

ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ:

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ



СБОРНИКИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ БИБЛИОТЕКИ

Серия «Электронное законодательство»

Выпуск 8

ПРАВО И ИНФОРМАЦИЯ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Сборник материалов
международной научно-практической конференции



Санкт-Петербург
Президентская библиотека
2019

УДК 340
ББК 67.401.114я43
ББК 67.404.31я43

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

Редакционная коллегия выпуска:
Н. В. Дунаева, д-р юрид. наук, *К. Н. Княгинин*, канд. юрид. наук,
В. Б. Наумов, канд. юрид. наук, *В. В. Архипов*, канд. юрид. наук

Рецензент:
В. Б. Исаков, д-р юрид. наук, профессор

Серия «Электронное законодательство» основана в 2011 г.

Электронные копии изданий серии «Электронное законодательство»
находятся в электронном фонде Президентской библиотеки
и доступны на портале www.prlib.ru.

Материалы сборников индексируются в РИНЦ
и размещаются на сайте Научной электронной библиотеки www.elibrary.ru

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

Сборники Президентской библиотеки / Президент. б-ка им. Б. Н. Ель-
П 71 цина. – СПб. : Президентская библиотека, 2011 – .

Серия «Электронное законодательство». – 2011.

Вып. 8: Право и информация: вопросы теории и практики :
сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н. А. Шевелёва,
д-р юрид. наук, проф. – 2019. – 213 с.

ISBN 978-5-6042137-2-8

В сборнике опубликованы материалы VIII Международной научно-практической конференции «Право и информация: вопросы теории и практики», организованной 20 апреля 2018 года ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина».

В вошедших в сборник статьях и научных сообщениях освещаются актуальные теоретические и прикладные вопросы совершенствования информационного, а также конституционного, административного, гражданского, уголовного и иного законодательства и юридической практики, связанные с отношениями в сфере информации и информатизации. Отдельный блок статей посвящен проблемам обеспечения доступа граждан к правовой информации.

В специальных разделах сборника представлены вынесенная на публичное обсуждение концепция «Интернет вещей: правовые аспекты (Российская Федерация)», рецензия на научное издание и обзор Всероссийского научно-практического семинара «Просвещение законом: 20 лет создания ПЦПИ на базе общедоступных библиотек».

УДК 340
ББК 67.401.114я43
ББК 67.404.31я43

PRESIDENTIAL LIBRARY COLLECTIONS

"Electronic Legislation" Series
Issue 8

LAW AND INFORMATION: THE QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

Collection of works of international
scientific and practical conference



St. Petersburg
The Presidential Library
2019

Scientific editor:
Prof. Dr. *Natalya A. Shevelyova*

Editorial board:
Dr. *Natalya V. Dunaeva*, Ph.D. *Konstantin N. Knyagin*,
Ph.D. *Victor B. Naumov*, Ph.D. *Vladislav V. Arkhipov*

Reviewer:
Prof. Dr. *Vladimir B. Isakov*

“Electronic Legislation” Series. Established in 2011

The digital copy of the publication
is transferred to the Presidential Library for use and distribution

The serial collections are included into the Russian Science Citation Index
and available on the website of the Scientific Electronic Library www.elibrary.ru

Issue 8: Law and Information: The Questions of Theory and Practice /
Scientific Editor Prof. Dr. Natalya A. Shevelyova. — St. Petersburg : Presidential
Library, 2019. — 213 p. — (Collections of the Presidential Library. “Electronic
Legislation” Series, Iss. 8).

ISBN 978-5-6042137-2-8

The actual issue present the 8th International scientific and practical conference
“Law and information: The Questions of Theory and Practice” organized
by the Presidential Library named after B. N. Yeltsin on April 20, 2018.

The articles and scientific reports included topical theoretical and applied issues
of improving information as well as constitutional, administrative, civil, criminal,
and other legislation and legal practice related to relations in the field of information
and informatization. The additional block of articles is devoted to the problems
of ensuring citizens’ access to legal information.

The special sections of the collection present the concept of “Internet of things:
legal aspects (Russian Federation)”, a review of the scientific publication and a review
of the all-Russian scientific and practical seminar “Education by law: 20 years since
opening of public centers of legal information on the basis of public libraries”.

Содержание

Статьи и сообщения

О. А. Степанов. О перспективах правового регулирования общественных отношений в условиях развития цифровой экономики	14
В. П. Талимончик. Две перспективы международно-правовой охраны искусственного интеллекта	18
О. В. Роньжина. Развитие информационно-коммуникационных технологий на территориях муниципальных образований и доступ к информации о деятельности органов публичной власти	27
В. П. Кириленко, Г. В. Алексеев. Свобода слова и экстремизм в киберпространстве	42
И. А. Дамм. Информационная открытость образовательной организации в предупреждении коррупции	49
Е. Н. Прохорова. Обеспечение безопасности персональных данных в рамках функционирования правоохранительной системы Российской Федерации в информационно-цифровую эпоху.....	59
М. А. Капустина, М. А. Ермолина. Информационное пространство ЕАЭС в правовом ракурсе	65
Ю. В. Ерохина, Д. А. Кармалак, К. В. Шахназарова, К. А. Сняговская, К. Д. Фатеев, А. О. Симонов, Д. С. Парасоцкая. Теоретические основы развития визуальных образов в праве	72
Г. А. Меньшикова, С. В. Евстратчик. Оценка регулирующего воздействия как новая технология взаимодействия государства и общества в законодательной сфере	93
К. Н. Княгинин. Правовая информация и проблемы обеспечения доступа к ней.....	106
И. А. Чупракова. Центры доступа к законодательству Республики Беларусь: современное состояние в национальных процессах правовой информатизации.....	122

- Е. В. Дементьева, И. Н. Фадеева.** Социологические исследования в деятельности центров правовой и деловой информации: челябинский вариант 130
- А. Г. Сержантова, М. В. Филиппова, Е. Н. Шишмолина.** Публичные центры правовой информации: 20-летие работы и новые форматы деятельности на примере Центра правовой информации Российской национальной библиотеки 139
- Л. А. Маршава.** Публичные центры правовой информации: перспективы развития на примере российской региональной модели 143
- Н. В. Костенко.** Новая форма сетевого развития модели публичных центров правовой информации: от центров информационно-ресурсной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций до ресурсных центров социального предпринимательства..... 149

Документы

- В. Б. Наумов, В. В. Архипов, Г. А. Пчелинцев, К. М. Смирнова, Я. А. Чирко.** Открытая концепция «Интернет вещей: правовые аспекты (Российская Федерация)». Версия 2.0. Для публичного обсуждения..... 162

Научная жизнь

Критика и библиография

- Ю. В. Волков.** Рецензия на монографию А. И. Горева «Правовое регулирование оборота программного обеспечения»..... 194

Обзор научно-практического семинара

- К. Н. Княгинин.** Правовая информация и общедоступные библиотеки. Обзор Всероссийского научно-практического семинара «Просвещение законом: 20 лет создания ПЦПИ на базе общедоступных библиотек»..... 198

Contents

Papers and reports

- Oleg A. Stepanov**, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
- On the prospects of legal regulation of public relations in the conditions of digital economy development..... 14
- The article examines the prospects for the legal regulation of public relations in the conditions of the development of the digital economy. Attention is drawn to the need to implement measures to level criminogenic risks of various types associated with digitalization processes.
- Keywords:* legal regulation, digital economy, cybersecurity.
- Valentina P. Talimonchik**, St. Petersburg State University
- Two perspectives of the international legal protection of artificial intelligence 18
- Using scientific research methods (formal-logical, problem-theoretical, method of comparative law, etc.), the author considers the following problems: what kind of legal protection at the universal level should be provided to artificial intelligence; what is artificial intelligence as an object of international legal regulation. Patent protection is unlikely to be optimal, but copyright protection needs to be developed.
- Keywords:* artificial intelligence, software, patent, copyright.
- Olga A. Ronzhina**, Siberian Federal University
- Development of information and communication technologies in the territories of municipalities and access to information on the activities of public authorities 27
- The article analyzes the availability of legal and other official information on the activities of public authorities and local governments in the territory of municipalities in the “information society”. The author substantiates the conclusion that the responsibility for organizational and technological support of citizens with communication services and elimination of digital inequality is within the competence of the Russian Federation. Placement in premises of public authorities and local government, the state and municipal institutions of so-called “infomats” and other public access points to the Internet, it is necessary to consider as the public authority of the Russian Federation in the field of providing the population with communication services, interfaced with ensuring the right of citizens to information on activity of public authorities and local governments. The use of the comparative legal method allowed to identify the best municipal

practice of official publication of municipal legal acts, relevant, including for the effective enforcement of the rights of citizens to information about the activities of public authorities and local governments in the Russian conditions.

Keywords: ensuring the rights of residents to have access to information about the activities of bodies of state power and bodies of local self-government, legal information, information and communication technology, local government, local issues, powers of local authorities in the field of communications, the division of powers between bodies of state power and bodies of local self-government, official publication of municipal legal acts, the official publication of municipal legal acts.

Victor P. Kirilenko, Georgiy V. Alekseev, North-West Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Freedom of speech and extremism in cyberspace 42

Restrictions on freedom of speech are necessary in any rule of law state, but legislative prohibitions and sanctions for their violation must be justified. Preserving the possibility of free and open international communication is an issue of fundamental importance for the implementation of the principle of sustainable development. Creating a legal framework for countering real threats to democratic values emanating from cyberspace requires the active participation of civil society institutions in such activity.

Keywords: community, group, responsibility, human rights, Internet, pluralism.

Irina A. Damm, Siberian Federal University

Informational openness of educational organization in prevention of corruption 49

Building a system of corruption prevention in an educational organization requires the identification of relations subject to the risks of corruption, as well as the formation of a set of sufficient and reasonable measures to prevent these risks. Among the effective ways to prevent corruption that do not require investment of resources, it is necessary to include information openness of educational organizations. Placement in the open access of information that is important for applicants, students and employees allows not only to reduce the risks of corruption abuses by stakeholders, but also to ensure the availability of information that is important for the implementation of rights and duties. Information openness contributes to the implementation of public control, as well as increase the level of confidence in the activities of the educational organization.

Keywords: corruption, education, openness and accessibility, anti-corruption, prevention of corruption, anti-corruption security, information openness, procedural openness, participatory openness.

Evgenia N. Prokhorova, Department of General Law Disciplines, Kaliningrad Branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Ensuring the security of personal data in the framework of the functioning of the law enforcement system of the Russian Federation in the information digital era 59

Globalization and the changing nature of modern threats to security require new approaches to ensuring security, creating a proactive system for responding to hazards and more rational prioritization. The article examines the issues of ensuring the security of personal data as an integral part of the activities of law enforcement agencies in modern conditions of digitalization.

Keywords: information digital era, blockchain, personal data security, law enforcement integration.

Maria A. Kapustina, Marina A. Ermolina, St. Petersburg State University

Information space of the Eurasian Economic Union in the legal perspective 65

The purpose of the Eurasian Economic Union is the development of economic cooperation in the framework of legal forms, the organization of which is determined by new information technologies. The information space of the Eurasian Economic Union on the Internet provides the completeness, comprehensiveness, reliability and availability of information in the legal field of Eurasian economic integration.

Keywords: information space, Eurasian Economic Union, EAEU, Eurasian economic cooperation, Agreement on the Eurasian Economic Union, Eurasian Economic Union legal portal.

Yulia V. Erokhina, Daria A. Karmalak, Kseniia V. Shakhnazarova, Karina A. Sinyagovskaya, Kirill D. Fateev, Andrey O. Simonov, Daria S. Parasotskaya, National Research University “High School of Economics”

Theoretical bases of development of visual symbols in law 72

Imagery that transmitted through various signs and symbols plays a significant role in the modern world. This article is devoted to the theoretical foundations of the development of visual images in the plane of jurisprudence, namely the symbolization and visualization of law. In addition, the article is based on the analysis of the application of legal symbols and signs in practice, in particular, using them in various branches of the Russian legislation.

Keywords: visual representations, legal symbol, symbols of law, sign, system of signs, legal system, Russian legislation.

Galina A. Menshikova, Svetlana V. Evstratchik, St. Petersburg State University

Regulatory Impact Assessment as a new technology of interaction between State and society in the legislative sphere 93

Regulatory Impact Assessment is a new technology introduced into the public administration system, as a reflection of both administrative reforms and the general trend on regulating of decision-making process. It means the involvement

of the population: the public, experts, business representatives – to assess the existing legal acts and expertise of offered acts.

The article is written by experts on the Regulatory Impact Assessment in the government of the Leningrad region. It announces foreign experience, the identification of current practice features in our country and transition to a new methodology of region regulatory impact assessment's activity estimation which will be adopted in 2018.

Keywords: Regulatory Impact Assessment, foreign and Russian experience, new methodology of regional Regulatory Impact Assessment's activity.

Konstantin N. Knyagin, Presidential Library

Information on laws and regulations and problems of providing access to it 106

This article considers the problems that are solved and that arise with the usage of digital telecommunication technology for providing access to information on laws and regulations; purposes and functions of public access points to information on laws and regulations are explored.

Keywords: information on laws and regulations, systems of information on laws and regulations, public access points to information on laws and regulations, legal education.

Irina A. Chuprakova, National Center of Legal Information of the Republic of Belarus

The centers of access to the legislation of the Republic of Belarus: The current state in the national processes of legal informatization 122

The report considers the results of development and the current state of public centers of legal information created on the basis of the libraries of the Republic of Belarus, as well as centers of standard legal information, open on the basis of other organizations in the country and abroad. A comparative analysis of the organizational and legal foundations of the functioning of these centers was carried out.

Keywords: legal informatization, National Center of Legal Information of the Republic of Belarus, public centers of legal information, centers of reference legal information, legal culture.

Ekaterina V. Dementieva, Irina N. Fadeeva, Chelyabinsk Regional Universal Scientific Library

Sociological research in the activities of the centers of legal and business information: Chelyabinsk version..... 130

The article analyzes the possibility of determining the information needs of entrepreneurs in order to improve the activities of the public center of legal information of the Chelyabinsk Regional Universal Scientific Library, and the results of sociological research.

Keywords: public centers of legal information, public libraries, information needs of library users, sociological research.

Anna G. Serzhantova, Maria V. Filippova, Elena N. Shishmolina, Legal Information Center of the National Library of Russia	
Public legal information centers: 20th anniversary of foundation and new activities exemplified by the Legal Information Center of the National Library of Russia	139

The paper tells about ongoing and new activities and projects of the Legal Information Center of the National Library of Russia, including the web-site, electronic guides, free legal advice, law clinic, and the cooperation with the center’s partners.

Keywords: Legal Information Center, National Library of Russia, electronic guides, legal advice, law clinic.

Leontiy A. Marshava, Chelyabinsk Regional Branch of All-Russian Public Organization “The Association of Lawyers of Russia”	
Public legal information centres: Development prospects in the case of the Russian regional model	143

The article briefly studies some development prospects of the All-Russian network of public legal information centers, taking into account the regional cooperation experience of the Association of lawyers of Russia and public legal information centers at the Chelyabinsk Regional Universal Scientific Library.

Keywords: The All-Russian network of public legal information centers, All-Russian public organization “The Association of Lawyers of Russia”, higher education institutions, Arbitration Court, arbitration institution, foreign economic activity, international cooperation.

Nina V. Kostenko, Innovation Center of Social Sphere of Novgorod region	
New form of network development of the model of public centers of legal information: From centers of information and resource support of socially-oriented non-profit organizations to resource centers of social entrepreneurship.....	149

The article provides an overview of the activities on state support of social entrepreneurship and information and resource support of social design in Velikiy (Great) Novgorod and Novgorod region. Among them, the organization of conferences and events dedicated to social entrepreneurship, the creation and development of public centers of legal, business and social information on the basis of regional and municipal libraries, the opening of the regional public Fund for non-profit projects and centers of innovation of the social sphere of the Novgorod region. All these measures contribute to the development of non-commercial entrepreneurship and the provision of social services to the population in the region.

Keywords: non-profit entrepreneurship, social services.

Documents

- Victor B. Naumov, Vladislav V. Arkhipov, Georgiy A. Pchelintsev, Kseniia M. Smirnova, Yana A. Chirko**, Dentons Law Firm
Open Concept “Internet of things: Legal aspects (the Russian Federation)”
(version 2.0. For public discussion) 162

This paper is one of the first steps towards solving legal problems arising out of technology of Internet of things. On the other side since the Internet of things is a modern technology it is also required to define barriers that can prevent the development of Internet of things. The authors make a conclusion that Internet of things is subject to traditional legal problems of information and telecommunication relationships and to the set of new ones. The authors suggest the following systematization of legal problems of Internet of things and define the set of principles of legal regulation of Internet of things. Based on specific examples, the authors draw a conclusion that effective legislation is not enough to regulate the contemplated problems and suggest general approaches to each of the main legal problems.

