. А. Аникина, научная концепция исключительных прав, положенная в основу современного гражданского законодательства об интеллектуальной собственности, состоит из ряда научных исследований, проводимых в рамках отдельных институтов права интеллектуальной собственности (например подробно исследованы вопросы о природе и содержании авторских и патентных исключительных прав)².

В ст. 1225 ГК РФ «Охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» приведен перечень объектов интеллектуальной собственности — это результаты интеллектуальной деятельности, произведения науки, литературы, и искусства; программы для ЭВМ; базы данных; исполнения; фонограммы; сообщение в эфир или по кабелю радио- или телепередач; изобретения; полезные модели; промышленные образцы; селекционные достижения; топологии интегральных микросхем; секреты производства (ноу-хау); фирменные наименования; товарные знаки и знаки обслуживания; наименования мест происхождения товаров; коммерческие обозначения.

Интеллектуальная собственность рассматривается исключительно как объект интеллектуальных прав.

В соответствии с п. 1 ст. 1255 ГК РФ «Авторские права», интеллектуальные права на произведения науки, литературы и искусства являются авторскими правами. Для возникновения, осуществления и защиты авторских прав не требуется регистрации произведения или соблюдения каких-либо иных формальностей (п. 4 ст. 1259 ГК РФ «Объекты авторских прав»). Можно утверждать, что авторское право возникает в силу факта создания произведений, которые являются согласно п. 1 и п. 2 ст. 1259 ГК РФ объектами авторских прав, в том числе:

- литературные произведения;
- произведения живописи, скульптуры, графики, дизайна;
- произведения архитектуры, градостроительства;
- драматические и музыкальные произведения;
- производные и составные произведения.

¹ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Части первая, вторая, третья, четвертая / С. С. Алексеев, А. С. Васильев, В. В. Голофаев, Б. М. Гонгало [и др.]; Под ред. С. А. Степанова. 3-е изд. М., Екатеринбург, 2012. С. 1116.

² См.: Аникин А. С. Содержание и осуществление исключительных прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 2–3.

Авторы произведений литературы, науки или искусства вправе осуществить депонирование рукописей своих произведений, например, через Общероссийскую общественную организацию «Российское Авторское Общество». Регистрация авторских прав и депонирование экземпляров произведений осуществляется также Российским обществом по коллективному управлению авторскими правами – Российским авторским обществом КОПИРУС.

Если рассмотреть материально-правовой смысл понятия «защита», то можно увидеть его связь с содержанием субъективного права лица на защиту, которое включает в себя возможность применить меры правоохранительного характера в случае нарушения авторских прав.

Нарушения авторских прав выражаются в том, что произведения литературы и науки незаконно копируются, тиражируются, воспроизводятся без ссылок на автора или издаются под чужой фамилией¹.

В ст. 1252 ГК РФ «Защита исключительных прав» приведены способы защиты исключительных прав, перечень которых не является исчерпывающим. Законодатель предусмотрел также санкции за нарушение авторских прав согласно ст. 1301 ГК РФ «Ответственность за нарушение исключительного права на произведение», в частности выплату компенсации от 10 тыс. до 5 млн рублей. Особое внимание ГК РФ уделяет способам защиты личных неимущественных прав, к которым относятся право авторства, право автора на имя, право на неприкосновенность произведения, право на обнародование произведения.

Под защитой прав авторов понимается применение мер правоохранительного характера, связанных с признанием и восстановлением прав авторов, пресечением правонарушений, а также применением мер ответственности к нарушителям².

К субъектам интеллектуальных прав относятся физические лица, (например авторы произведений), юридические лица (имеют исключительное право на служебные произведения, созданные их работниками, согласно п. 2 ст. 1295 ГК РФ «Служебное произведение»), государство и публично-правовые образования. Если рассматривать вузовскую библиотеку, то можно считать авторами профессорско-преподавательский состав и сотрудников Тихоокеанского государственного университета (ТОГУ). Учебники, учебные пособия, методические указания и рекомендации, программы, учебно-методический комплекс дисциплины и т. п. в данном случае являются служеб-

¹ См.: *Свечникова И. В.* Авторское право: учеб. пособие / И. В. Свечникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 177–178.

² *Гражданское право: учеб.: в 3 т. Т. 3 / В. В. Безбах, Д. А. Белова, Г. К. Дмитриева; отв. ред. В. П. Мозолин.* 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 227–228.

ными произведениями, поэтому права на них принадлежат юридическому лицу – ТОГУ.