Keywords: automated actions, Big Data, Internet of things, information security, informational and telecom technologies, informational law, personal data, net neutrality.

Scientific life

Criticism and bibliography

- Yurii V. Volkov**, Ural State Law University
Review to the monograph: A. I. Gorev “Legal regulation of software” 194

Conference review

- Konstantin N. Knyagin**, Presidential Library
Legal information and public libraries..... 198

The publication is devoted to conference “Education by law: 20 years since opening of public centers of legal information on the basis of public libraries”. It took place on 26 October 2018 in Russian State Library, Moscow. This article considers the problems that are solved and that arise with the usage of digital telecommunication technology for providing access to information on laws and regulations; purposes and functions of public access points to information on laws and regulations are explored.

Keywords: legal information, legal informatization, public legal information centers, legal education, public library.

Статьи и сообщения

О перспективах правового регулирования общественных отношений в условиях развития цифровой экономики

О. А. Степанов*

В статье рассматриваются перспективы правового регулирования общественных отношений в условиях развития цифровой экономики. Особое внимание обращено на необходимость осуществления мер по нивелированию криминогенных рисков различного характера, связанных с процессами цифровизации.

Ключевые слова: правовое регулирование, цифровая экономика, кибербезопасность.

В послании Федеральному Собранию 1 июня 2017 г. Президент России В. В. Путин поручил Правительству подготовить программу мер для развития цифровой экономики, которая позволит сократить почти двукратное отставание России в сфере высоких технологий от наиболее развитых стран. По мнению Президента, высказанному им во время прямой линии с населением 15 июня 2017 г., государству необходимо заниматься развитием цифровой экономики, чтобы обеспечить будущее национальной экономики и страны в целом. «Без цифровой экономики мы не сможем перейти к следующему технологическому укладу. А без этого перехода к новому технологическому укладу у российской экономики, а значит, и страны нет будущего: развитие цифровой экономики России – задача номер один в экономической сфере»¹.

28 июля 2017 г. распоряжением Правительства № 1632-р была утверждена программа «Цифровая экономика». К 2024 г. в России будет реализовано пять

* *Степанов Олег Анатольевич*, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства, судоустройства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». o_stepanov@hotmail.ru

© О. А. Степанов, 2019

¹ Путин: без цифровой экономики у страны нет будущего // РИА «Новости». 2017. 15 июня. URL: <https://ria.ru/economy/20170615/1496585016.html>.

направлений в области нормативного регулирования, образования, кадров, формирования исследовательских компетенций, IT-инфраструктуры и кибербезопасности.

Создание цифровой экономики (ЦЭ) как иного экономического типа по отношению к предыдущей модели предполагает построение общегосударственной системы, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением социально-экономическими процессами в стране с использованием робототехники и искусственного интеллекта. Инфраструктура ЦЭ должна строиться на унифицированной технологической платформе, объединяющей информационные системы федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также бизнес-структур. Такую платформу необходимо создать до 2024 г.

В 2017 г. суммарный вклад цифровых технологий в экономику России уже составил порядка 5,0% ВВП (4,35 трлн рублей) с ежегодным прогнозируемым ростом в 11%¹.

Согласно одному из определений, цифровая экономика – это рынки, где добавленная стоимость создается с помощью цифровых технологий. Но по сравнению с традиционным рынком классических товаров и услуг преимущества новой экономики основаны на отсутствии веса товаров, виртуальности хозяйственных связей, значительном уменьшении потребностей в сырье, ненужности громоздкой транспортной инфраструктуры, возможностях быстрых глобальных перемещений, использовании новых цифровых валют².

Таким образом, ЦЭ представляет собой систему экономических отношений, где данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех ее сферах.

Данное обстоятельство требует осмысления и с позиций снижения криминогенных рисков различного характера, под которыми понимается вероятность (возможность) наступления криминогенных последствий, обусловленных неопределенностью параметров социально-правового регулирования общественных отношений. Эти риски оказывают положительное влияние на формирование преступного замысла, цели совершения преступления и связаны с созданием благоприятных условий для достижения преступного результата. Важно отметить, что в настоящее время созданию таких условий в России в определенной мере препятствует отсутствие у правоохранительных органов правовых возможностей по упреждению и реагированию на криминогенные проявления в данной сфере, в частности связанных с финансированием

¹ Суммарный вклад цифровой и мобильной экономики составил 4,35 трлн рублей // PR Club. 2017. 13 дек. URL: https://zen.yandex.ru/media/prclub_spb/summarnyi-vklad-cifrovoy-i-mobilnoi-ekonomiki-sostavil-435-trln-rublei--5a312e3bfd96b19b2f8d76ba.

² Цифровая экономика: проблемы и перспективы нормативного регулирования // Фонд Росконгресс. 2018. 16 февр. URL: <http://rusinvestforum.org/news/tsifrovaya-ekonomika-problemy-i-perspektivy-normativnogo-regulirovaniya/>.

террористической деятельности «виртуальной валютой», — ее использование подразумевает анонимность транзакций и пользователей, быструю скорость совершения сделок. По сути, необходимо вести речь о формах организации социально-правового контроля безопасного функционирования (внедрения) блокчейн-технологий как на национальном, так и на международном уровне, поскольку готовность террористов к использованию новых финансовых возможностей для расширения своих фондов заслуживает самого пристального внимания как ученых-юристов, так и практиков. Однако в ряде случаев взаимный дефицит доверия между государствами мешает работе по созданию эффективных международных механизмов по борьбе с киберпреступностью. В настоящее время фактически отсутствует механизм трансграничного расследования преступлений в электронной сфере, а противодействие им на уровне национальных законов осложняется тем, что зачастую организаторы хакерских атак, а также серверы, на которых расположено вредоносное программное обеспечение, находятся в разных странах. В глобальной системе цифровых отношений сохранять безопасность силами отдельно взятого государства фактически невозможно.

Практическое осуществление мер по нивелированию криминогенных угроз, связанных с использованием криптовалюты, предусматривает решение целого ряда задач, предполагающих создание механизма правового регулирования изменениями и компетенциями в области цифровой экономики, с формированием новых правовых институтов, направленных на реализацию первоочередных мер по развитию цифровой экономики. Это потребует внесения существенных поправок во многие законодательные акты, а также создания методической основы для развития компетенций в области нейротехнологий, искусственного интеллекта, квантовых технологий, которые в обозримой перспективе будут интересовать и представителей криминала.

С системных позиций первоочередного осмысления требует вопрос о том, каким образом в информационных сетях организована адресация и маршрутизация информации (через какие юрисдикции она проходит при передаче данных, в каких юрисдикциях к ней возможен доступ и в какой форме). Например, информация террористического характера может быть размещена на интернет-сервисе, который можно отнести к конкретной юрисдикции, а выражена на языке, который не имеет государственного статуса в рамках данной юрисдикции. Такой сервис скорее следует рассматривать как ориентированный на аудиторию, для которых данный язык является основным. С учетом этого требуется определить, чье законодательство, в какой степени и с какими последствиями может применяться к пользователю такого интернет-сервиса¹.

¹ Системные проблемы интернет-права // Студенческая библиотека. URL: http://studbooks.net/972193/pravo/opredelenie_yurisdiktii.

Решение данной проблемы допускает возможность экстерриториальности правовых норм применительно к контенту сайта, ориентированного на аудиторию, состоящую из граждан иного государства. При этом понятие «иностранный элемент» может интерпретироваться расширительно в части возможности применения права одной правовой системы к отношениям, в которых один или более субъектов относятся к другой правовой системе. Особое значение это обстоятельство имеет при разрешении вопросов о юридической ответственности за действия террористического характера.

Основная проблема при этом возникает с определением места совершения того или иного правонарушения, а также возможности привлечения к юридической ответственности того или иного лица, действовавшего посредством информационно-телекоммуникационных сетей в целях осуществления террористической деятельности, являющегося гражданином одного государства (и действующего с его территории) в соответствии с законодательством другого государства. На сегодняшний день можно констатировать отсутствие общепринятых подходов к разрешению проблемы определения юрисдикции на уровне национального законодательства. При этом следует отметить современную тенденцию в различных правовых системах, обусловленную реализацией правила «*минимума контактов*», которое ориентировано на квазимежгосударственный характер взаимодействия государств по вопросам разграничения их юрисдикции¹.

В рамках реализации этого подхода для применения права какого-либо государства к определенным отношениям, связанным с их использованием, требуется доказать, что деятельность соответствующего субъекта такого правоотношения была направлена на территорию этого государства.

Данное обстоятельство предполагает продвижение в рамках реализации концепции «*минимума контактов*» и, прежде всего на международной арене, соответствующих инициатив в области формирования универсальных (с точки зрения несения ответственности) юридических конструкций, обеспечивающих неотвратимость и суровость наказания лиц, причастных к использованию информационно-телекоммуникационных сетей в целях осуществления террористической деятельности.

Все указанное выше особенно важно принимать во внимание на начальном этапе развития цифровой экономики, исходя из существующих реалий внедрения искусственного интеллекта в общественную практику.

¹ В качестве минимальных контактов, необходимых для установления юрисдикции, признается наличие электронных коммуникаций между сторонами. Высокая степень интенсивности контактов демонстрирует ориентированность деятельности ответчика на государство, суд которого рассматривает дело, то есть за основу берется не закон государства, где находится ответчик, а фактическая связь рассматриваемого отношения с правопорядком государства, где ведется судебное разбирательство.

Две перспективы международно-правовой охраны искусственного интеллекта

*В. П. Талимончик**

С использованием научных методов исследования (формально-логического, проблемно-теоретического, сравнительного правоведения и др.) автор рассматривает следующие проблемы: какая правовая охрана на универсальном уровне должна обеспечиваться искусственному интеллекту; что представляет собой искусственный интеллект как объект международно-правового регулирования. Патентная охрана не является оптимальной. В совершенствовании нуждаются и существующие механизмы авторско-правовой охраны.

Ключевые слова: *искусственный интеллект, компьютерная программа, патент, авторское право.*

Если до 2017 г. в отечественной правовой доктрине публикации по правовым проблемам, связанным с искусственным интеллектом, были единичны¹, то в 2017 г. последовал всплеск статей отечественных авторов по вопросам права и искусственного интеллекта, в том числе проблеме правовой охраны интеллектуальной собственности². За рубежом публикации по проблемам

* *Талимончик Валентина Петровна*, доктор юридических наук, доцент кафедры международного права ФБГОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет». talim2008@yandex.ru

© В. П. Талимончик, 2019

¹ *Булгакова Е. В.* Применение искусственного интеллекта при проведении экспертизы законопроектов // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 3. С. 178–186; Использование методов искусственного интеллекта в изучении личности серийных убийц / Л. Н. Ясницкий [и др.]. // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. № 3. С. 423–430.

² *Гурко А.* Искусственный интеллект и авторское право: взгляд в будущее // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 12. С. 7–18; *Понкин И. В., Редькина А. И.* Искусственный интеллект и право интеллектуальной собственности // Там же. 2018. № 2. С. 35–44.

использования искусственного интеллекта в правоприменении и юридической практике появились в 80-е гг. XX в.¹

На сегодняшний день публикации по правовым проблемам, связанным с искусственным интеллектом, исчисляются сотнями, дискутируются вопросы правосубъектности, ответственности, относящиеся к проблемам теории права, а также отраслевых наук внутреннего права.

Вклад зарубежных специалистов в области международного права в рассматриваемую проблематику не столь значительный. Можно, например, отметить весьма обстоятельное исследование по международному гуманитарному праву².

В рамках данной публикации необходимо дать ответы на вопросы: какая правовая охрана на универсальном уровне должна предоставляться самому искусственному интеллекту и что представляет собой искусственный интеллект как объект международно-правового регулирования?

Компьютерные программы являются наиболее близким к искусственному интеллекту объектом, охрана которому предоставляется на универсальном уровне.

Правовая охрана компьютерных программ возникла до появления технологий электронных коммуникаций и развивалась поэтапно. В начале 60-х гг. XX в. правовая охрана программного обеспечения регулировалась на национальном уровне. Поскольку компьютерные программы представлялись уникальными, производство и использование компьютеров еще не приобрело массового характера. На первом этапе развития правового регулирования охраны программного обеспечения и баз данных в качестве основного способа рассматривалась патентная охрана программного обеспечения.

Патентная охрана программного обеспечения начала применяться с 60-х гг. XX в. в США. Первоначально Бюро патентов и торговых марок отказывало в патентовании программ для компьютеров, относя их к умственным объектам³. Но в 1968 г. апелляционный суд по патентным и таможенным делам в нескольких решениях сформулировал выводы о патентоспособности алгоритмов, вычислительной техники и способов построения кодов⁴.

В 60–70-х гг. XX в. патентная охрана программного обеспечения была полностью адекватна достигнутому уровню технического развития

¹ *Lashbrooke E. C.* Legal Reasoning and Artificial Intelligence // *Loyola Law Review*. 1988. Vol. 34. P. 287–310; *Blodget N.* Artificial Intelligence Comes of Age // *ABA Journal*. 1987. № 1, etc.

² *Shuller A. L.* At the Crossroads of Control: The Intersection of Artificial Intelligence in Autonomous Weapon Systems with International Humanitarian Law // *Harvard National Security Journal*. 2017. Vol. 8. P. 379–425.

³ *Широков Ф. В.* Компьютерное право в США. М., 1991. С. 43.

⁴ *Мамиофа И. Э.* Зарубежная практика патентной защиты алгоритмов, программ, кодов для вычислительной техники и средств связи // К вопросу о патентной защите алгоритмов и программ для ЭВМ. М., 1974. С. 8.

и применялась во всех государствах с достаточно высоким уровнем развития компьютерной техники. В частности, в ФРГ патентная охрана программного обеспечения появилась в 1973 г., после принятия Патентным судом ФРГ ряда соответствующих решений¹.

Во второй половине 70-х гг. XX в. начался следующий этап развития правовой охраны программного обеспечения. Существенно изменился подход к содержанию правовой охраны программного обеспечения. Поскольку постепенно компьютерные технологии получили более широкое применение, с проникновением компьютеров во все сферы общественной жизни ряд компьютерных программ перестал соответствовать требованиям новизны. Изменения в подходе к правовой охране программного обеспечения произошли на универсальном уровне. В 1978 г. Консультативной группой правительственных экспертов Международного бюро Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) были разработаны Типовые положения по охране программного обеспечения².

Консультативная группа правительственных экспертов Международного бюро ВОИС начала разработку принципов правовой охраны программного обеспечения в 1971 г., когда на национальном уровне широко применялась патентная охрана. Но решение проблемы, предложенное впоследствии экспертами ВОИС, существенно отличалось от сложившейся практики отдельных государств. Эксперты отметили, что Типовые положения не предлагаются государствам в качестве единого модельного акта. Их принципы могли быть воплощены по частям в авторском и патентном законодательстве, а также законодательстве о недобросовестной конкуренции.

Но воплощение принципов Типовых положений в различных правовых институтах не предполагало возможности комплексной защиты программного обеспечения. В частности, ст. 3 Типовых положений предусматривала, что программное обеспечение должно быть оригинальным в смысле авторского права соответствующего государства, и содержала общее требование к оригинальности, заключающееся в том, что программное обеспечение должно быть результатом собственных интеллектуальных усилий создателя. Согласно ст. 4 охране подлежала форма программного обеспечения, а не его идея.

Примечательно, что в 1978 г. профессор Герберт Саймон получил Нобелевскую премию в области экономики за первое исследование процесса принятия решений экономическими организациями, содержащее теорию связанной рациональности — ключевой концепции искусственного интеллекта.

¹ Балабан А. М. Правовая охрана программного обеспечения ЭВМ в ФРГ // Изобретательство. Патентное дело. Патентная информация. 1996. № 9. С. 40.

² Model provisions on the protection of computer software // Law and computer technology. 1978. Vol. 11, № 1. P. 2–27.

Этот экскурс в историю не представляется неуместным, если учесть практику национальных судов по признанию патентоспособности искусственного интеллекта, обобщенную Мизуки Хашигучи¹.

В США примером признания патентоспособности способа автоматической анимации синхронизации губ и выражения лица в компьютерной графике для создания характера является дело «McRO, Inc. v. Bandai Namco Games America Inc.». Федеральный суд посчитал, что этот способ патентоспособный, поскольку не приводит к абстрактной идее. Суд учел особенности автоматического способа, охватывающего отдельные операции со специфическими характеристиками. Метод, включающий отдельные операции, предназначен для перевода информации в определенный формат, используемый для создания характеров. Были учтены и особенности применимости данного изобретения в промышленности. Во-первых, применяется не просто методология как таковая. Во-вторых, изобретение не может быть использовано без применения компьютерной технологии. В целом суд признал процессы, которые автоматизируют выполняемые людьми задачи, патентоспособными.