В настоящее время в ТОГУ лицензионным договором между названными субъектами регулируются вопросы защиты авторских прав. Между автором (профессорско-преподавательский состав, сотрудники и иные лица) и юридическим лицом подписывается лицензионный договор установленной формы. Автор (лицензиар) на безвозмездной основе дает согласие ТОГУ (лицензиату) на размещение своего произведения в электронной базе данных научной библиотеки, а также предоставляет право на опубликование, обнародование, дублирование и тиражирование произведения. При этом автор (лицензиар) передает права ТОГУ (лицензиату) на основе неисключительной лицензии.

Надо отметить, что к печатным и электронным публикациям в полной мере относятся положения ГК РФ, т. е. автор вправе рассчитывать на соблюдение основных положений кодекса: в этом случае библиотека своевременно и самостоятельно должна испрашивать заключение лицензионного договора о предоставлении права использования произведения.

В соответствии с п. 1 ст. 1270 ГК РФ «Исключительное право на произведение» автору произведения принадлежит исключительное право использовать произведение в любой форме и любым способом, а в соответствии с п. 2 этой статьи использованием произведения считаются его: воспроизведение; распространение; публичный показ; перевод или другая переработка, а также доведение до всеобщего сведения таким образом, что любое лицо может получить доступ к произведению из любого места и в любое время по собственному выбору.

Учитывая положения указанной статьи, необходимо помнить, что библиотека имеет право без согласия автора предоставлять во временное безвозмездное пользование только те экземпляры произведений, которые правомерно были введены в гражданский оборот, причем с электронными публикациями закон позволяет работать в помещении библиотеки без создания копий (п. 1 ст. 1274 ГК РФ «Свободное использование произведения в информационных, научных, учебных или культурных целях»). Срок действия исключительного права на произведение определен в течение всей жизни автора и семидесяти лет после его смерти.

В настоящее время обсуждается вопрос о принятии международного документа (договора), с помощью которого возможно урегулировать проблемы ограничений и исключений из авторского права в связи с развитием Интернета, особенности применения ограничений и исключений для библиотек, архивов и людей с ограниченными возможностями. По мнению И. А. Близнаца, в отсутствие надлежащего доступа к информации авторы и создатели не

смогли бы создавать новые произведения, внедрять инновации и распространять локальные и глобальные знания¹.

В большинстве стран мира библиотеки создаются и содержатся за счет государственных средств, при этом они тратят около 24 млрд долларов в год на приобретение опубликованного материала. Сотрудничество с правообладателями имеет важное значение, однако без полномочий в рамках сбалансированного авторско-правового законодательства библиотеки и архивы не могут выполнять свои функции предоставления доступа пользователям. В авторско-правовом законодательстве существует дисбаланс, который может быть преодолен только с помощью международного договора.

Согласно ст. 1251 ГК РФ «Защита личных неимущественных прав» в случае нарушения личных неимущественных прав автора их защита осуществляется, в частности, путем: а) признания права; б) восстановления положения, существовавшего до нарушения права; в) пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; г) компенсации морального вреда; д) публикации решения суда о допущенном нарушении.

Анализируя законодательство об интеллектуальной собственности, можно провести аналогию с Федеральным законом от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», в котором (ст. 1) библиотека определена как «информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организованным фондом тиражируемых документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам».

Таким образом, мы можем заключить, что сегодня переход на новый режим правовой охраны интеллектуальной собственности, ориентированный на современные условия, формирует особую ситуацию в сфере библиотечной деятельности; кроме этого, учит цивилизованному поведению на рынке интеллектуального продукта и в том числе предоставляет возможность защищать права субъектов и объектов авторских прав.

¹ См.: *Близнец И. А.* Ограничения и исключения. Перспективы принятия нового международного договора / *И. А. Близнец* // Авторское право и смежные права. 2012. № 3. С. 6–9.

Авторское право и деятельность библиотек: вопросы обеспечения баланса интересов

Т. Л. Калачева*,
Л. В. Федореева**,
О. П. Попова***

Аннотация: В статье представлена историко-правовая ретроспектива развития основных положений отечественного авторского права до настоящего времени, акцентируется их влияние на развитие библиотечного дела в России.

Ключевые слова: история права, Россия, интеллектуальные права, авторское право, библиотечное дело, доступ к информации.

Реализация основных положений ч. IV Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) актуализирует вопросы правового регулирования отношений в сфере авторского права¹.

Формирование современного информационного общества во многом зависит от того, насколько грамотно в соответствии с законодательством обеспечивается баланс интересов – публичных и частных. В рамках заданной темы речь идет о балансе интересов различных групп субъектов. В первую очередь авторов, правообладателей, библиотек. В сфере авторского права государство создает правовую систему, позволяющую обеспечить, защитить исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, а также интегрировать их в интересах всего общества. Деятельность библиотек как

* Калачева Татьяна Леонтьевна, канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой Тихоокеанского государственного университета (ТОГУ). soxana77@mail.ru

** Федореева Людмила Васильевна, канд. социол. наук, директор библиотеки ТОГУ. library@mail.khstu.ru

*** Попова Ольга Павловна, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и предпринимательской деятельности юридического факультета ТОГУ.

¹ Гражданский Кодекс Российской Федерации. Ч. 1–4, по сост. на 01.02.2013 г. Новосибирск, 2013.

никакая другая сфера тесно связана с авторским правом. Представляется целесообразным остановиться на некоторых ретроспективных историко-правовых аспектах развития авторского права. Первые законы в этой области появились в рамках законодательства о цензуре. Цензурный устав 1828 г. включал главу «О сочинителях и издателях книг»¹. В 1846 г. было принято «Положение о собственности художественной». Затем в 1887 г. — Свод законов Российской империи. Приложение к нему называлось «О праве собственности на произведения наук, словесности и искусств». Закон 1911 г. «Об авторском праве» был прогрессивным и соответствовал аналогичным законам того времени западноевропейских государств. Одним из первых законодательных актов советской эпохи в этой области были: Декрет ЦИКа от 29.12.1917 г. «О государственном издательстве»; Декрет СНК от 10.10.1919 г. «О прекращении силы договоров на приобретение в полную собственность произведений литературы и искусства». В 1925 и 1928 гг. приняты Основы авторского права, Закон РСФСР об авторском праве. В основах гражданского законодательства ССР и союзных республик в 1960-х гг. прошлого века в качестве самостоятельного введен раздел об авторском праве. В начале 1970-х гг. СССР становится членом ряда международных союзов, подписана и ратифицирована Всемирная (Женевская) конвенция об авторском праве.

С 1 января 2008 г. в России действует ч. IV ГК РФ. Законодательство, регулирующее отношения в данной сфере, включено в структуру ГК РФ.

Процесс формирования законодательства в области авторского права не завершен. Характеристика отдельных правовых институтов вызывает интерес с точки зрения осмысления позитивной роли ГК РФ в становлении современной системы законодательства, а также в аспекте обеспечения публичных и частных интересов.

В последние годы большее внимание уделяется объектам интеллектуальной собственности в научно-технической сфере. Следует признать объективную реальность — изобретения, промышленные образцы, полезные модели являются основой технологических инноваций и одним из факторов модернизации экономики.

Рассматривая результаты интеллектуальной деятельности в аспекте правового поля, не следует игнорировать и объекты авторского права. Это тем более важно, что ими могут быть не только произведения литературы, живописи, музыкальные произведения, но и научные произведения. К объектам авторского права относятся программы для ЭВМ, базы данных. Нормами авторского права охраняются и опубликованные описания изобретений и полезных моделей. Косвенным образом они представляют интерес и имеют большое значение в сфере инновационного сектора экономики.

¹ Судариков С. А. Авторское право: учеб. М., 2010. С. 47–49.

В действующем ГК РФ объединены в одном правовом институте общие положения авторского и патентного права. Авторы не ставят перед собой цель исследовать в полном объеме деятельность библиотек с точки зрения правового анализа ч. IV ГК РФ, но считают необходимым высказать свои суждения в рамках предложенной тематики.

Государство создает правовую систему, позволяющую, с одной стороны, обеспечить исключительные права на результаты интеллектуального труда, с другой — интегрировать их для использования всего общества. Авторы заинтересованы прежде всего в том, чтобы не были нарушены их права. В случаях использования их произведений в рамках закона они вправе рассчитывать на вознаграждение. Библиотеки находятся, по существу, между автором (правообладателем) и государством. Работники библиотек, прежде всего вузовских, научно-технических, все чаще обращают внимание на нормы закона и изучают законодательство в сфере авторского права. Нарушение законодательства в этой области со стороны библиотечных работников, как правило, вызвано желанием лучше осуществить свои функции, расширить доступ к источникам информации, составляющим библиотечные фонды.

Представляется целесообразным остановиться на отдельных понятиях, категориях, без которых невозможно удовлетворять информационные потребности читателей и осуществлять традиционные библиотечные технологии — сканирование, копирование и т. д.