В деле «LLC v. Microsoft Corporation» изобретение самоформирующихся баз данных было признано патентоспособным. Обычно компьютерные программы определяют структуру баз данных. Для базы данных LLC программа была не нужна, так как база данных сама себя конфигурировала. Окружной суд Центрального округа Калифорнии посчитал, что объект непатентоспособный и представляет собой абстрактную идею. Но Федеральный суд обратил внимание на то, что изобретение определенным образом улучшает возможности компьютера и представляет собой особое техническое решение проблемы в сфере программного обеспечения. Был отмечен существенный вклад изобретения в развитие компьютерных технологий.

В целом суды США руководствуются преимущественно критерием полезности изобретения с элементами искусственного интеллекта.

Апелляционная палата Европейского патентного ведомства связана положениями ст. 52 Европейской патентной конвенции 1973 г. Не считаются изобретениями схемы, правила и методы интеллектуальной или хозяйственной деятельности, а также программы для ЭВМ. Следовательно, метод или программу запатентовать нельзя, но технические устройства, их использующие, можно. Апелляционная палата признала патентоспособным сервер для автоматического сбора документов, устройство для создания трехмерных моделей.

Учитывая опыт правовой охраны компьютерных программ, вряд ли идея патентоспособности изобретений с элементами искусственного интеллекта будет поддержана на универсальном уровне.

¹ *Hashiguchi M.* The Global Artificial Intelligence Revolution Challenges Patent Eligibility Laws // *Journal of Business & Technology Law.* 2017. Vol. 13, № 1. P. 1–35.

Договор ВОИС об авторском праве 1996 г. и ТРИПС (TRIPS, Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности) содержат достаточно лаконичные предписания в отношении компьютерных программ. Так, ст. 4 Договора ВОИС и ст. 10 ТРИПС устанавливают, что компьютерные программы охраняются как литературные произведения в смысле Бернской конвенции.

Вместе с тем развитие положений Бернской конвенции в указанных договорах осуществляется по-разному. Специфика компьютерных программ учтена только в ст. 11 ТРИПС. В отношении по меньшей мере программ для электронно-вычислительных машин государство-участник должно предоставлять авторам и их правопреемникам право разрешать или запрещать публичный коммерческий прокат оригиналов или копий их произведений, охраняемых авторским правом. В отношении программ для электронно-вычислительных машин это обязательство не распространяется на коммерческий прокат, если сама программа не является основным объектом проката.

Договор ВОИС 1996 г. более детально регламентирует охрану компьютерных программ. Право на прокат указано в ст. 7 договора. Однако для понимания объема правовой охраны компьютерных программ следует учитывать Согласованные заявления в отношении Договора ВОИС по авторскому праву, относящиеся к дополнительным средствам толкования указанного договора (ст. 32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.).

Во-первых, право на воспроизведение, как оно определено в ст. 9 Бернской конвенции, и допускаемые этой статьей исключения полностью применимы в цифровой среде и, в частности, в отношении использования произведений в цифровой форме. Понимается, что хранение охраняемого произведения в цифровой форме в электронном средстве является воспроизведением в смысле ст. 9 Бернской конвенции. При этом государства могут устанавливать исключения из права на воспроизведение в определенных случаях при условии, что воспроизведение не наносит ущерба нормальному использованию произведения и не ущемляет необоснованным образом законные интересы автора. Кроме того, положения Договора ВОИС 1996 г. позволяют договаривающимся сторонам переносить и соответствующим образом распространять на цифровую среду ограничения и исключения в своих национальных законах, которые считаются приемлемыми по Бернской конвенции. Эти положения должны пониматься как позволяющие договаривающимся сторонам определять новые исключения и ограничения, которые пригодны в среде цифровых компьютерных сетей. Также понимается, что ст. 10 (2) Договора ВОИС 1996 г. не очерчивает и не расширяет сферу применения ограничений и исключений, допускаемых Бернской конвенцией.

Во-вторых, следует отметить, что авторско-правовая охрана распространяется на форму выражения, а не на идеи, процессы, методы функционирования

ния или математические концепции как таковые. Как следствие, охраняется форма выражения программы.

В-третьих, понимается, что указание на «нарушение любого права, предусмотренного настоящим Договором или Бернской конвенцией» (ст. 12 (1) Договора ВОИС 1996 г.), включает как исключительные права, так и права на вознаграждение.

Таким образом, при системном толковании Договора ВОИС 1996 г. выявляется ряд гармонизационных положений, позволяющих государствам установить в законодательстве единообразные условия охраноспособности компьютерных программ, объем прав их автора, исключения из правовой охраны.

Следует отметить, что подход, примененный в указанных документах, не учитывает особенности компьютерных программ как результатов научно-технической деятельности. Приемлемым можно назвать подход, принятый в ЕС, где в отношении компьютерных программ существует более детальная регламентация.

Так, в Директиве Совета Европейских сообществ «О правовой охране компьютерных программ» № 91/250/ЕЭС от 14 мая 1991 г. правомочия автора урегулированы применительно к специфике компьютерных программ. К ним относятся постоянное или временное воспроизведение компьютерной программы любыми средствами и в любой форме, частично или полностью, включая загрузку, показ, действие, передачу или накопление программы, которые могут являться условием воспроизведения; трансляция, адаптация, аранжировка и любая другая перестройка компьютерной программы, а также воспроизведение ее результатов; любая форма публичного распространения, включая прокат оригинальной компьютерной программы или ее копий.

Специфика объекта охраны проявилась и в исключениях, предусмотренных директивой. Не требуется разрешение правообладателя на действия, которые необходимы для использования компьютерной программы законным приобретателем в соответствии с его намерениями, включая исправление погрешностей. Производство устаревшей копии лицом, имеющим право использовать компьютерную программу, не может быть запрещено контрактом, если это необходимо для такого использования.

Лицу, имеющему право использовать копию компьютерной программы, предоставляется право без разрешения носителя права просматривать, изучать или проверять работу программы в целях определения идей и принципов, лежащих в основе любого элемента программы, если лицо делает это во время загрузки, просмотра, действия, передачи или накопления программы, которые оно имеет право делать.

Приведенные исключения направлены на обеспечение нормального функционирования программы, делают работу с ней удобной для пользователя. Таким образом достигается баланс публичных и частных интересов при использовании охраняемых объектов.

Из положений директивы можно сделать вывод о том, что даже в рамках авторского права положения об охране компьютерных программ отличаются определенной спецификой. Однако эта специфика не учитывается при регулировании на универсальном уровне.

Очевидно, что искусственный интеллект не может быть приравнен к «простой» компьютерной программе в смысле названных международно-правовых актов. ТРИПС предусматривает, что охраняются программы для электронно-вычислительных машин, как исходный текст, так и объектный код. Согласно Директиве 1991 г. объектом правовой охраны является программа как таковая и подготовительный материал к созданию программы. Указанное правило существенно отличается от правила, установленного в Типовых положениях по охране программного обеспечения, разработанных экспертами ВОИС. В соответствии с Типовыми положениями охране подлежали не только вышеуказанные объекты, но и инструкции по использованию программы, которые в Европе объектами охраны не являются.

Нетрудно заметить, что искусственный интеллект – более сложный объект по своей структуре. Он представляет собой информационно-коммуникационную систему, способную синтезировать творческую деятельность в литературной, художественной и промышленной областях.

Если обратиться к ст. 2 Бернской конвенции, то можно прийти к выводу, что конвенция не учитывает сложные объекты авторского права. К таким не могут относиться: книги, брошюры и другие письменные произведения; лекции, обращения, проповеди и другие подобного рода произведения, рисунки, произведения живописи, архитектуры, скульптуры, гравирования и литографии; фотографические произведения, к которым приравниваются произведения, выраженные способом, аналогичным фотографии; произведения прикладного искусства; иллюстрации, карты, планы, эскизы и пластические произведения, относящиеся к географии, топографии, архитектуре или наукам. Драматические и музыкально-драматические произведения, хореографические произведения и пантомимы являются компонентами более сложного объекта – театральной постановки. По существу, единственный сложный объект, урегулированный Бернской конвенцией, – кинематографические произведения, к которым приравниваются произведения, выраженные способом, аналогичным кинематографии, в основном с помощью гармонизационных положений.

Как следствие, назревает необходимость установления правового режима сложных объектов в отдельном акте к Бернской конвенции. Это касается не только искусственного интеллекта, но и иных результатов информационно-коммуникационной революции: сайта, компьютерных моделей, телеформата и аудиовизуального формата.

ВОИС осознает значимость проблемы искусственного интеллекта. Выступление генерального директора ВОИС на сессии Генеральной ассамблеи государств – членов ВОИС (2–11 октября 2017 г.) содержит следующее положение: «И, наконец, последняя область, о которой я хочу сказать и в которой, по моему мнению, организация должна начать работать, пусть и довольно медленно на первом этапе, – это стремительно развивающийся „сектор больших данных“, „Интернета вещей“ и искусственного интеллекта... Так, мы могли бы сосредоточить внимание на более активном использовании искусственного интеллекта и больших данных в контексте административного управления ИС. Мы разработали несколько приложений для целей перевода, классификации и поиска изображений; по этому же пути идет и ряд ведомств ИС, которые создают свои программные продукты... Но есть и другая сторона медали: речь идет о влиянии классической системы ИС на „большие данные“ и искусственный интеллект. В частности, нужно понять, как функционирует система ИС в данной области с точки зрения решения своей основной задачи – поощрения и распространения инноваций. В этой связи возникает масса вопросов, но наша база знаний в этой сфере только начинает формироваться. Представляется полезным развивать единое понимание этих вопросов путем увеличения числа международных мероприятий, позволяющих обмениваться информацией об изменениях и практических методах работы»¹. Как видим, ВОИС только подходит к пониманию новых феноменов, шаги в их регулировании не предпринимаются.

Специальный союз по Международной патентной классификации (МПК) предполагает использовать в своей деятельности возможности искусственного интеллекта. Его Комитет экспертов рассматривает ходатайства ЕПВ, Соединенных Штатов Америки и Японии о пересмотре классификации в области системы «Индекс файлов» (File Index), запланировано включение новых областей NET, поскольку эта мера принесла бы максимальную пользу МПК. Однако следует отметить, что МПК не может обязать государства предоставлять патентную охрану изобретениям, содержащим искусственный интеллект. Государства самостоятельно определяют юридическое значение МПК для своих правовых систем. Как следствие, говорить об установлении патентной охраны искусственного интеллекта на универсальном уровне преждевременно.

Литература

Балабан А. М. Правовая охрана программного обеспечения ЭВМ в ФРГ // Изобретательство. Патентное дело. Патентная информация. 1996. № 9. С. 39–42.

¹ Выступление генерального директора Ассамблеи государств – членов ВОИС (2–11 октября 2017 г.) // WIPO Всемирная организация интеллектуальной собственности. URL: https://www.wipo.int/about-wipo/ru/dgo/speeches/a_57_dg_speech.html (дата обращения: 13.02.2019).

- Булгакова Е. В.* Применение искусственного интеллекта при проведении экспертизы законопроектов // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 3. С. 178–186.
- Выступление генерального директора Ассамблеи государств – членов ВОИС (2–11 октября 2017 г.) // WIPO Всемирная организация интеллектуальной собственности. URL: https://www.wipo.int/about-wipo/ru/dgo/speeches/a_57_dg_speech.html (дата обращения: 13.02.2019).
- Гурко А.* Искусственный интеллект и авторское право: взгляд в будущее // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. № 12. С. 7–18.
- Использование методов искусственного интеллекта в изучении личности серийных убийц / Л. Н. Ясницкий [и др.]. // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. № 3. С. 423–430.
- Мамиофа И. Э.* Зарубежная практика патентной защиты алгоритмов, программ, кодов для вычислительной техники и средств связи // К вопросу о патентной защите алгоритмов и программ для ЭВМ. М.: ЦНИИАтоминформ. 1974. С. 5–24.
- Понкин И. В., Редькина А. И.* Искусственный интеллект и право интеллектуальной собственности // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2018. № 2. С. 35–44.
- Широков Ф. В.* Компьютерное право в США. М., 1991. 98 с.
- Blodget N.* Artificial Intelligence Comes of Age // ABA Journal. 1987. № 1.
- Hashiguchi M.* The Global Artificial Intelligence Revolution Challenges Patent Eligibility Laws // Journal of Business & Technology Law. 2017. Vol. 13, № 1. P. 1–35.
- Lashbrooke E. C.* Legal Reasoning and Artificial Intelligence // Loyola Law Review. 1988. Vol. 34. P. 287–310.
- Model provisions on the protection of computer software // Law and computer technology. 1978. Vol. 11, № 1. P. 2–27.
- Shuller A. L.* At the Crossroads of Control: The Intersection of Artificial Intelligence in Autonomous Weapon Systems with International Humanitarian Law // Harvard National Security Journal. 2017. Vol. 8. P. 379–425.

Развитие информационно-коммуникационных технологий на территориях муниципальных образований и доступ к информации о деятельности органов публичной власти

О. В. Роньжина*

В статье анализируется доступность правовой и иной официальной информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории муниципальных образований в условиях информационного общества. Автор обосновывает вывод об отнесении к компетенции государственных органов Российской Федерации обязанности по организационному и технологическому обеспечению граждан услугами связи и устранению цифрового неравенства. Размещение инфоматов и общедоступных точек доступа в Интернет в помещениях органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений следует рассматривать как государственное полномочие Российской Федерации в сфере обеспечения населения услугами связи, сопряженное с обеспечением права граждан на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Использование сравнительно-правового метода позволило выявить лучшую муниципальную практику официального обнародования муниципальных правовых актов, релевантную в том числе и для эффективного обеспечения прав граждан на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в российских условиях.

Ключевые слова: обеспечение прав жителей на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; правовая информация; информационно-коммуникационные технологии; местное самоуправление, вопросы местного значения; полномочия органов местного самоуправления в области связи; разграничение полномочий между органами государственной власти и органами

* Роньжина Ольга Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права юридического института ФГАУ ВО «Сибирский федеральный университет» (Красноярск). Ronzhinakarimova@mail.ru

© О. В. Роньжина, 2019

местного самоуправления; официальное опубликование муниципальных правовых актов; официальное обнародование муниципальных правовых актов.

Интенсивное развитие информационно-коммуникационных технологий, внедрение их в «ткань» публичного управления детерминирует высокую степень актуальности проблемы обеспечения жителей современными средствами связи, позволяющими упростить взаимодействие с органами публичной власти и своевременно получать информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Общепризнанной становится задача увеличения объема осуществляемых государственных функций с использованием технологии e-government (электронного правительства). Этот термин в доктрине толкуют достаточно широко, подразумевая под ним возможность реализации в электронной форме значительной части полномочий и органов исполнительной и судебной (электронное правосудие) власти, а также внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность законодательной (представительной) власти¹.

Под реальными целями e-government и зарубежные, и российские ученые видят не столько достижение высокой степени оперативности при предоставлении населению публичных услуг вследствие ускорения обмена документами между органами, снижение издержек на администрирование, минимизацию личного взаимодействия с должностными лицами, осуществляющими публичные функции, и обеспечение в связи с этим большего удобства получателя услуги, сколько возможность упрочения демократических начал и развития гражданского общества посредством электронной демократии. Последняя предполагает через применение всей совокупности современных информационно-коммуникационных технологий усилить возможности населения самостоятельно решать вопросы публичного значения, непосредственно влиять на управление делами государства и муниципальных образований. Информационно-коммуникационные технологии позволяют качественно улучшить функционирование существующих форм прямого народовластия, способствуют появлению новых таких институтов, укрепляют подконтрольность, подотчетность и ответственность публичной власти перед населением. Электронная демократия обеспечивает более высокую прозрачность управления, расширенное участие в нем граждан, а также повышение качества формирования общественного мнения².

Институт электронного правительства является одним из эффективных инструментов развития доступности государственных и муниципальных услуг

¹ *Талапина Э. В.* Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70–83.

² *Давыдова М. Л., Кушнирук Р. П.* Цифровое информирование как форма электронной демократии: особенности правового регулирования // Власть закона. 2017. № 1. С. 101–116.

для периферийных удаленных территорий государства. При низкой плотности населения, масштабности и значительной протяженности территории новые формы взаимодействия граждан с органами государственной власти и местного самоуправления являются наиболее востребованными. Особое значение приобретает институт информационно-коммуникационных технологий в связи с оптимизацией системы структурных подразделений органов федеральной и региональной государственной власти, которая не всегда учитывает низкую плотность населения, обусловленную климатической и географической спецификой территории.