Под интеллектуальной собственностью понимаются сами объекты, а не права на них (ст. 1225 ГК РФ). Понятие исключительных прав охватывает только имущественные права, включающие правомочия использования и распоряжения. Объединяющей категорией всех прав в отношении результатов интеллектуальной деятельности является категория интеллектуальных прав. В сфере авторского права правовая охрана возникает с момента выражения произведения в объективной форме и доведения его до неопределенного круга лиц. Таким образом, в отличие от патентного права не требуется специальной процедуры оформления заявки, экспертизы и т. д. Автору, т. е. гражданину, чьим творческим трудом создано произведение, принадлежит право на его обнародование. Обнародование не следует отождествлять с опубликованием. Обнародование — это осуществление действия или выражение согласия на осуществление действия, которое впервые делает произведение доступным для всеобщего сведения, например — публичное выступление. Опубликование — это выпуск в обращение экземпляров произведения, представляющих собой его копию в любой материальной форме, количестве, достаточном для удовлетворения разумных потребностей, исходя из характера произведения. Исключительное право на произведение действует в течение всей жизни автора и 70 лет после его смерти (считая с 1 января года, следующего за годом смерти). По истечении срока исключительного права произведение

становится общественным достоянием. Действующим ГК РФ предусмотрен ряд правил, позволяющих библиотекам действовать в рамках правового поля. Во-первых, правомерной является деятельность, связанная с выдачей книг. Ст. 1274 ГК РФ предусматривает свободное использование произведений в информационных, научных, учебных целях. В соответствии с п. 2 этой статьи выраженные в цифровой форме экземпляры произведений могут предоставляться только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создать копии этих произведений в цифровой форме. В реальной практической ситуации объективно очень сложно соблюдать это правило.

Одной из основных библиотечных услуг является репродуцирование, т. е. разновидность воспроизведения произведения, например ксерокопирование. Относительно репродуцирования действуют правила, предусмотренные ст. 1275 ГК РФ. Репродуцирование возможно без извлечения прибыли в единственном экземпляре, с указанием автора. Правомерными и не требующими согласия автора являются действия, направленные на восстановление библиотекой утраченных, испорченных экземпляров произведений. Отсутствуют ограничения на репродуцирование отдельных статей, малообъемных произведений для использования образовательными учреждениями в учебных или научных целях.

Следует отметить, что не являются объектами авторского права официальные документы государственных органов, в том числе законодательные акты; судебные решения; официальные документы международных организаций; государственные символы; произведения народного творчества (фольклор); сообщения о событиях, фактах, имеющих исключительно информационный характер (новости дня, программы телепередач и т. п.).

Действующим законодательством библиотекам представлен ряд специальных прав, а расширить эти права можно, в частности, заключив договор с автором или правообладателем.

В настоящее время правовой механизм предоставления права использования произведения включает:

- договор об отчуждении исключительного права на произведение;
- лицензионный договор о предоставлении права использования произведения;
- издательский лицензионный договор;
- договор авторского заказа.

В рамках заданной тематики авторы не ставят целью рассмотреть особенности содержания указанных договоров. Эти особенности, порядок формирования существенных условий договоров могут стать самостоятельными предметами обсуждения. Общая тенденция применения норм авторского права обязывает библиотеки соблюдать правила ч. IV ГК РФ.

Правовые институты ч. IV ГК РФ изменяются в соответствии с развитием гражданского законодательства в целом согласно Концепции, подготовленной на основании Указа Президента РФ от 18.07.2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса РФ»¹. В настоящее время Концепция уже реализуется. Так, Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ внесены существенные изменения в гл. 1, 2, 3, 4 ч. I ГК РФ².

С момента введения в действие ч. IV ГК РФ прошло пять лет. Обобщение практики ее применения выявило аспекты, требующие корректировки, уточнения ряда правовых норм, в том числе и в сфере авторского права. Предпосылкой изменения отдельных правовых норм ч. IV ГК РФ является изменение в целом ГК РФ – единого системообразующего акта.

Непрерывно меняющиеся возможности использования информационно-телекоммуникационных сетей, учебных, научных электронных библиотек привели к осознанию необходимости совершенствования законодательства в сфере авторского права. Основной принцип совершенствования авторского права – обеспечение баланса публичных и частных интересов с учетом конституционных норм. Вектор развития законодательства прежде всего необходимо направить на устранение неопределенности использования результатов интеллектуальной деятельности в информационно-телекоммуникационных сетях, в частности в сети Интернет. Так, вопросы возникают относительно интернет-сайтов. Что представляет собой этот объект с точки зрения права? Представляется, что это сложный объект, по аналогии с едиными технологиями в патентном праве. Авторы (правообладатели) информационных ресурсов могут быть разными субъектами, что затрудняет обеспечение защиты их прав. В Концепции развития гражданского законодательства определены предпосылки разработки правового механизма выдачи правообладателем разрешения на использование его произведения. На наш взгляд, целесообразно предусмотреть упрощенную процедуру передачи права на использование произведения с четким определением пределов такого использования. Если автор (правообладатель) согласен передать для использования в информационно-телекоммуникационных сетях свое произведение, нет необходимости осуществлять трудоемкий процесс заключения лицензионного договора.

Представляется целесообразным обратить внимание на служебные произведения и в целом на служебные результаты интеллектуальной деятельности. Четкая их регламентация в действующем ГК РФ, на наш взгляд, отсутствует, нет и специального закона, регулирующего данные отношения. В плане обеспечения баланса интересов различных групп субъектов большое

¹ Концепция развития гражданского законодательства РФ, утвержденная Указом Президента РФ от 18.07.2008 г. № 1108.

² Федеральный закон РФ от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в гл. 1, 2, 3, 4 ч. I ГК РФ».

значение имеют организационно-правовые мероприятия. В университетах порядок использования результатов интеллектуальной деятельности, в том числе и в сфере авторского права, должен быть предусмотрен внутренними (локальными) актами учреждения. Условия передачи прав на использование произведений вполне уместно предусматривать и в трудовых договорах.

Весь массив предстоящих изменений вызывает необходимость гармонизации правовых актов, регулирующих деятельность библиотек, с кодифицирующим законодательством, а именно — с ч. IV ГК РФ, что в конечном итоге будет способствовать одинаковому пониманию правовых категорий и обеспечению баланса интересов всех субъектов, взаимодействующих в сфере авторского права.

Правовые риски использования социальных сетей в науке и образовании

В. В. Архипов*

Аннотация: В статье представлен общий обзор правовых рисков, возникающих при использовании социальных сетей (интернет-сервиса) в области науки и образования. Отмечается необходимость сбалансированного правового регулирования, основанного на равновесии приоритета развития свободного информационного общества и защиты пользователей — участников правоотношений.

Ключевые слова: Интернет, WEB 2.0, социальные сети, информационные посредники, научная деятельность, образовательная деятельность.

Современное состояние сети Интернет может быть охарактеризовано термином WEB 2.0, введенным в широкий оборот американским предпринимателем Тимом О'Рейли в 2005 г.¹. Данный термин соотносится с целой группой отличительных технологических особенностей, позволяющих охарактеризовать Глобальную паутину как платформу, в рамках которой основной объем информации не только потребляется, но уже и производится самими пользователями. Ключевой проблемой Интернета, которая обусловлена архитектурой Сети и которую можно считать характерной для этапа WEB 2.0, является проблема информационных посредников, или, точнее, проблема

* Архипов Владислав Владимирович, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета. arhipov.v@jurfac.spb.ru

¹ См., напр: O'Reilly. What Is WEB 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software // O'Reilly Media. URL: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> (03.09.2013).

распределения ответственности между информационными посредниками и пользователями¹.

Главные информационные посредники этапа WEB 2.0 — это уже не интернет- и хостинг-провайдеры, а операторы различных ресурсов, основное содержание которых составляет динамично формирующийся пользовательский контент. В центре таких ресурсов находятся социальные сети. Исследователи определяют социальную сеть как интернет-сервис, позволяющий пользователю в первую очередь создавать в заданных пределах общедоступный профиль (учетную запись, персональную страницу) или профиль с ограниченной доступностью, определить список других пользователей, с которыми связан данный пользователь, просматривать списки друзей других пользователей, в том числе «по цепочке»². Наиболее яркие примеры социальных сетей на данный момент, конечно, Facebook (в мире)³ и «ВКонтакте» (в России)⁴. Значительная часть других сервисов WEB 2.0 также использует принципы функционирования социальных сетей — от видеохостинга YouTube⁵ до сервиса онлайн-дистрибуции компьютерных игр Steam⁶.

Преимущества, которые дают социальные сети в личной и профессиональной коммуникации, сегодня позволяют считать их одними из самых популярных и востребованных интернет-ресурсов. По данным одного из недавних исследований, 82% пользователей сети Интернет (т. е. 1,2 млрд человек)

¹ В данном случае используется модель исторического развития сети Интернет и сопутствующих правовых проблем, предполагающая, что на данный момент Всемирная паутина находится на третьем этапе развития, когда ей соответственно присущи три ключевых проблемы, обусловленные сетевой архитектурой и «накопленные» по принципу снежного кома. Так, первый этап связан с прототипом сети Интернет — ARPANET. На данном этапе выявляется проблема идентификации пользователя. На втором этапе — условно, вслед за Тимом О’Рили, именуемым WEB 1.0, — в дополнение к проблеме идентификации пользователя выявляется проблема определения юрисдикции. Наконец, на третьем этапе, собственно WEB 2.0, становится очевидной третья ключевая проблема — проблема информационных посредников. Данные проблемы можно считать ключевыми, поскольку они присутствуют в любых правоотношениях, «обремененных» интернет-спецификой, а «архитектурными» — поскольку они определяются тем, как на данный момент построена сеть Интернет в принципе. Термин «архитектура» при этом используется в смысле методологического подхода гарвардского профессора Лоренса Лессига, основателя современного дискурса интернет-права. См., напр.: *Lessig L. The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach* // Berkman Center for Internet & Society at Harvard University Website, URL: <http://cyberlaw.harvard.edu/works/lessig/finalhls.pdf> (21.08.2013).