Для нашего исследования наибольший интерес представляет опыт тех стран, которые уже получили эффект от внедрения таких технологий в периферийных, отдаленных территориях, в том числе в районах Арктики, в местах проживания коренных народов.

По данным Всемирного банка, в 120 странах на каждые 10% увеличения проникновения широкополосной связи наблюдается увеличение прироста ВВП на душу населения на 1,2% в странах с высокими доходами и рост на 1,38% – в развивающихся странах. Информационные и коммуникационные технологии, включая широкополосную связь, могут способствовать не только налаживанию эффективного государственного управления, но и социально-экономическому развитию в целом.

Результаты исследования на Аляске подтверждают, что широкополосная связь для организаций коренных народов позволила сделать их жизнедеятельность более эффективной: экономить время на подачу заявок на субсидии и гранты, отчетов, бизнес-данных, продвигать рынок продуктов традиционной хозяйственной деятельности, ремесел и туристических услуг¹. Учащиеся школ и студенты отдаленных населенных пунктов Аляски используют широкополосную связь для получения дистанционного образовательного контента. Использование средств телемедицины улучшает качество сельского здравоохранения, позволяя врачам в отдаленных больницах диагностировать и рекомендовать лечение для сельских пациентов, а также отправлять данные пациентов и результаты анализов в электронном виде. По данным Федеральной комиссии по связи США (2009), для общин коренных народов зачастую характерно общественное использование широкополосной связи в общинных центрах, библиотеках, племенных отделениях (факториях) или в других общедоступных местах.

Исследования, проведенные в штате Аляска относительно изменений в состоянии электронного управления, показывают, что увеличение широкополосной сети значительно снижает неэффективность в экономике

¹ См, например: *Thompson H. G., Garbacz C. Broadband impacts on state GDP: Direct and Indirect Impacts. Paper presented at the 17th Biennial Conference on International Telecommunications Society (ITS), June 24–27th 2008.*

государства¹, и это воздействие эволюционирует. Информационно-коммуникационные технологии сокращают дистанционные барьеры между сельскими и городскими общинами, расширяют доступ к государственным и муниципальным услугам меньшинств, инвалидов и обездоленных групп населения, сокращают время и стоимость проезда к месту получения публичных услуг².

Учитывая сказанное, особую актуальность приобретает проблема обеспечения жителей северных территорий Красноярского края, впрочем как и иных периферийных районов края, находящихся на достаточном удалении от административного центра, услугами современной связи. Во-первых, это позволит гарантировать получение гражданами равного набора экономических и социальных услуг³ вне зависимости от места проживания. Отметим, что в настоящее время население таких районов испытывает трудности в доступе к услугам, в том числе тем, что связаны с использованием новых средств связи. В отдаленных населенных пунктах отсутствуют, например, банковские учреждения и банкоматы. Банковский сектор объясняет свое нежелание работать на периферийной территории целым комплексом причин: отсутствием качественной инфраструктуры и стабильных каналов интернет-связи, плохими дорогами, несоответствием помещений требованиям безопасности, недостатком банковских кадров, малочисленностью и территориальной разобщенностью сельского населения, что влияет на окупаемость затрат, а также новациями в банковской корпоративной политике. Такая ситуация характерна также и для значительного числа сельских населенных пунктов, в том числе в центральных и южных районах Красноярского края. Но для жителей северных территорий из-за стоимости проезда в административный центр муниципального района отсутствие банкоматов и банковских учреждений не только затрудняет получение государственных и муниципальных услуг, но и нарушает конституционные права граждан. Муниципальные служащие, иные работники, которым перечисляют заработную плату на расчетный счет, вынуждены «кооперироваться» и доверять свои банковские карты, ПИН-коды кому-либо из выезжающих в административный центр жителей.

Во-вторых, отсутствие на территории муниципальных образований новых видов связи обнуляет все достижения государственной власти по развитию доступности правосудия, функционирования портала государственных услуг,

¹ *Thompson H. G., Garbacz C.* Broadband impacts...

² *Hudson H. E.* Beyond Infrastructure: Broadband for Development in Remote and Indigenous Regions // *Journal of Rural and Community Development*. 2013. Vol. 8. № 2. P. 44–61.

³ *Макарова С. Н.* Методологические аспекты финансовой безопасности региона // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Национальная безопасность России: актуальные аспекты» ГНИИ «Нацразвитие». Июль 2018: сборник избранных статей. СПб., 2018. С. 150–154; *Иванова А. С., Макарова С. Н.* Финансирование деятельности многофункциональных центров предоставления государственных услуг в Красноярском крае // Управление социально-экономическим развитием регионов: проблемы и пути их решения: сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции. Курск, 2017. С. 125–128.

созданию официальных сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления в сети Интернет и т. п. Жители периферийных территорий, которые наиболее остро нуждаются в электронных услугах, не могут получить их из-за отсутствия доступа в сеть Интернет.

В Красноярском крае насчитывается 1753 населенных пункта. По состоянию на начало 2019 г. сотовой связью обеспечено 1345 населенных пунктов (почти 77%). Высокоскоростной Интернет проведен в 731 населенном пункте края, то есть покрытие сетью Интернет – более 41%. К концу 2018 г. 622 населенных пункта края оставались без цифрового телевидения.

Органы исполнительной власти Красноярского края участвуют в реализации совместно с ПАО «Ростелеком» федерального проекта «Устранение цифрового неравенства». В населенных пунктах численностью 250–500 жителей будут созданы точки доступа к сети Интернет на основе волоконно-оптических линий связи (в 2015–2017 гг. уже установлено 96 таких точек).

В районах Красноярского края, относящихся к территориям Крайнего Севера, обеспеченность услугами новых видов связи весьма низкая. Так, на территории Туруханского района Красноярского края сеть Интернет имеется в 11 населенных пунктах из 34¹. Из 27 населенных пунктов Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Интернет доступен только в 18. При этом в 14 из них доступ к сети Интернет появился лишь недавно по результатам исполнения муниципального контракта. Бюджетные ассигнования были выделены из краевого бюджета в рамках государственной программы «Развитие информационного общества». В соответствии с контрактом на оказание услуг связи по предоставлению беспроводного доступа в Интернет для неопределенного круга лиц посредством сети Wi-Fi на территории населенных пунктов Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района² АО «КБ Искра» (интернет-оператор) с 8 ноября до 31 декабря 2017 г. организовало точки беспроводного доступа в ряде населенных пунктов, в том числе в поселках Новорыбная, Волочанка, Усть-Авам, Сандакчес, Усть-Порт, Хета, Хантайское Озеро, Попигай, Катырык, Потапово, Новая, Воронцово, Кресты, Жданиха. В поселке Хантайское Озеро Таймырского муниципального района установят оборудование беспроводной локальной сети, благодаря которому жители получают доступ в Интернет, в других поселках было обновлено существующее оборудование. Предполагается, что модернизация

¹ Согласно данным: Территория обслуживания ОАО «Северные телерадиосвязи» // Северные телерадиосвязи: офиц сайт. URL: <http://www.strk24.ru> (дата обращения: 29.03.2019).

² Контракт на оказание услуг связи по предоставлению беспроводного доступа в Интернет для неопределенного круга лиц посредством сети Wi-Fi на территории населенных пунктов Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района. URL: <https://fintender.ru/star/region/krasnoyarskiy-kray/10319300003417000460-1--okazanie-uslug-svyazi-po-predostavleniyu-besprovodnogo-dostupa-v-internet-dlya-neopredelennogo-kruga-lic-posredstvom-seti-wi-fi>.

позволит предоставить их жителям комфортный социальный тариф для доступа в Интернет при скорости до 1 Мбит/сек, а в местах установки спутниковых постов будет организована бесплатная точка доступа к 40 сайтам государственных и федеральных информационных систем. Администрация Таймырского Долгано-Ненецкого района планирует и в дальнейшем участвовать в конкурсе на право предоставления субсидий из краевого бюджета для организации услуг сотовой связи в поселках Таймыра.

Из 23 населенных пунктов Эвенкийского района сеть Интернет проведена только в три. Большинство населения, таким образом, не может воспользоваться теми преимуществами, которые дают информационно-коммуникационные технологии¹.

Очевидно, что без участия органов власти операторы связи не готовы предоставлять услуги в муниципальных образованиях, находящихся на значительном удалении от административных центров, имеющих большие по площади, но весьма скромные показатели по количеству потребителей.

Вопрос о том, органы публичной власти какого уровня ответственны за обеспечение жителей услугами связи и устранение цифрового неравенства, не нашел однозначного ответа в доктрине и правоприменительной практике.

Согласно п. 10 ч. 1 ст. 14, п. 18 ч. 1 ст. 15 и п. 15 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – ФЗ-131), к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов относится создание условий для обеспечения соответственно жителей поселения, поселений, входящих в состав муниципального района, жителей городского округа услугами связи. Однако заметим, что в настоящее время в правоприменительной практике не сформулирована устойчивая позиция относительно того, каков перечень и объем полномочий органов местного самоуправления, включаемых в понятия «создание условий для обеспечения», «создание условий для развития» и т. п.

Не представляется допустимым использование для разъяснения содержания данных дефиниций исключительно филологического подхода в силу того, что в ФЗ-131 несколько вопросов местного значения вводятся с формулировкой «создание условий» (создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества; создание условий для обеспечения населения (поселений, входящих в состав муниципального района) услугами по организации досуга и услугами организаций культуры; создание условий для оказания медицинской помощи населению; создание условий для

¹ Актуальные вопросы обеспечения открытости и доступности муниципальных нормативных правовых актов / Дамм И. А. и др. // Право и политика. 2017. № 8. С. 46–54.

² СПС «КонсультантПлюс». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 29.03.2019).

обеспечения населения (поселений) услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания). При этом объем полномочий, попадающий под «создание», всякий раз существенно различается. Конституционный Суд РФ также указал, что содержание подобных терминов необходимо раскрывать с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности; в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований¹.

Отраслевое федеральное законодательство, как в нашем случае, не всегда бывает информативным, а потому можно констатировать наличие правовой неопределенности относительно объема полномочий органов местного самоуправления в части возложенных на муниципалитеты обязанностей в рассматриваемой сфере.

В Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² отсутствуют какие-либо нормы, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере организации предоставления населению региона услуг связи.

Пункт 2 ст. 6 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»³ устанавливает, что органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов содействуют организациям связи, оказывающим универсальные услуги связи, в получении и/или строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи.

Исходя из положений п. 1 ст. 57 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», в универсальные услуги связи включены: 1) услуги телефонной связи с использованием таксофонов, многофункциональных устройств,

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 26.10.2017 № 2493-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Варнавских Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав п. 4 ч. 1 ст. 14 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // Законы, кодексы, нормативные и судебные акты. URL: <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-26102017-n-2493-o> (дата обращения: 29.03.2019).

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058 (дата обращения: 29.03.2019).

³ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43224 (дата обращения: 29.03.2019).

информационных киосков (инфоматов) и аналогичных устройств; 2) услуги по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет с использованием средств коллективного доступа; 3) услуги по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет с использованием точек доступа. Все они оказываются с использованием средств коллективного доступа или точек доступа.

Для оказания услуг по передаче данных в населенных пунктах с населением 500 и более человек должно быть установлено хотя бы одно средство коллективного доступа. В населенных пунктах с населением от 250 до 500 человек, где уже установлено средство коллективного доступа для оказания услуг телефонной связи, в свою очередь, должна быть установлена не менее чем одна точка доступа. Время, в течение которого пользователь услугами связи достигает средства коллективного доступа для оказания услуг телефонной связи без использования транспортного средства, не должно превышать 1 час. В каждом поселении должно быть установлено не менее чем одно средство коллективного доступа для оказания услуг телефонной связи с обеспечением бесплатного доступа к экстренным оперативным службам. Точка доступа должна подключаться с использованием волоконно-оптической линии связи и обеспечивать возможность передачи данных на пользовательское оборудование со скоростью не менее чем 10 Мбит/сек (п. 2 ст. 57 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»).

Как следует из ст. 58 данного федерального закона, на оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования на территориях не менее чем две трети субъектов РФ, Правительство РФ возлагает обязанность по оказанию универсальных услуг связи. Существенными условиями договора с оператором являются: перечень населенных пунктов, в которых должны быть установлены средства коллективного доступа и точки доступа, с указанием количества средств коллективного доступа и точек доступа в таких населенных пунктах; сроки начала оказания универсальных услуг связи, в том числе на территориях, на которых оператору универсального обслуживания необходимо провести организационно-технические мероприятия в целях оказания универсальных услуг связи; размер финансового обеспечения оказания универсальных услуг связи и т. д. В целях финансирования универсальных услуг связи формируется резерв универсального обслуживания, источником формирования которого выступают обязательные отчисления (неналоговые платежи) операторов сети связи общего пользования (ст. 59).

Таким образом, операторы связи поквартально отчисляют неналоговый платеж, который должен направляться федеральными органами на развитие,

техническую организацию и поддержку услуг универсальной связи на всей территории страны.

С учетом положений п. «о» ст. 71 Конституции РФ (устанавливающей сферу связи в качестве исключительного полномочия РФ) и содержания приведенных выше норм можно сделать однозначный вывод, что обеспечение жителей услугами связи и устранение цифрового неравенства является федеральным полномочием. На реализацию такого полномочия, как видим, «складываются» операторы связи, а в конечном счете сообщая все потребители услуг связи.

В компетенцию региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления входит лишь оказание дополнительного к указанному в ст. 58–59 ФЗ «О связи» содействия оператору универсального обслуживания в получении и/или строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи.

К формулировке данной нормы высказано немало справедливых нареканий, которые касаются неопределенности ее правового содержания, несоответствия антикоррупционным требованиям и отсутствия системной взаимосвязи с положениями иных федеральных законов.

Во-первых, п. 2 ст. 6 ФЗ «О связи» никак не корреспондирует с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹, в тексте последнего в принципе не имеется каких-либо положений о возможном участии органов государственной власти субъекта РФ в развитии услуг связи на территории региона. Также данный пункт, в отличие от ФЗ-131, обозначает полномочия только органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, тогда как ФЗ-131 аналогичные вопросы местного значения закрепил и за сельскими, и городскими поселениями.

Во-вторых, один неопределенный термин «создание условий для обеспечения населения услугами связи» заменен на другой термин с таким же неопределенным правовым содержанием – «содействие организациям, оказывающим услуги универсальной связи».

В-третьих, содействие в получении и/или строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи, вступает в противоречие с положениями ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»², «поскольку всякое подобное содействие, например, установлением каких-то льготных условий на

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058 (дата обращения: 29.03.2019).

² СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763 (дата обращения: 29.03.2019).

аукционе, необоснованное ускорение процедур выдачи необходимых строительных документов будет нарушать права и интересы других организаций связи, которые не оказывают универсальных услуг связи»¹.

Порядок официального опубликования правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления, лишь на первый взгляд может показаться не связанным с рассматриваемым выше вопросом о принадлежности полномочий по развитию услуг современной связи. Между тем, допуская в качестве официального опубликования размещение полного текста закона или иного акта на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), федеральные органы власти должны тем самым в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ обеспечить доведение содержания таких актов до сведения всех граждан, вне зависимости от места их проживания на территории РФ².

Таким образом, вследствие того, что доступ к значительной части самой важной правовой и иной официальной информации возможен исключительно при наличии доступа в сеть Интернет, обеспечение населению пользования этой новой услугой связи становится общегосударственной задачей. Как представляется, организация доступа в сеть Интернет не может быть поставлена в зависимость от доходности бюджета муниципального образования³.

Применение такого способа опубликования нормативных правовых актов, обусловленное объективным изменением структуры информационного пространства в современных условиях, должно обеспечивать оповещение населения о принятии тех или иных нормативных правовых актов и ознакомление с ними в целях их обнародования в контексте требования ч. 3 ст. 15 Конституции РФ. Следовательно, федеральные государственные органы власти обязаны провести мероприятия, направленные на обеспечение права

¹ Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (постатейный) / Белякова Е. Г. и др.; под ред. С. Ю. Морозова // СПС «КонсультантПлюс». 2012. URL: www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18349 (дата обращения: 29.03.2019).

² См.: ст. 9. Федерального закона от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Согласно ст. 9.1. данного федерального закона «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации. Кроме того, опубликование законов и иных правовых актов субъектов РФ также может осуществляться на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), что считается их официальным опубликованием (Указ Президента РФ от 02.04.2014 № 198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на „Официальном интернет-портале правовой информации“» (www.pravo.gov.ru)).

³ *Dvinskij M. B., Pochekutova E. N.* Criteria and indicators for evaluating the efficiency of the state regional youth policy // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. Т. 8, № 11. С. 2348–2355.