² *Boyd D. M., Ellison N. B. Social network sites: Definition, history and scholarship* // Journal of Computer-Mediated Communication. 2007. Vol. 13 (1), URL: <http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html> (03.09.2013).

³ См. URL: <https://www.facebook.com/> (03.09.2013).

⁴ См. URL: <http://vk.com/> (03.09.2013).

⁵ См. URL: <http://www.youtube.com/> (03.09.2013).

⁶ См. URL: <http://store.steampowered.com/> (03.09.2013).

являются пользователями социальных сетей¹. И сегодня социальные сети используются не только для обыденной коммуникации — они востребованы во всех сферах общественной жизни. Их функциональные особенности выражаются в объеме, скорости распространения и публичности информации.

Так, что касается объема, то по некоторым подсчетам на 2011 г. в среднем на каждого пользователя социальной сети Facebook приходилось примерно 800 страниц личной информации². Очевидно, что в некоторых случаях данная информация может входить в состав юридических фактов. При этом как средство распространения информации социальные сети представляют собой качественный шаг вперед по сравнению с иными современными средствами коммуникации (электронная почта, интернет-пейджинг и т. п.). Популярные публичные записи могут набирать сотни, если не тысячи, просмотров за считанные минуты. В них могут содержаться, например, высказывания, составляющие часть объективной стороны правонарушения. В этом смысле социальные сети, очевидно, заставляют по-новому оценить в том числе теории, позволяющие установить объем причиненного вреда. Собственно, одним из ключевых факторов в данном случае и выступает публичность — третья функциональная особенность социальных сетей, согласно предлагаемой модели.

Таким образом, функциональные особенности данного инструмента работы с информацией, делающие его столь привлекательным для пользователей, в то же время представляют собой наиболее общие юридически значимые аспекты, эффект которых интенсифицируется системными проблемами правового регулирования сети Интернет — проблемами идентификации пользователей, определения юрисдикции и ответственности информационных посредников.

Все сказанное в равной степени относится и к вопросам использования социальных сетей конкретно в научной и образовательной деятельности. С одной стороны, проблематика правового регулирования данного объекта в рассматриваемой сфере не обладает качественными особенностями, с другой — она явно имеет особую социальную значимость. Как показывают результаты опроса, проведенного автором среди студентов и преподавателей юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, около 98% обучающихся регулярно пользуются социальными сетями, в том числе для обмена информацией, относящейся к учебе и академическим проектам. Не является исключением и участие преподавателей в такой форме коммуникации.

¹ См.: It's a Social World: Top 10 Need-to-Knows About Social Networking and Where It's Headed // comScore Website. URL: http://www.comscore.com/Insights/Presentations_and_Whitepapers/2011/it_is_a_social_world_top_10_need-to-knows_about_social_networking (03.09.2013).

² См., напр.: Facebook stores up to 800 pages of personal data per user account // Geek.com. URL: <http://www.geek.com/news/facebook-stores-up-to-800-pages-of-personal-data-per-user-account-1424807/> (03.09.2013).

Социальные сети представляют собой крайне удобный инструмент для обеспечения оборота информации в области науки и образования. Они могут использоваться (и используются) для оперативного информирования и консультирования обучающихся и преподавателей по вопросам официальной деятельности учебного или научного заведения и представляют собой удобный инструмент для размещения и обмена произведений и фрагментов произведений (в смысле авторского права) в научных и образовательных целях как в форме полноценных электронных документов, так и в форме гиперссылок. При этом социальные сети удобны и для управления учебными и научными проектами. Работник высшего учебного заведения, выступая в роли преподавателя, может руководить обучающимися, являясь, например, администратором группы в социальной сети, соответствующей группе в административном смысле. В роли ученого – администрировать какой-либо научно-исследовательский проект.

Однако поскольку в нынешних условиях теряет свою актуальность представление о сети Интернет как о пространстве, свободном от государственного вмешательства, несмотря на недостаточность правовых норм, прямо регулирующих взаимодействие в условиях WEB 2.0, социальные сети если и нельзя уподобить «правовому минному полю», то, по крайней мере, следует принять во внимание целый ряд правовых рисков, которые также можно охарактеризовать как «сквозные» правовые проблемы социальных сетей. Рассматривая правовые проблемы социальных сетей через призму образовательной и научной деятельности, как один из вариантов можно условно выделить следующие группы правовых рисков.