неограниченного круга лиц на доступ к размещенной на официальном сайте информации. Легитимность интернет-опубликования напрямую зависит от создания на всей территории соответствующей инфраструктуры, обеспечивающей беспрепятственный доступ для неограниченного круга лиц к официальной правовой информации.

Использование интернет-сайтов как преобладающего источника официального опубликования нормативных актов в ситуации, когда на какой-либо территории муниципального образования отсутствуют условия, обеспечивающие доступность подключения неограниченному кругу лиц к сети Интернет, противоречит ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

Подобную позицию высказал и Верховный Суд РФ, рассматривая способы официального опубликования муниципальных правовых актов, установленные в Уставе города Ижевска. В Ижевске, как установил Верховный Суд РФ, «пункты и сеть центров бесплатного доступа граждан к официальной информации с использованием сети Интернет созданы не были, а потому введение в качестве единственного, безальтернативного источника официального опубликования нормативных актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления, опубликование на сайте муниципального органа путем размещения данных актов в электронном виде на соответствующем интернет-портале противоречит федеральному законодательству — ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 № 8-ФЗ, а также основным принципам обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предусмотренным п. 1 и 3 ст. 4 этого же ФЗ, — открытости и доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободе поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом»¹.

Следует признать обоснованной суть позиции Верховного Суда, исходя из которой должна быть обеспечена техническая, организационная возможность доступа для граждан в сеть Интернет в целях в том числе получения правовой информации о деятельности органов публичной власти. Вместе с тем в данном решении суда имеется дефектный с точки зрения правовой логики вывод, порожденный, как представляется, игнорированием системных связей российского законодательства.

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 43-АПГ16-14 Об отмене решения Верховного Суда Удмуртской Республики от 27.05.2016 и признании частично недействующими частей 4 и 5 статьи 52 Устава муниципального образования город Ижевск, утв. решением городской Думы города Ижевска от 16.05.2005 № 333 в редакции решения городской Думы города Ижевска от 19.12.2014 № 699 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&b ase=ARB002&n=485655#05185723220992198> (дата обращения: 29.03.2019).

Во-первых, отсутствие в городском округе инфоматов, иных точек доступа расценено как нарушение права граждан на доступ к муниципальным правовым актам, размещенным в сети Интернет. Тот факт, что те же самые граждане не обеспечены доступом к федеральным и региональным правовым актам, размещенным в сети Интернет, не был принят во внимание судом. Это приводит к абсурдному утверждению, что ознакомление с муниципальными правовыми актами имеет более важный характер, чем ознакомление с текстами федеральных и региональных законов¹.

Во-вторых, нельзя согласиться с тем, что обязанность создавать пункты и точки доступа в сеть Интернет лежит на соответствующих органах местного самоуправления. Как было указано выше, полномочие по обеспечению населения услугами современной связи закрепляется за федеральными органами. Если же суд имел в виду, что органы городского самоуправления должны организовать именно повсеместный бесплатный доступ в сеть Интернет, то следует заметить, что такой доступ через городские библиотеки равен доступу к газетам, хранящимся в той же библиотеке. Кроме того, бесплатное обеспечение населения «Российской газетой», региональными изданиями никогда не рассматривалось в качестве обязательного условия допустимого официального опубликования в них правовых актов органов государственной власти.

Таким образом, факт признания в качестве официального опубликования федеральных правовых актов их размещение в сети Интернет является косвенным подтверждением обязанности органов государственной власти РФ обеспечить население новыми услугами связи.

Следует критически отнестись к положениям муниципального законодательства, которое до сих пор не допускает отказа от опубликования муниципальных правовых актов в печатном варианте. Согласно ч. 2 ст. 47 ФЗ-131, официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании.

Для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание. В случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться.

¹ На подобное нарушение логики обратил внимание Федеральный Конституционный суд ФРГ, указывая, что региональные требования не могут быть более строгими, нежели федеральные. (Так, ФКС ФРГ в решении от 5 апреля 1952 г. по делу о конституционности закона о выборах в ландтаг земли Шлезвиг-Гольштейн признал установленный земельным законом заградительный пункт в 7,5% необоснованным, поскольку это приведет к тому, что политическая партия для бундестага будет являться важной, а для ландтага — нет.)

Вместе с тем такое ужесточение порядка официального опубликования, введенное в ФЗ-131 Федеральным законом от 18.04.2018 № 83-ФЗ¹, не имеет достаточного основания.

Конечно, создание правового режима открытости и доступности муниципальных правовых актов должно быть ориентировано на диверсификацию способов распространения органами местного самоуправления правовой информации. Учитывая, что в муниципальных образованиях проживают разные социальные группы населения, отличающиеся по своей мобильности и разной степени включенности в информационную среду, необходимо гарантировать доступность муниципальных правовых актов для всех субъектов муниципально-правовых отношений. «Местные периодические издания играют по-прежнему важную роль в жизни муниципальных образований. Они остаются проверенными временем и привычными для населения, особенно людей старшего возраста в сельской местности, средствами получения информации о многообразных аспектах муниципальной действительности»².

В зависимости от размера территории муниципалитета, наличия в населенных пунктах муниципального образования подключения к сети Интернет и иных условий информационного пространства, в уставах муниципальных образований должны быть определены дополнительные (к основному официальному способу опубликования муниципальных нормативных правовых актов на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет) способы официального обнародования правовой информации, в том числе, например, размещение текстов муниципальных правовых актов в общедоступных местах и помещениях, где расположены органы местного самоуправления, в периодических печатных средствах массовой информации. При установлении официального порядка опубликования муниципальных нормативных правовых актов акцент следует перенести на размещение скан-версии их текста на официальном сайте органа местного самоуправления в сети Интернет³.

Следует учитывать, что муниципальные правовые акты не могут иметь более важное значение, чем акты федерального и регионального уровня. Отсюда порядок официального опубликования муниципальных правовых актов не может быть более сложным, чем опубликование актов органов государственной власти.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296071 (дата обращения: 29.03.2019).

² *Михеев Д. С.* Информационная открытость деятельности органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 66.

³ *Роньжина О. В.* Формирование режима открытости и доступности муниципальных правовых актов с учетом их правовой природы: историко-правовой аспект // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 49–54.

Кроме того, ст. 47 ФЗ-131 разрешает и официальное обнародование муниципальных правовых актов, в том числе взамен, а не наряду с официальным опубликованием. Для небольших муниципальных образований необходимость использовать вариант официального опубликования несет слишком большую бюджетную нагрузку, а потому размещение текста правового акта в общедоступных местах, помещениях органов местного самоуправления, сети Интернет следует расценивать как легитимный вариант официального обнародования муниципального правового акта. Федеральный закон от 18.04.2018 № 83-ФЗ вне системной взаимосвязи, без привязки к видам муниципальных образований пытается исключить практику официального опубликования муниципальных правовых актов, которая складывалась аналогично федеральной и региональной.

Представляется необходимым учесть различия в процедуре «официального опубликования» и «официального обнародования» муниципальных правовых актов, в том числе и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»¹, толкующее для судов содержание процедуры «официального обнародования» муниципальных правовых актов. Под ней следует понимать размещение текста правового акта в порядке, установленном уставом муниципального образования и правовыми актами представительного органа муниципального образования, в целях обеспечения права населения и иных лиц, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, на ознакомление с его содержанием.

Автору представляется перспективным использование опыта зарубежных муниципалитетов (США, Канада и др.), которые размещают на официальных интернет-сайтах муниципальных образований тексты изданных правовых актов. При этом около каждого из них указывается, что для получения официальной, заверенной копии такого акта гражданин вправе обратиться по месту нахождения органа местного самоуправления к уполномоченному должностному лицу².

Литература

Актуальные вопросы обеспечения открытости и доступности муниципальных нормативных правовых актов / Дамм И. А., Роньжина О. В., Акунченко Е. А., Сухарева К. С. // Право и политика. 2017. № 8. С. 46–54.

Давыдова М. Л., Кушнирук Р. П. Цифровое информирование как форма электронной демократии: особенности правового регулирования // Власть закона. 2017. № 1. С. 101–116.

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764 (дата обращения: 29.03.2019).

² Актуальные вопросы обеспечения...

- Иванова А. С., Макарова С. Н.* Финансирование деятельности многофункциональных центров предоставления государственных услуг в Красноярском крае // Управление социально-экономическим развитием регионов: проблемы и пути их решения: сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции. Курск, 2017. С. 125–128.
- Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (постатейный) / Белякова Е. Г., Бирюкова Т. А., Копьев А. В., Морозов С. Ю., Хлестун Ю. В., Юдина А. Б.; под ред. С. Ю. Морозова // СПС «КонсультантПлюс». 2012. URL: www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18349 (дата обращения: 29.03.2019).
- Макарова С. Н.* Методологические аспекты финансовой безопасности региона // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Национальная безопасность России: актуальные аспекты» ГНИИ «Нацразвитие». Июль 2018: сборник избранных статей. СПб., 2018. С. 150–154.
- Михеев Д. С.* Информационная открытость деятельности органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 64–68.
- Роньжина О. В.* Формирование режима открытости и доступности муниципальных правовых актов с учетом их правовой природы: историко-правовой аспект // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 49–54.
- Талапина Э. В.* Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70–83.
- Dvinskiy M. B., Pochekutova E. N.* Criteria and Indicators for Evaluating the Efficiency of the State Regional Youth Policy // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. Т. 8, № 11. С. 2348–2355.
- Hudson H. E.* Beyond Infrastructure: Broadband for Development in Remote and Indigenous Regions // Journal of Rural and Community Development. 2013. Vol. 8, № 2. P. 44–61.
- Thompson H. G., Garbacz C.* Broadband impacts on state GDP: Direct and Indirect Impacts. Paper presented at the 17th Biennial Conference on International Telecommunications Society (ITS), June 24–27th 2008. URL: https://www.itu.int/net/wsis/stock-taking/docs/activities/1287145862/Ohio_University.pdf.

Свобода слова и экстремизм в киберпространстве

*В. П. Кириленко, Г. В. Алексеев**

Ограничение свободы слова необходимо во всяком правовом государстве, однако должны быть обоснованы не только законодательные запреты, но и санкции за их нарушение. Сохранение возможности свободного и открытого международного общения имеет принципиальное значение для реализации принципа устойчивого развития. Создание правовой основы для противодействия реальным угрозам демократическим ценностям, исходящим из киберпространства, требует активного участия институтов гражданского общества в решении этой задачи.

Ключевые слова: сообщество, группы, ответственность, права человека, Интернет, плюрализм.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем выступлении 28 февраля 2018 г. отметил: «Среди приоритетных задач органов внутренних дел – противодействие экстремизму... Любые незаконные действия, направленные на раскол общества, на дестабилизацию ситуации, – это серьезная угроза». Президент РФ также выразил особую обеспокоенность активностью экстремистских группировок, которые «действуют дерзко и вызывающе... используют для разжигания национальной и религиозной нетерпимости ресурсы социальных сетей, организуют несанкционированные публичные акции, пытаются вовлечь в свои ряды молодежь», и подчеркнул, что деятель-

* *Кириленко Виктор Петрович*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления (филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС, Санкт-Петербург). intlaw@szags.ru

Алексеев Георгий Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления (филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС, Санкт-Петербург). intlaw@szags.ru

© В. П. Кириленко, Г. В. Алексеев, 2019

ность подобных групп следует «решительно пресекать, привлекать к ответственности их организаторов»¹.

Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.) стал одним из первых в мире специальных нормативных актов, нацеленных на борьбу с экстремизмом. Концепция российского закона не раз подвергалась критике со стороны Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) в силу того, что в Европе существовали некоторые опасения в отношении возможности применения антиэкстремистского законодательства против политической оппозиции. В Совете Европы отмечалось, что в российском законе «О противодействии экстремистской деятельности» не содержится критериев, относящих материалы к категории экстремистских. В Докладе ЕКРН по Российской Федерации в 2013 г. отмечена обширная сфера действия закона, которая приводит к тому, что он «может применяться как к чрезвычайно серьезным актам терроризма, так и к тривиальным действиям, поскольку он (исходя из буквального толкования. – *Авт.*) не предусматривает наличие элементов насилия»².

Очевидно, что вопросы правового регулирования информационно-коммуникационных технологий носят международно-правовой характер, поскольку предмет правового регулирования выходит за рамки национальной юрисдикции и затрагивает интересы множества государств³. Появление технологических инноваций отражает необходимость их качественного политико-правового анализа с целью определения оптимальной модели правового регулирования. В самом начале XXI в. развитые государства столкнулись с явлением, которое американский ученый Питер Маргулиес (Peter Margulies) обозначил как способность социальных сетей предоставлять радикальным группам коммуникативную эффективность в сети Интернет, где экстремисты (явно по ошибке) оказывались под защитой юридических гарантий свободы слова⁴. Своеобразный успех экстремистов в социальных сетях имеет вполне рациональное объяснение. С одной стороны, социальная сеть не только объединяет членов одной группы, но и создает новое сообщество за счет формирования взаимосвязей между различными группами. С другой стороны, резко

¹ Расширенное заседание коллегии МВД России (стенограмма) [Электронный ресурс] // Президент России. 2018. 28 февр. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56949> (дата обращения: 25.03.2018).

² Пункт 25 Доклада о Российской Федерации (четвертый цикл мониторинга), принят 20.06.2013 [Электронный ресурс] // ЕКРН. URL: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Russia/RUS-CbC-IV-2013-040-rus.pdf> (дата обращения: 12.03.2018).

³ *Sunstein C. R.* Republic.com 2.0. Princeton: Princeton University Press, 2007.

⁴ *Margulies P.* The Clear and Present Internet: Terrorism, Cyberspace, and the First Amendment // UCLA Journal of Law and Technology. 2004. Vol. 8, № 2. P. 2–4.

возрастает количество информации, для распространения которой платформы социальных сетей идеально подходят. У целевой аудитории экстремистов в социальных сетях существует запрос на оригинальный, вызывающий эмоциональную реакцию контент¹.

Экстремизм в киберпространстве не ограничивается исламским радикализмом или оправданием терроризма; напротив, информационное пространство равномерно используют все существующие экстремистские группы в своих интересах². В Сети развиваются традиционные и неолиберальные радикализованные группы; расисты и нацисты, фашистские партии и религиозные секты уживаются на одном пространстве с неформальными деструктивными сообществами, такими как «группы смерти». Исследование социальных практик, применяемых в деятельности запрещенной в Российской Федерации радикальной группы Stormfront, показывает, что активное рекрутирование и участие – ключевые факторы для поддержания работы и развития экстремистского сообщества³. Сайт Stormfront, один из первых расистских ресурсов, продемонстрировал, что экстремистские сообщества могут существовать в Интернете десятилетиями, поддерживая актуальность своей деструктивной идеологии⁴.

Современная информационно-коммуникационная среда формирует устойчивый политико-правовой тренд, определяющий необходимость внедрения информационно-коммуникационных технологий в стратегию противодействия экстремизму со стороны органов государственного и муниципального управления, а также институтов гражданского общества. Темпы развития информационно-коммуникационных технологий способствуют модернизации общественных и государственных структур, нацеленных на противодействие экстремизму. Если современная политическая практика деятельности экстремистских сообществ учитывает влияние глобальной информационно-коммуникационной среды на политические и правовые процессы, то государственным структурам не всегда хватает гибкости и квалификации для того, чтобы правильно реагировать на актуальные информационные угрозы экстремистов.

Различные ресурсы сети Интернет, такие как социальные сети (Facebook, Instagram, Telegram, «ВКонтакте», «Одноклассники» и т. п.), поисковые сервисы (Google, Yahoo, Bing, Rambler, «Яндекс»), а также интернет-форумы

¹ *Zhao D., Rosson M. B.* How and why people Twitter... // Proceedings of the ACM 2009 international conference on Supporting group work – GROUP'09. New York: ACM Press, 2009. P. 243.

² *Midlarsky M.* Origins of political extremism. Mass violence in the twentieth century and beyond. New York: Cambridge University Press, 2011. P. 16–23.

³ *Zhou Y., Qin J., Lai G., Reid E., Chen H.* Exploring the dark side of the Web: Collection and Analysis of U.S. Extremist Online Forums // Intelligence and Security Informatics. 2006. Vol. 3975. P. 621–626.

⁴ *Whine M.* Far Right on the Internet // Governance of Cyberspace: Politics, technology and global restructuring / ed. B. D. Loader. London: Routledge, 1997. P. 209.