Сетевая идентичность и идентификация. Этой группе рисков соответствует, во-первых, проблема разграничения личного и официального статуса. В США и Европейском Союзе уже формируется судебная и административная практика по данному вопросу, нередко включающая проблемы прикладной этики. Насколько свободен работник учебного заведения в своем публичном поведении в социальных сетях?

Во-вторых, так называемая identity theft, т. е. ситуация, в которой один пользователь выдает себя за другого. Такие действия могут нанести ущерб репутации как преподавателя, так и учебного (научного) заведения, причем от них не застрахованы и те, кто в принципе избегает сети Интернет. Правовые средства борьбы с данными действиями нуждаются в существенном развитии.

Авторское право. Социальные сети позволяют быстро, широко и публично распространять материалы, необходимые для обучения и научной работы, чем пользуются как обучающиеся, так и преподаватели (ученые). Есть ли специфика в определении допустимого объема цитирования, а также свободного использования произведения в научных или учебных целях?

Несмотря на достаточно прямолинейные ответы действующего законодательства, инструменты WEB 2.0 позволяют вновь задуматься о соотношении фундаментальных ценностей — защиты труда авторов, с одной стороны, и свободного обмена информацией для развития общества в целом — с другой.

Охраняемая законом тайна. Отдельные материалы, используемые в преподавательской и тем более в научной деятельности, могут составлять предмет охраняемой законом тайны, в том числе персональные данные. Социальные сети предлагают новые интересные инструменты работы с информацией — например закрытые группы, позволяющие получить доступ к такой информации только ограниченному кругу лиц. Однако остается открытым вопрос о том, не является ли оператор социальной сети «третьим лицом по умолчанию» в части получения информации?¹

Юридическое значение элементов сервиса. Помимо «простых» сообщений, частных или публичных, социальные сети позволяют распространять информацию и выражать свое отношение к другим сообщениям принципиально новыми способами. Так, информацию можно распространить путем «репоста» — технического копирования объекта в какой-либо информационной ленте — или посредством размещения гиперссылки (собственно, в социальных сетях, конечно, просто интенсифицируется данный способ распространения, свойственный еще сервисам WEB 1.0).

Отношение к каким-либо сообщениям, в том числе и спорного характера, можно выразить, нажав на кнопку «нравится» или аналогичную так, чтобы другие пользователи могли это в любой момент увидеть. Имеет ли каждый из этих фактов юридическое значение, например, для установления объективной стороны правонарушения, связанного со спорным содержанием первоначального высказывания?

Кроме того, неотъемлемым элементом сервиса являются так называемые «друзья» или «контакты», что делает актуальными еще ряд вопросов, например применительно к рассматриваемой сфере может ли преподаватель легально и в соответствии с требованиями академической этики «добавлять в друзья» студентов?

¹ Косвенно значимость этой проблемы подтверждает судебная практика. Так, например, в Определении Московского областного суда от 16.09.2010 г. по делу № 33-18051 сформулирована правовая позиция, согласно которой оператор общедоступного сервиса электронной почты всегда является обладателем информации в смысле ст. 2 ФЗ РФ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ, а значит, пересылка персональных данных даже на «свой» ящик электронной почты будет составлять разглашение персональных данных.

* * *

В целом рассматриваемая проблематика позволяет еще раз обратить внимание на общую проблему соотношения права и технологии, которая в основном сводится к тому, что развитие социальных отношений, опосредованных новыми технологиями, как правило, значительно опережает правовое регулирование. Как следствие, значительная часть новых форм взаимодействия приближается к одной из двух крайностей — либо к принципиальному отсутствию правового регулирования, либо к несоответствию между правовыми нормами, разработанными с учетом старых реалий, и современными отношениями.

Правовые риски использования социальных сетей в науке и образовании обусловлены именно этими обстоятельствами. Вместе с тем в данной новой форме интернет-коммуникации заложен большой потенциал для прогресса. Как показывает практика, юридическая неопределенность вокруг интернет-сервисов не является ограничивающим фактором для пользователей в любой сфере. И стремиться здесь следует к взвешенному правовому регулированию, основанному на балансе между принципами, связанными с защитой пользователей, — участников правоотношений, и принципами, ориентированными на развитие свободного информационного общества.