и сервисы онлайн-общения (ICQ, Skype, ooVoo и др.), оказывают существенное влияние на реализацию внешней и внутренней политики государств, поскольку широкая аудитория участников большинства виртуальных сообществ — активная в социальном плане молодежь, которая определяет тренды глобальной политики и массового потребления благ информационного общества. Когда среди потребляемых «благ» в информационном потоке оказываются материалы экстремистского характера, у молодых людей не всегда хватает жизненного опыта для верной оценки потенциально опасного медиаконтента. Во всех без исключения странах политика противодействия экстремизму в виртуальном мире сталкивается с глубокими разрывами между актуальными практиками глобального общения в Интернете и процедурами административного регулирования работы систем связи общего пользования.

Секьюритизация коммуникаций в киберпространстве напрямую затрагивает гарантии свободы слова и самовыражения¹. В процессе формирования в киберпространстве массива *больших данных* (Big Data) способность пользователей к критической оценке информационных материалов снижается, а доверие пользователей к виртуальным информационным системам в значительной мере возрастает², в таких условиях часть контента информационной сети приобретает характер экстремистской информации; ее необходимо выявлять и удалять из Сети для того, чтобы дальнейшее общение проходило в правовых рамках и целевая аудитория новостных, научных и развлекательных ресурсов Сети расширялась³.

Многие американские исследователи отмечают экономическую природу популярности социальных сетей у экстремистских сообществ⁴. Действительно, совместное участие пользователей в работе онлайн-платформ создает эффект производства новых идей, часть из которых неизбежно оказываются в разной степени радикальными и экстремистскими, но воспринимаются всеми членами сообщества как собственные, что влечет их дальнейшее совместное использование и распространение. В свою очередь, формирование общих ценностей в процессе виртуального общения приводит к чувству взаимной благодарности между пользователями, что способствует росту уровня доверия в обществе, но приводит к злоупотреблению этим доверием со стороны лиц, преследующих экстремистские цели.

¹ *Алексеев Г. В.* Безопасность в системе государственного регулирования распространения массовой информации // Управленческое консультирование. 2017. № 7 (103). С. 8–19.

² *Baldwin J.* In Digital We Trust: Bitcoin Discourse, Digital Currencies, and Decentralized Network Fetishism // Palgrave Communications. 2018. Vol. 4, iss. 1. P. 4–14.

³ *Ferrara E., Varol O., Menczer F., Flammini A.* Detection of Promoted Social Media Campaigns // Proceeding of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media. 2016. P. 563–566.

⁴ *Passmann J., Boeschoten T., Schafer M. T.* The Gift of the Gab: Retweet Cartels and Gift Economies on Twitter // Twitter and Society / ed. by K. Weller, etc. New York: Peter Lang, 2014. P. 331–344.

Экстремистские сообщества используют сеть Интернет как наиболее эффективную среду для общения, с целью развития радикальных настроений ввиду отсутствия эффективных фильтров на пути распространения экстремистской информации и возможности размещения в глобальной сети любой информации. Уровень экстремизма в Интернете неуклонно растет, поскольку постоянно и систематически происходит формирование новых экстремистских сообществ и модернизация старых способов распространения информации экстремистского характера в глобальной информационно-коммуникационной сети. Обезличенное общение в Интернете и анонимность пользователей стирают социальные и моральные барьеры, демонстрируя те стороны общественной и личной жизни в виртуальной среде, которые не находят реализации в гражданском обществе и структуре государства. По сравнению с реальным миром проявления экстремизма в виртуальных пространствах носят более обыденный, откровенный и непосредственный характер, а сам «виртуальный экстремизм» характеризуется использованием психического насилия в отношении своих жертв.

Наши исследования экстремистских материалов и правоприменительной практики в отношении представителей экстремистских сообществ показывают, что проявления экстремизма тесно связаны с коррупционными практиками¹, в ряде случаев он подпитывается политическими противоречиями². Определение экстремизма должно стать общепринятым в рамках мирового сообщества; оно может включать в себя указания: 1) на оправдание и использование в процессе борьбы за власть и политическое влияние результатов политики терроризма; 2) систематическое нарушение прав и свобод человека посредством дискриминации социальных групп; 3) пропаганду в публичных выступлениях любой идеологии, основанной на социальной ненависти.

Мы полагаем, что Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» необходимо дополнить, закрепив в нем юридически точное определение экстремизма. Толкование этого закона, оставаясь прерогативой судебной власти, должно обеспечивать правильную квалификацию всех преступных проявлений экстремизма. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» от 28 июня 2011 г. № 11 основано на фундаментальных гарантиях Конституции Российской Федерации 1993 г. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации указывается, что «при рассмотрении уголовных дел о преступлениях экстремистской направ-

¹ Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Экстремизм и коррупция как проявления политического конфликта // Конфликтология. 2017. Т. 12, № 4. С. 122–136.

² Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Политические технологии и международный конфликт в информационном пространстве Балтийского региона // Балтийский регион. 2018. Т. 10, № 4. С. 20–38.

ленности судам следует обеспечивать, с одной стороны, охрану публичных интересов (основ конституционного строя, целостности и безопасности Российской Федерации), а с другой – защиту гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина: свободы совести и вероисповедания, свободы мысли, слова, массовой информации, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование»¹. Таким образом, стратегия противодействия экстремизму должна исходить из недопустимости необоснованного ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации.

Вопрос о вмешательстве органов власти в работу социальных сетей – сложная и неоднозначная проблема. С одной стороны, очевидно, что в ряде случаев наиболее социально опасных и радикальных форм активности, приводящей к терроризму, государство обязано вмешаться и пресечь преступную деятельность, с другой стороны, крайне сложно провести черту между тем, когда оскорбляющие кого-либо мнения представляют собой часть субкультуры виртуального мира, а когда они – тяжкое преступление экстремистской направленности. В научных кругах существует понимание, что поскольку «изначально мир Интернета конструировался на платформе симбиоза ценностей научного этоса, информационного либерализма и виртуальной демократии, он развился в альтернативное анонимное киберпространство, серую зону, в которой не дифференцированы частное и публичное, а анонимность пользователей защищает их свободу слова и самовыражения»². Границы этой «серой зоны» – вопрос принципиальной важности.

Борьба с идеологией экстремизма в современном мире должна осуществляться посредством реализации стратегии, ориентированной на эффективные социальные практики разрешения этнических, религиозных и других социальных конфликтов. Устойчивое развитие и международная интеграция невозможны в условиях, когда экстремистские сообщества разрушают жизненный уклад целых стран и народов. Искоренение экстремизма позволит сформировать более прогрессивные формы глобального сотрудничества без ненависти и недоверия между народами.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 г. Москва «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности». П. 1 // Российская газета. 2011. № 5518 (142). 4 июля.

² Тихонова С. В. Социальные сети: проблемы социализации Интернета // Полис. Политические исследования. 2016. № 3. С. 138.

Литература

- Алексеев Г. В.* Безопасность в системе государственного регулирования распространения массовой информации // Управленческое консультирование. 2017. № 7 (103). С. 8–19.
- Кириленко В. П., Алексеев Г. В.* Политические технологии и международный конфликт в информационном пространстве Балтийского региона // Балтийский регион. 2018. Т. 10, № 4. С. 20–38. DOI: 10.5922/2079-8555-2018-4-2.
- Кириленко В. П., Алексеев Г. В.* Экстремизм и коррупция как проявления политического конфликта // Конфликтология. 2017. Т. 12, № 4. С. 122–136.
- Пункт 25 Доклада о Российской Федерации (четвертый цикл мониторинга), принят 20.06.2013 [Электронный ресурс] // ЕКРН. URL: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Russia/RUS-CbC-IV-2013-040-rus.pdf> (дата обращения: 12.03.2018).
- Расширенное заседание коллегии МВД России (стенограмма) [Электронный ресурс] // Президент России. 2018. 28 февр. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56949> (дата обращения: 25.03.2018).
- Тихонова С. В.* Социальные сети: проблемы социализации Интернета // Полис. Политические исследования. 2016. № 3. С. 138–152. DOI: 10.17976/jpps/2016.03.11.
- Baldwin J.* In Digital We Trust: Bitcoin Discourse, Digital Currencies, and Decentralized Network Fetishism // Palgrave Communications. 2018. Vol. 4, iss. 1. P. 4–14.
- Ferrara E., Varol O., Menczer F., Flammini A.* Detection of Promoted Social Media Campaigns // Proceeding of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media. 2016. P. 563–566.
- Margulies P.* The Clear and Present Internet: Terrorism, Cyberspace, and the First Amendment // UCLA Journal of Law and Technology. 2004. Vol. 8, № 2. P. 2–96.
- Midlarsky M.* Origins of Political Extremism. Mass violence in the twentieth century and beyond. New York: Cambridge University Press, 2011. 442 p.
- Passmann J., Boeschoten T., Schafer M. T.* The Gift of the Gab: Retweet Cartels and Gift Economies on Twitter // Twitter and Society / ed. by K. Weller, A. Bruns, J. Burgess, M. Mahrt, C. Puschmann. New York: Peter Lang, 2014. P. 331–344.
- Sunstein C. R.* Republic.com 2.0. Princeton: Princeton University Press, 2007. 272 p.
- Waldman A. E.* Privacy as Trust: Sharing Personal Information in a Networked World // University of Miami Law Review. 2015. Vol. 69. P. 559–630.
- Whine M.* Far Right on the Internet // Governance of Cyberspace: Politics, Technology and Global Restructuring / ed. Brian D. Loader. London: Routledge, 1997. P. 207–226.
- Zhao D., Rosson M. B.* How and why people Twitter: The role that micro-blogging plays in informal communication at work // Proceedings of the ACM 2009 international conference on Supporting group work – GROUP’09. New York: ACM Press, 2009. P. 243–252.
- Zhou Y., Qin J., Lai G., Reid E., Chen H.* Exploring the Dark Side of the Web: Collection and Analysis of U.S. Extremist Online Forums // Intelligence and Security Informatics. 2006. Vol. 3975. P. 621–626.

Информационная открытость образовательной организации в предупреждении коррупции

*И. А. Дамм**

Выстраивание системы профилактики коррупции в образовательной организации требует выявления отношений, подверженных рискам возникновения коррупции, а также формирования комплекса достаточных и обоснованных мер по предупреждению таких рисков. К числу эффективных способов предупреждения коррупции, не требующих вложения ресурсов, следует отнести информационную открытость деятельности образовательных организаций. Размещение в открытом доступе значимой для абитуриентов, обучающихся и работников информации позволяет не только снизить риски коррупционных злоупотреблений со стороны заинтересованных лиц, но и обеспечить доступность информации, значимой для реализации прав и исполнения обязанностей. Информационная открытость способствует осуществлению общественного контроля, а также повышению уровня доверия к деятельности образовательной организации.

Ключевые слова: коррупция, образование, открытость и доступность, противодействие коррупции, предупреждение коррупции, антикоррупционная безопасность, информационная открытость, процедурная открытость, партисипативная открытость.

Публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, как это следует из положений ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»,

* Дамм Ирина Александровна, кандидат юридических наук, доцент, директор Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз ФГАУО ВО «Сибирский федеральный университет» (Красноярск). idamm@sfu-kras.ru

© И. А. Дамм, 2019

называется одним из принципов противодействия коррупции¹. Для обеспечения публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в последние годы проделано немало научной, правовой и организационной работы. Несмотря на то что названный принцип не содержит указания на организации, следует отметить положительные тенденции в обеспечении открытости и доступности информации в образовании. Как справедливо отмечается в научной литературе, открытость информации о публичном управлении, имеющей общественное значение и не ограниченной в обороте специальным правовым режимом, приобрела презумптивный характер².

Учитывая отсутствие терминологического единства в науке и практике в вопросах соотношения таких категорий, как открытость, информационная открытость, доступность, прозрачность, публичность, гласность и транспарентность, для целей настоящего исследования определим систему его «понятийных координат».

Изучение научной литературы и положений российского законодательства, подзаконных нормативных правовых актов позволило установить, что в юридической литературе, а также нормативных правовых актах в качестве общего чаще используется термин «открытость».

А. В. Нестеров под открытостью органов власти понимает «их юридическое свойство, характеризующее реординационное взаимодействие с субъектами гражданского общества, в частности юридическую и фактическую возможность правового воздействия этих субъектов на политические, законодательные и/или административные решения таких органов». В свою очередь, *прозрачность* органов власти, по мнению данного автора, – «это информационное свойство открытости, характеризующее максимально возможную, законодательно закрепленную и гарантированную доступность для субъектов гражданского общества к достоверной информации о деятельности органов власти, в частности органов государственного и муниципального администрирования»³.

По мнению ряда исследователей, одной из составляющих «открытости» выступает «информационная открытость»⁴. О. В. Александрова под информационной открытостью предлагает понимать «правовой режим

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 3 авг. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ (далее – СЗ РФ). 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

² См.: *Терещенко Л. К.* Правовой режим информации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 264.

³ *Нестеров А. В.* О стратегических и тактических законодательных проблемах открытости «Открытого правительства» // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 508.

⁴ См.: *Терещенко Л. К.* Правовой режим информации. М., 2007. С. 151; *Талапина Э. В.* Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию // Государство и право. 2011. № 3. С. 6.

информации, содержащейся в информационных системах, предусматривающий обязанность государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивать реализацию конституционного права каждого на информацию»¹. По мнению Л. К. Терещенко, «информационная открытость органов государственной власти – это такая организация их деятельности, при которой гражданам, их объединениям, коммерческим структурам, другим государственным и муниципальным органам обеспечивается возможность получать необходимую и достаточную информацию об их деятельности, принимаемых решениях и другую общественно значимую информацию при соблюдении установленных федеральным законодательством ограничений»². Разграничивать понятия «открытость» и «информационная открытость» предлагают и другие авторы³.

Понятие «доступность» используется чаще для обозначения возможности беспрепятственного получения и ознакомления гражданами и иными лицами с информацией о деятельности органа власти. Понятие «гласность» применяется к деятельности органов судебной власти, а также гарантиям СМИ на получение и распространение информации о деятельности государственных и муниципальных органов. Например, О. М. Полиева полагает, что вступление в силу Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» свидетельствует о переходе ко второму и наиболее важному этапу формирования политики реализации принципов информационной открытости и гласности отечественного правосудия⁴. Термин «публичность» используется для характеристики деятельности представительных органов власти. Как отмечает Э. В. Талапина, открытость информации в государственном управлении влечена в прозрачное функционирование органов публичной власти. Принцип публичности и открытости деятельности органов власти, по ее мнению, до сих пор еще не занял своего достойного места в российском законодательстве, чаще всего он замещается более узким по сфере применения принципом гласности⁵.

В отличие от «открытости» термин «транспарентность» используется преимущественно с социально-политическим оттенком. В российский научный обиход он вошел под влиянием зарубежных исследователей. По мнению

¹ Александрова О. А. Информационная открытость как составляющая противодействия коррупции: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2008. С. 7.

² Терещенко Л. К. Правовой режим информации: дис. С. 264.

³ См.: Талапина Э. В. Антикоррупционный информационный стандарт... С. 6.

⁴ См.: Полиева О. М. Принципы открытости и гласности судебной системы России в новых условиях // Юристы-Правоведы. 2011. № 5. С. 18.

⁵ См.: Талапина Э. В. Антикоррупционный информационный стандарт... С. 5.

политологов и социологов, транспарентность объединяет в себе открытость, доступность и прозрачность¹.

На уровне международных актов подчеркивается значимость открытости и прозрачности в системе предупреждения коррупции. Вместе с тем терминологического единства в них также не наблюдается. В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции неоднократно указывается на необходимость обеспечения государствами-участниками прозрачности в деятельности государственных органов. Так, каждое государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет (или проводит) эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности (ч. 1 ст. 5). Каждое государство-участник должно стремиться, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять системы, способствующие прозрачности и предупреждению возникновения коллизии интересов (ч. 1 ст. 7).

Информационная открытость органов публичной власти на международном уровне признается одним из основных средств защиты от коррупции и злоупотребления властью, поскольку соблюдение данного требования обязывает органы власти исполнять законы и действовать в интересах населения в процессе принятия государственных решений².

В Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р³, справедливо отмечается, что «правовые понятия, используемые в различных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы информационной открытости, зачастую противоречат друг другу, предлагая различные подходы к организации деятельности федерального органа исполнительной власти по обеспечению открытости». В документе под открытостью федераль-

¹ См.: *Елистратова В. В.* Открытость и доступность органов власти как важнейший фактор обеспечения интересов личности // Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека: материалы VIII Междунар. науч.-практич. конф. аспирантов, преподавателей, практических работников. Саратов, 2015. С. 66–69; *Касаева Т. В., Афанасьева А. В.* Трансформации организационного принципа открытости публичной власти в контексте формирования информационного общества в России // Информационная безопасность регионов. 2013. № 1. С. 65.

² Пункт 4.1 Постановления № 8-7 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности «О проекте Рекомендаций по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ, регулирующего отношения в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией» (принято в г. Санкт-Петербурге 26.11.2015). Сайт Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности: <http://www.paodkb.ru>.

³ Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30 янв. 2014 г. № 93-р // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

ных органов исполнительной власти предлагается понимать последовательное и неукоснительное соблюдение при реализации государственных полномочий и функций принципов информационной открытости, понятности, вовлеченности гражданского общества, подотчетности. Данное определение, несомненно, способствует формированию комплексного понимания института открытости, однако представляется недостаточно проработанным в части выделения атрибутивных признаков. В концепции раскрываются следующие принципы открытости: информационная открытость, принцип понятности, принцип вовлеченности гражданского общества, принцип подотчетности. Под принципом информационной открытости предлагается понимать своевременное предоставление информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, доступ к которой специально не ограничен федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, являющейся открытой, общедоступной и достоверной, в формате, удобном для ее поиска, обработки и дальнейшего использования, в том числе в форме открытых данных. Соответственно, в концепции, как и в доктрине, также наблюдается разграничение категорий «открытость» и «информационная открытость».

Анализ положений законодательства¹ Российской Федерации позволяет сделать вывод, что информационная открытость объединяет в себе два требования:

- о формировании открытых и общедоступных информационных ресурсов, содержащих информацию о деятельности организации, и обеспечении доступа к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте организации в сети Интернет;
- о размещении конкретной информации (дата создания организации, ее учредитель, место нахождения организации, режим, график работы, контактные телефоны и адреса электронной почты; структура и органы управления организации; виды предоставляемых услуг и проч.)².

Таким образом, в юридической науке и законодательстве в качестве общего термина преимущественно используется понятие «открытость», включающее *информационную открытость*. В свою очередь, политологи и социологи в качестве общего предпочитают понятие «транспарентность»,

¹ См.: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813; Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598; Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52. Ч. 1. Ст. 7007 и др.

² См.: Дамм И. А., Акунченко Е. А., Щедрин Н. В. Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата // Вестник С.-Петерб. ун-та. Серия: Право. 2019. № 2.

включающее открытость, прозрачность и доступность (некоторые авторы относят сюда и гласность). С учетом того, что данный термин дословно переводится с английского языка как «прозрачность», следует различать транспарентность в узком (как доступность информации о деятельности органов власти) и широком (как социально-политический эквивалент категории «открытость») смысле¹.

Открытость деятельности образовательных организаций, прозрачность принимаемых управленческих решений, а также доступность образовательных услуг имеют важное значение в предупреждении коррупции. В настоящее время в образовании как социально значимой сфере оказания публичных услуг уполномоченными субъектами последовательно внедряются меры по обеспечению открытости и доступности информации.

Информационная открытость образовательных организаций различного типа обеспечивается требованиями федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»² (далее – Закон об образовании). В соответствии со ст. 29 «Информационная открытость образовательной организации» образовательные организации обязаны формировать открытые и общедоступные информационные ресурсы, содержащие информацию об их деятельности, и обеспечивать доступ к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети Интернет. В статье также указывается перечень различных видов информации, открытость и доступность которых является обязательным требованием. Перечислим указанные в рассматриваемой статье виды информации, размещение которых в открытом доступе имеет значение для противодействия коррупции:

- о правилах приема обучающихся, о формах, периодичности и порядке текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядке и основаниях перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядке оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и/или родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся (подп. «д» п. 2 ч. 2 ст. 29);
- о результатах приема по каждому направлению подготовки или специальности высшего образования с различными условиями приема с указанием средней суммы набранных баллов по всем вступительным испытаниям, а также о результатах перевода, восстановления и отчисления (подп. «л» п. 1 ч. 2 ст. 29);

¹ См.: Дамм И. А., Акунченко Е. А., Щедрин Н. В. Открытость публичной власти...

² Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 3 авг. 2018 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598.

- о количестве вакантных мест для приема (перевода) по каждой образовательной программе, по профессии, специальности, направлению подготовки (подп. «м» п. 1 ч. 2 ст. 29);
- о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности (в том числе о наличии оборудованных учебных кабинетов, объектов для проведения практических занятий, библиотек, объектов спорта, средств обучения и воспитания, об условиях питания и охраны здоровья обучающихся, о доступе к информационным системам и информационно-телекоммуникационным сетям, об электронных образовательных ресурсах, к которым обеспечивается доступ обучающихся) (подп. «и» п. 1 ч. 2 ст. 29);
- о наличии и об условиях предоставления обучающимся стипендий, мер социальной поддержки (подп. «н» п. 1 ч. 2 ст. 29);
- о наличии общежития, интерната, количестве жилых помещений в общежитии, интернате для иногородних обучающихся, формировании платы за проживание в общежитии (подп. «о» п. 1 ч. 2 ст. 29);
- о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образец договора об оказании платных образовательных услуг, документ об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе (п. 4 ч. 2 ст. 29);
- план финансово-хозяйственной деятельности образовательной организации или бюджетная смета образовательной организации (подп. «г» п. 2 ч. 2 ст. 29) и проч.

Порядок размещения на официальном сайте образовательной организации и обновления информации об образовательной организации в целях обеспечения открытости и доступности указанной информации регламентируется Постановлением Правительства РФ от 10.07.2013 № 582 (ред. от 07.08.2017) «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“ и обновления информации об образовательной организации»¹ (далее – Правила).

Помимо перечня информации, обязательной к размещению на официальном сайте образовательной организации, в Правилах закрепляются также специальные требования, обеспечивающие доступность информации. Например, пользователю официального сайта должна быть предоставлена наглядная информация о структуре официального сайта (п. 7 Правил). Технологические и программные средства, которые используются для функционирования официального сайта, должны обеспечивать:

¹ Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации: постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 582 (ред. от 7 авг. 2017 г.) // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3964.

- доступ к размещенной на официальном сайте информации без использования программного обеспечения, установка которого на технические средства пользователя информации требует заключения лицензионного или иного соглашения с правообладателем программного обеспечения, предусматривающего взимание с пользователя информации платы;
- защиту информации от уничтожения, модификации и блокирования доступа к ней, а также иных неправомерных действий в отношении нее;
- возможность копирования информации на резервный носитель, обеспечивающий ее восстановление;
- защиту от копирования авторских материалов (п. 10 Правил).

Названные положения, в особенности о правилах и результатах приема, количестве вакантных мест для приема (перевода), имеют ярко выраженный антикоррупционный характер и призваны обеспечить равный доступ к информации всем участникам образовательных отношений. Ранее проведенное исследование официальных сайтов федеральных университетов Российской Федерации¹ позволило установить, что в целом вузы соблюдают требования об информационной открытости. Так, например, все федеральные университеты разместили на официальных сайтах правила приема и иную обязательную для данного направления деятельности информацию. При этом соответствующие файлы беспрепятственно открываются и читаются, то есть являются доступными для пользователя. Таким образом, информационная открытость вузов в этой сфере повышенных коррупционных рисков в целом обеспечена².

Изучение представленных положений Закона об образовании, а также Правил позволяет сделать вывод, что в отношении образовательных организаций в РФ установлены необходимые требования об информационной открытости. Своевременное, полное и доступное размещение соответствующей информации в свободном доступе позволяет абитуриентам и их законным представителям, обучающимся, работникам и иным заинтересованным лицам

¹ Изучены официальные сайты Балтийского федерального университета им. И. Канта, Дальневосточного федерального университета, Казанского (Приволжского) федерального университета, Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского, Северного (Арктического) федерального университета им. М. В. Ломоносова, Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова, Северо-Кавказского федерального университета, Сибирского федерального университета, Южного федерального университета, Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина.

² См.: *Шишко И. В., Дамм И. А.* Реализация принципа открытости при приеме на обучение в образовательные организации высшего образования: антикоррупционный аспект // Союз криминалистов и кримиологов. 2018. № 4. (В печати).

в простой и удобной форме осуществить поиск необходимой для поступления или перевода, трудоустройства или обучения информации. Размещение в открытом доступе правил приема, перевода, трудоустройства, перечня необходимых документов, сроков их представления и прочей значимой для пользователей информации создает дополнительные гарантии равного доступа граждан РФ к образованию, обеспечивает прозрачность деятельности образовательной организации.

Информационная открытость государственных и муниципальных органов, организаций является неотъемлемым антикоррупционным стандартом их деятельности. Однако, несмотря на важную роль информационной открытости в предупреждении коррупции, следует отметить, что ответственность (административная или уголовная) за нарушение требований ее размещения информации в открытом доступе не установлена. Соответственно, умышленное сокрытие значимой информации, обязательной к размещению на официальном сайте, может остаться безнаказанным. разве что работодатель сочтет необходимым привлечь виновного работника к дисциплинарной ответственности. Полагаем, что с учетом значимости предупредительного потенциала информационной открытости в системе противодействия коррупции назрели достаточные основания для деликтолизации нарушения установленных законодательством требований об информационной открытости государственных и муниципальных органов, организаций.

Антикоррупционное значение информационной открытости трудно переоценить. Вместе с тем в предупреждении коррупции высокий антикоррупционный эффект может быть достигнут только при обеспечении взаимодействия всех элементов системы открытости: информационной открытости, процедурной открытости и партисипативной открытости. Информационная открытость выступает отправной точкой в реализации прав и законных интересов. Системное предупреждение коррупционных проявлений в сфере государственного управления, образовании требует, помимо информационной открытости, обеспечения доступа к получению информации о процессе подготовки и принятия управленческих решений в сферах повышенных коррупционных рисков (процедурная открытость), а также привлечения к непосредственному участию представителей общественности в процессе принятия значимых решений (партисипативная открытость).

Обеспечение права на получение достоверной информации (информационная открытость) при непрозрачной и отягощенной коррупционными элементами процедуре принятия решения и отсутствии контроля со стороны общественности, с одной стороны, будет способствовать восстановлению законными способами и средствами нарушенного права, но, с другой стороны, не гарантирует реализации законных прав и интересов граждан,

органов и организаций. В связи с этим в правовой науке и практике в совместном диалоге еще предстоит выработать сбалансированную систему антикоррупционной открытости государственных и муниципальных органов, организаций.

Литература

- Александрова О. А.* Информационная открытость как составляющая противодействия коррупции: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2008. 22 с.
- Дамм И. А., Акунченко Е. А., Щедрин Н. В.* Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Право. 2019. № 2. (В печати).
- Елистратова В. В.* Открытость и доступность органов власти как важнейший фактор обеспечения интересов личности // Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека: материалы VIII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников. Саратов: Саратовский источник, 2015. С. 66–69.
- Касаева Т. В., Афанасьева А. В.* Трансформации организационного принципа открытости публичной власти в контексте формирования информационного общества в России // Информационная безопасность регионов. 2013. № 1. С. 64–68.
- Нестеров А. В.* О стратегических и тактических законодательных проблемах открытости «Открытого правительства» // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 506–510.
- Полиева О. М.* Принципы открытости и гласности судебной системы России в новых условиях // Юрист-Правовед. 2011. № 5. С. 17–20.
- Талапина Э. В.* Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию // Государство и право. 2011. № 3. С. 5–15.
- Терещенко Л. К.* Правовой режим информации. М.: Юриспруденция, 2007. 192 с.
- Терещенко Л. К.* Правовой режим информации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 415 с.
- Шишко И. В., Дамм И. А.* Реализация принципа открытости при приеме на обучение в образовательные организации высшего образования: антикоррупционный аспект // Союз криминалистов и криминологов. 2018. № 4. (В печати).

Обеспечение безопасности персональных данных в рамках функционирования правоохранительной системы Российской Федерации в информационно-цифровую эпоху

*Е. Н. Прохорова**

Глобализация и изменение характера современных угроз требуют новых подходов к обеспечению безопасности, создания упреждающей системы реагирования на опасности и более рациональной расстановки приоритетов. В статье исследуются вопросы обеспечения безопасности персональных данных как неотъемлемая составляющая деятельности правоохранительных органов в современных условиях цифровизации.

Ключевые слова: *информационно-цифровая эпоха, блокчейн, безопасность персональных данных, интеграция правоохранительных органов.*

В современных условиях стремительного развития информационных технологий все сферы общественной жизни претерпевают качественные изменения и, соответственно, требуют новых подходов к обеспечению безопасности государства, общества и личности, в том числе к защите персональных данных.

На VI Петербургском международном юридическом форуме Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев, говоря об использовании технологий блокчейн в праве, отметил: «Продолжает развиваться конфликт между правообладателями и пользователями... (...) Отсутствие баланса интересов правообладателей и пользователей становится препятствием для свободного обмена научной информацией, мешает развиваться высокотехнологичному бизнесу, подталкивает людей систематически обходить закон.

* Прохорова Евгения Николаевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. tyurina39@mail.ru

Поэтому нужно искать баланс между новыми технологическими условиями и традиционными ценностями права интеллектуальной собственности. В данном случае государство и должно выступить арбитром, определить, чьи интересы подлежат защите, чтобы способствовать экономическому росту и общественному развитию»¹.

Исследованием защиты персональных данных и информационной безопасности занимались ученые-правоведы В. И. Аверченков, Н. Г. Белгородцева, С. И. Грачев, А. В. Дворецкий, С. Н. Ивлиев, С. Л. Крылова, Ю. А. Родичев, Д. А. Такатлы, А. В. Тямкин². Необходимо дальнейшее развитие законодательства, связанного с внедрением облачных технологий в повседневную жизнь общества для обеспечения защиты персональных данных.

Все вышеуказанное заслуживает самого пристального внимания юристов, как теоретиков, так и практиков, которым необходимо учитывать глобализацию и изменение характера современных киберугроз.

Определяющий фактор в обеспечении информационной безопасности России – компетентность власти, в том числе сотрудников правоохранительных органов, наличие у них системы знаний, умений и навыков, позволяющих ориентироваться в любой социальной ситуации, учитывать последствия принимаемых ими решений, противодействовать возникающим угрозам и вызовам с позиции защиты национальных интересов, приоритета соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

С внедрением новейших информационных технологий в общественную жизнь, глобальным распространением сети Интернет и развитием соответствующих правоотношений появляются и новые виды преступлений, связанные с использованием персональных данных личности.

Все большее влияние на характер международной обстановки оказывает усиливающееся противоборство в глобальном информационном пространстве, обусловленное стремлением некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитиче-

¹ Дмитрий Медведев принял участие в пленарном заседании форума на тему «Доверие к праву – путь разрешения глобальных кризисов» // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/23074/> (дата обращения: 20.01.2017).

² *Аверченков В. И.* Защита персональных данных в организации. М., 2011; *Белгородцева Н. Г.* Теоретико-правовые аспекты защиты персональных данных: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; *Грачев С. И.* Контртерроризм: организационные, правовые, финансовые аспекты и вопросы профилактики. Н. Новгород, 2010; *Дворецкий А. В.* Защита персональных данных работника по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005; *Ивлиев С. Н., Крылова С. Л.* Защита персональных данных: учеб. пособие. Саранск, 2016; *Родичев Ю. А.* Правовая защита персональных данных: учебное пособие. Самара, 2010; *Такатлы Д. А.* Учебное пособие по дисциплине «Информационная безопасность. Защита персональных данных». Петропавловск-Камчатский, 2016; *Тямкин А. В.* Защита персональных данных в оперативно-розыскной деятельности: учеб.-методич. пособие. Воронеж, 2008.

ских целей, в том числе с помощью манипулирования общественным сознанием и фальсификации истории.

Появляются новые формы противоправной деятельности с использованием информационно-коммуникационных технологий. В настоящее время в мире активно популяризируется идея виртуальной валюты. Однако ее использование при отсутствии должного правового регулирования чревато серьезными последствиями, связанными, например, с финансированием биткоинами террористической деятельности.

Наглядный пример – вынесение обвинительного приговора в отношении подростка из штата Виргиния (США) Али Шукри Амина с наказанием в виде лишения свободы на 11 лет за то, что он оказывал финансовую поддержку ИГИЛ¹ через социальные сети, инструктируя людей, как использовать для этого биткоин. У страницы Амина в Twitter было более 4000 фолловеров².

Террористические группы проникают в некоммерческие организации, чтобы получить доступ к благотворительным средствам. «Это позволяет террористам получать в виде пожертвований и непосредственной „дани“ от откровенного рэкета значительные финансовые ресурсы, „отмывать“ полученные средства для создания собственной экономики, которая, по их замыслу, призвана стать основой будущего „единого исламского государства Великий Халифат“»³.

Все это позволяет говорить о необходимости развития принципиально новой сферы международного сотрудничества, затрагивающей все жизненно важные аспекты информационной безопасности каждого государства, путем повышения эффективности интеграции деятельности правоохранительных органов и специальных служб, в том числе с использованием и внедрением технологии блокчейн, которая может обеспечить защиту информации, ее хранение, распространение и передачу ограниченному кругу лиц, имеющих санкционированный доступ от правообладателя. Такая система блоков отвечает требованиям современного технологического обеспечения: безопасность, децентрализованность, разные уровни доступности, отсутствие необходимости в наличии третьей стороны для верификации транзакций.