**Резолюция
Международной научно-практической конференции
«Получение, хранение и использование информации
в электронной среде: публично-правовое
и частно-правовое регулирование»,
проведенной 11–12 апреля 2013 г.**

Участники конференции: представители органов государственной власти, библиотек и других организаций, обеспечивающих публичный доступ к информации, ученые и эксперты,

- отмечая наступление в 2013 г. 20-летия закрепления в российском законодательстве презумпции открытости информации, которая была установлена первой редакцией Закона РФ «О государственной тайне», а также 20-летия принятия Концепции правовой информатизации России как важных этапов становления информационного общества в Российской Федерации;
- констатируя отставание теоретических разработок и систематизации норм в области информационного права и интеллектуальных прав от практики использования современных информационных технологий в России и мире,
- отмечая важность обеспечения соответствия правового регулирования в электронной среде новым реалиям,
- призывая к сохранению цифрового наследия, обеспечению общественного доступа к нему и свободы информации,

решили:

1) Рекомендовать внесение изменений в законодательство об интеллектуальных правах с учетом обоснованных интересов авторов, правообладателей и потребителей информации, не ограничивая право пользователей Интернета на доступ к информации. В частности, должны быть решены проблемы обеспечения доступности произведений, на которые не истек срок

охраны авторских прав, но правообладатели которых не могут быть установлены («сиротских произведений»), а также произведений, длительное время недоступных для приобретения в легально созданных копиях. При этом необходимо изучить зарубежный опыт решения этих вопросов;

2) Считать важным сотрудничество соответствующих организаций в области обеспечения интеграции, устранения дублирования, унификации государственных правовых информационных систем, а также обеспечение их взаимодействия с негосударственными информационными системами и сетью Интернет на основе современных стандартов;

3) Отметить успешную реализацию Федеральной службой охраны Российской Федерации официального электронного опубликования правовых актов в качестве важного шага в развитии правовой информатизации России. Способствовать сотрудничеству в области официального электронного опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, а также правовых актов других органов государственной власти Российской Федерации на основе единых организационно-правовых и технологических принципов. Считать необходимой проработку вопросов официального электронного опубликования решений судов об оспаривании нормативных правовых актов вместе с такими актами;

4) Отметить высокий уровень достижений системы арбитражных судов в обеспечении доступа к информации и призвать к изучению дальнейшего опыта, распространению его в деятельности по созданию и поддержке других государственных информационных систем;

5) В работе по совершенствованию законодательства и мониторингу правоприменения уделять особое внимание совершенствованию терминологического аппарата действующего информационного законодательства и правоприменительной практики. В частности, необходима тщательная проработка таких новых понятий, как «открытые данные», «свободные лицензии», а также уточнение понятия «официальная информация» и разработка терминологии, на современном уровне отвечающей использованию электронных документов в библиотеках и архивах. Считать необходимым и единственно возможным сохранение презумпции открытости информации при более четком определении объемов информации ограниченного доступа, в частности, охраняемой интеллектуальной собственности, служебной и других видов тайны;

6) Способствовать развитию публичных центров доступа к правовой информации (ПЦПИ) на базе общедоступных библиотек и бесплатных юридических консультаций (клиник) в тех регионах страны, где доступ к юридической помощи затруднен. В деятельности таких центров считать важными квалифицированное раскрытие информационно-правовых фондов, прямое общение с заявителями. В этой связи необходимо систематизировать опыт

ПЦПИ и юридических клиник и доводить его до сведения всех заинтересованных организаций в рамках сбора материалов данной и последующих конференций;

7) Признать необходимым всестороннее обсуждение проекта Концепции управления объектами интеллектуальной собственности в государственном секторе и государственной политики в сфере создания объектов интеллектуальной собственности с участием государственного финансирования. При этом необходимо учесть как интересы авторов соответствующих произведений и изобретений получать доход, так и интересы общества в области широкого доступа к информации, создание которой финансируется за счет собираемых государством налогов и сборов в бюджет;

8) Настоящую резолюцию разместить в сети Интернет и довести до сведения органов государственной власти Российской Федерации и организаций и учреждений, обеспечивающих доступ к информации.



**Получение, хранение
и использование информации
в электронной среде:**

публично-правовое
и частно-правовое регулирование

*Сборник материалов
международной научно-практической конференции*

Ответственный за выпуск: *Д. А. Савельев*

Ведущий редактор: *А. Д. Бархатова*

Разработка и дизайн обложки: *А. К. Коршунова*

Корректоры: *Л. Н. Анастасиади, И. В. Платова*

Техническое редактирование

и компьютерная верстка: *Г. А. Филичева*

Подписано в печать 26.11.2013. Формат 70 × 100 ¹/₁₆.
Печать цифровая. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 13,87.
Зак. № 124. Тираж 150 экз.

ISBN 978-5-905273-40-7



9 785905 273407 >

Издание подготовлено и отпечатано
в ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина».
190000, Санкт-Петербург, Сенатская пл., 3



www.prlib.ru

Сборники Президентской библиотеки

Серия

**ЭЛЕКТРОННОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**



Выпуск 3

В сборнике опубликованы материалы Международной научно-практической конференции «Получение, хранение и использование информации в электронной среде: публично-правовое и частно-правовое регулирование», проведенной 11–12 апреля 2013 года ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина».

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