Общими задачами для блокчейна являются хранение и передача информации. Однако с момента введения информации в Сеть у правообладателя возникают два правомочия: ввести информацию в обычный Интернет или в блокчейн. При этом не важно, какой характер будет иметь данная информация (перевод денег, пост в социальной сети, запись в реестре недвижимости).

В блокчейне применяют сложные хеш-функции (хеширование). Сформировав из необходимых записей список и вычислив его хеш, сервер разошлет

¹ Запрещена в Российской Федерации.

² В США подростка посадили на 11 лет за помощь ИГИЛ. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1491556/> (дата обращения: 27.12.2017).

³ *Грачев С. И.* Контртерроризм... С. 123.

эти данные на все остальные сервера реестра. Такую информацию называют блоком. Каждый новый блок будет присоединяться к предыдущему с учетом совпадения (id) и на конце будет содержать хеш, вычисленный из информации всех блоков цепи. Такую цепь и называют блокчейном (от *англ.* block chain – цепочка блоков). Чем больше серверов в блокчейне, чем сильнее сервера распределены в пространстве и чем менее взаимозависимы друг от друга или от какого-либо центра принятия решений, то есть децентрализованы, тем лучше обеспечена защита исходных персональных данных.

В связи с этим представляется целесообразным внедрить технологию блокчейн в работу Министерства внутренних дел, поскольку все сервера органов внутренних дел взаимосвязаны. Благодаря этой технологии информация не может быть потеряна, заблокирована или исправлена в ходе несанкционированного доступа, поскольку чем больше серверов создано в блокчейне, тем шире они распределены в пространстве и менее зависимы друг от друга, тем надежнее хранится информация.

Благодаря унифицированному технологическому оборудованию, программному обеспечению и современным каналам связи система позволит любому сотруднику полиции, используя интегрированный банк данных, получать сведения из имеющихся информационных баз всех органов внутренних дел России по одному запросу. Оперативный доступ к необходимой информации улучшит показатели раскрываемости преступлений.

В качестве примера приведем Гаити, где в 2010 г. в результате землетрясения «рухнуло здание реестра прав на недвижимость, а затем разрушилось здание, в котором размещалась электронная база данных реестра. На острове до сих пор не восстановлен реестр и потерявшие недвижимость не могут получить компенсацию»¹. Однако если бы персональные данные хранились в блокчейне, их можно было бы восстановить даже в случае гораздо более масштабного стихийного бедствия.

Также в рамках анализируемой технологии используются токены. Токенизация – технология, основной принцип которой заключается в подмене реальных конфиденциальных данных некими значениями. Этот способ считается наиболее безопасным для хранения конфиденциальных данных². Токены используются для удостоверения личности в электронном виде (например, персональных данных клиента, получающего доступ к банковскому счету), закрепляют цифровые права граждан.

Говоря об эффективности защиты персональных данных, следует обратить внимание на использование токенов в деятельности правоохранительных

¹ Блокчейн и криптовалюты простыми словами. URL: <https://elwave.ru/kriptovalyuta/blockcheyn-i-kriptovalyuty.html> (дата обращения: 27.03.2017).

² Токенизация. Принципы функционирования и выбор решения. URL: <http://www.akkamal.kz/info/library/tokenization> (дата обращения: 30.01.2017).

структур, что дает возможность выполнять запросы по различным направлениям оперативно-служебной деятельности. При этом в каждом подразделении существует своя информационная система персональных данных и их защита. Однако имеются и базы данных, доступом к которым обладают сотрудники всех государственных структур, – например, база данных Федеральной миграционной службы Российской Федерации.

Имеются банки данных с ограниченным доступом, к примеру международный информационный банк данных – Главный информационно-аналитический центр МВД России. Он дает возможность оперировать с огромным массивом информации, регулируемой на основе международных соглашений и также требующей правовой защиты.

Интеграция действий в сфере защиты персональных данных предусматривает решение следующих задач: облегчение информационного обмена между правоохранительными службами; сбор, обработка и анализ информации; информационная поддержка расследований, проводимых различными службами и ведомствами.

Одно из неотъемлемых естественных и фундаментальных прав человека – право безопасности, включающее право на конфиденциальное использование персональных данных. Создание реестров персональных данных на основе блокчейна может отвечать требованиям современного технологического обеспечения, информационной безопасности, защиты от несанкционированного доступа, неправомерного копирования, распространения и использования. Правообладатель будет иметь возможность отследить случаи использования своих персональных данных, что имеет большое значение для работы правоохранительной системы в информационно-цифровую эпоху.

Литература

- Аверченков В. И.* Защита персональных данных в организации: монография. 2-е изд., стереотип. М.: ФЛИНТА, 2011. 125 с.
- Белгородцева Н. Г.* Теоретико-правовые аспекты защиты персональных данных: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 201 с.
- Блокчейн и криптовалюты простыми словами. URL: <https://elwave.ru/kriptovalyuta/blokchejn-i-kriptovalyuty.html> (дата обращения: 27.03.2017).
- В США подростка посадили на 11 лет за помощь ИГИЛ. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1491556/> (дата обращения: 27.12.2017).
- Грачев С. И.* Контртерроризм: организационные, правовые, финансовые аспекты и вопросы профилактики: учеб. пособие / под ред. О. А. Колобова. Н. Новгород: ФМО/ИСИ ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2010. 166 с.
- Дворецкий А. В.* Защита персональных данных работника по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005. 222 с.

Дмитрий Медведев принял участие в пленарном заседании форума на тему «Доверие к праву – путь разрешения глобальных кризисов» // Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/23074/> (дата обращения: 20.01.2017).

Ивлиев С. Н., Крылова С. Л. Защита персональных данных: учеб. пособие. Саранск: Афанасьев В. С., 2016. 80 с.

Родичев Ю. А. Правовая защита персональных данных: учеб. пособие. Самара: Самарский ун-т, 2010. 447 с.

Такатлы Д. А. Учебное пособие по дисциплине «Информационная безопасность. Защита персональных данных». Петропавловск-Камчатский: ДВФ ВАВТ Мин-экономразвития России, 2016. 91 с.

Токенизация. Принципы функционирования и выбор решения. URL: <http://www.akkamal.kz/info/library/tokenization> (дата обращения: 30.01.2017).

Тямкин А. В. Защита персональных данных в оперативно-розыскной деятельности: учеб.-методич. пособие. Воронеж: Воронежский ин-т МВД России, 2008. 121 с.

Информационное пространство ЕАЭС в правовом ракурсе

*М. А. Капустина, М. А. Ермолина**

Цель деятельности Евразийского экономического союза — развитие экономического сотрудничества в рамках правовых форм, организация которых определяется новыми информационными технологиями. Информационное пространство Евразийского экономического союза в сети Интернет обеспечивает полноту, всеобъемлемость, достоверность и доступность информации в правовом поле евразийской экономической интеграции.

Ключевые слова: *информационное пространство, Евразийский экономический союз, ЕАЭС, евразийское экономическое сотрудничество, Договор о Евразийском экономическом союзе, правовой портал Евразийского экономического союза.*

Информационное пространство Евразийского экономического союза (ЕАЭС) формируется сегодня в условиях широкого использования цифровых технологий в сфере как национальной экономики, так и международного сотрудничества, всеобъемлющего процесса виртуализации отношений между частными корпорациями и компаниями, государственными органами и гражданами, федеральными и региональными структурами благодаря развитию сети Интернет. «Технитизация» социокультурного контекста евразийского взаимодействия, цифровые технологии передачи информации актуализируют правовой аспект развития экономики ЕАЭС в цифровую эпоху. «Цифровая

* *Капустина Мария Александровна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет». mkapustina@list.ru

Ермолина Марина Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры мировой политики ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет». ermolinama@gmail.com

повестка» представляет собой круг актуальных вопросов по цифровой трансформации в рамках развития интеграции, укрепления единого экономического пространства, а также углубления сотрудничества государств – членов ЕАЭС. Цель союза – развитие экономического сотрудничества в рамках правовых форм, организация которых определяется новыми информационными технологиями и современным программным обеспечением.

В сегодняшних условиях общение между участниками ЕАЭС в большой степени связано с интернет-пространством, в частности с работой на площадках различных интернет-форумов, порталов, в интернет-блогах. В ходе общения формируются принципы и способы адекватного правового регулирования отношений в ЕАЭС в цифровую эпоху. Информационное пространство ЕАЭС в сети Интернет должно быть достаточно полным с точки зрения всеобъемлемости сфер и вопросов евразийского взаимодействия, а представленная в информационном пространстве ЕАЭС правовая информация – доступной и достоверно отражающей процессы, происходящие в рамках евразийской экономической интеграции.

Современное информационное пространство ЕАЭС формировалось в ходе всей истории евразийской интеграции (*лат.* *integratio* – восстановление, восполнение, от *integer* – целый). Правовые формы упорядочения сложных взаимоотношений между народами, проживающими в границах Евразии, выкристаллизовывались не одно десятилетие. Так, прекращение существования СССР привело к тому, что в правовом ракурсе евразийская интеграция с конца XX в. охватывает сферу экономического сотрудничества суверенных государств. Середина 1990-х гг. ознаменовалась новым этапом в процессе евразийской интеграции: в 1995 г. три республики – Казахстан, Беларусь и Российская Федерация – провели организационные мероприятия по правовому оформлению экономических отношений в евразийском пространстве и подписали соглашение «О Таможенном союзе». Этому предшествовал интеграционный проект развития экономических взаимосвязей, представленный Президентом Республики Казахстан Н. Назарбаевым в 1994 г. в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова.

В начале XXI в. евразийская интеграция приобрела структурированную правовую форму, и стала крупным институционально организованным международным экономическим проектом. В 2011 г., еще в рамках ЕврАзЭС, в декларации «О евразийской экономической интеграции» президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации подтвердили готовность углубления сотрудничества в целях обеспечения экономической безопасности во всех ее аспектах, включая такие важные, как сотрудничество в вопросах миграционной политики, совершенствование и развитие наднациональных институтов, развитие сотрудничества в сфере внешней политики по вопросам, представляющим взаимный инте-

рес. В 2014 г. был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе¹. Создание Евразийского экономического союза, начавшего свою деятельность с 2015 г., ознаменовало важный этап в консолидации усилий стран-участниц в построении основ согласованных политик во всех сферах жизнеобеспечения и в укреплении их позиций на международной арене.

Необходимость формирования единого информационного пространства в рамках евразийской интеграции становится неотъемлемой частью стратегии ЕАЭС². Информационное пространство Евразийского экономического союза образуют интеграционные взаимосвязи между государствами – участниками ЕАЭС, институционально систематизированные интернет-ресурсами. Договор о ЕАЭС (2014) направлен на устранение препятствий и создание взаимосвязанных инфраструктур на рынках Евразийского экономического союза, в частности цифровых инфраструктур. Следует признать, что формирование информационного пространства ЕАЭС в сети Интернет, с одной стороны, отвечает вызовам современного социума, связанным с глобальной цифровой трансформацией общественных отношений, хозяйственной деятельности, адекватности интенсивности интеграционных процессов, а с другой – обеспечивает целостность, структурированность евразийской интеграции на основе принципов равенства и взаимного уважения участников.

Очевидно, что реальными участниками экономического взаимодействия в рамках евразийской интеграции являются хозяйствующие субъекты, а в цифровую эпоху – те из них, кто владеет информационно-коммуникативными технологиями. Как отметил Президент РФ в послании Федеральному Собранию, «нам надо формировать собственные цифровые платформы, естественно совместимые с глобальным информационным пространством»³. Использование цифровых информационно-коммуникативных технологий связано с проблемой информационной безопасности, защитой национальных интересов в информационном пространстве ЕАЭС, как указано в «Основах государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ 24.07.2013, № Пр-1753), «для продвижения на международной арене российских инициатив в области формирования системы международной информационной безопасности, включая совершенствование правового, организационного и иных видов ее обеспечения». Поэтому вопросы унификации и гармонизации законодательства стран – участниц ЕАЭС с нормами международного права в сфере информации, информационных технологий

¹ Подписан в г. Астане 29.05.2014, ред. от 08.05.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 12.08.2017.

² Путин: единое информационное пространство ЕАЭС – перспективная идея // Россия 24. 2016. 31 мая. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=psc-BvqqE5M>.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=291976&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.08756430636553669#08284245648156372>.

и защиты информации можно рассматривать в числе перспективных направлений международного сотрудничества. Информационное пространство ЕАЭС в наши дни превращается в цифровую платформу евразийской интеграции, направленную прежде всего на развитие экономического межгосударственного сотрудничества в рамках правовых форм, которые во многом определяются новыми информационными технологиями. В то же время цифровые инфраструктуры необходимо включить в единую систему с транспортными, энергетическими и иными инфраструктурами ЕАЭС.

Постепенно происходит цифровая модернизация информационного пространства ЕАЭС, евразийских интеграционных процессов. Так, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) разработала «Платформу отраслевых экосистем цифровой экономики» – по сути, архитектуру цифровой экономики ЕАЭС¹. В правовом ракурсе это означает возможность использования электронных документов, подписей, ускорение и относительное упрощение различного рода юридических процедур, связанных с правовым сопровождением и оформлением экономических отношений, бизнес-проектов, обеспеченных цифровым документооборотом, в частности электронными справочниками и классификаторами. Цифровая модернизация информационного пространства ставит перед современным обществом вопрос о возможности, средствах, методах правового регулирования глобальных цифровых платформ. В распоряжении Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы „Цифровая экономика Российской Федерации“» указывается на то, что «в России в настоящее время урегулировано большинство вопросов, возникающих в рамках использования информационно-телекоммуникационных технологий в различных сферах деятельности. Однако существующая правовая база имеет ряд недостатков, в ряде случаев создавая существенные барьеры на пути формирования новых институтов цифровой экономики, развития ИТК и связанных с ними видов экономической деятельности»².

При этом приоритетное институциональное преобразование во внешне-экономической сфере РФ до 2030 г. – обеспечение эффективной интеграции страны на постсоветском пространстве, а к 2030 г. – Евразийского союза³. Цифровая модернизация евразийской интеграции предполагает в перспективе переход от электронной торговли к сквозным экономическим цифровым про-

¹ Платформа отраслевых экосистем цифровой экономики // Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents/3>. Бабаян Е. Б. Платформа отрас. экосистем.pdf (дата обращения: 02.04.2018).

² Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы „Цифровая экономика Российской Федерации“» // Гарант: информационно-правовая база. URL: <http://base.garant.ru/71734878> (дата обращения: 02.04.2018).

³ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России, март 2013 г.). URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06 (дата обращения: 02.04.2018).

цессам, что потребует новых правовых форм обращения цифровых данных в виртуальном пространстве евразийских отношений. С правовой точки зрения это означает, что в информационном пространстве ЕАЭС должны быть сформированы юридические правила деятельности участников хозяйственных отношений – бизнесменов, покупателей, продавцов и т. д. – в условиях цифровых рынков, в том числе рынков цифровой продукции, евразийских электронных торговых площадок В2В, В2С внутри ЕАЭС и для выхода на внешние по отношению к ЕАЭС рынки. Несомненно, актуализируется проблема юридической защиты прав потребителей в электронной торговле.

Правовой аспект евразийской экономической интеграции в цифровую эпоху проявляется в стратегии устранения препятствий для свободного товарообмена и добросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов, обеспечивается открытостью и доступностью нормативно-правовой и правоприменительной информации международного и национального характера в пространстве ЕАЭС. Так, все информационные ресурсы евразийской интеграции размещены в сети Интернет и доступны на языках всех стран – участниц ЕАЭС, а также на английском языке, что делает информацию доступной для гражданина любого государства, независимо от места проживания, работы и владения языком. Доступность, полнота, всеобъемлемость и достоверность общей, экономической, юридической информации на официальных сайтах и порталах в сети Интернет – гарантия правового порядка отношений в информационном пространстве ЕАЭС. С правовой точки зрения важно, что на официальном сайте ЕАЭС www.eaeunion.org представлены интернет-ресурсы евразийской экономической интеграции, в том числе «Правовой портал Евразийского экономического союза», «Официальный сайт Суда ЕАЭС», «Сайт Евразийской экономической комиссии», а также «Информационный портал Евразийского экономического союза», где размещена информация о деятельности органов ЕАЭС, открыт доступ к нормативно-правовой базе ЕАЭС; «Портал функционирования внутренних рынков ЕАЭС», где можно составить обращение в связи с ситуацией, потенциально создающей препятствие для функционирования единого внутреннего рынка государств – членов ЕАЭС, посмотреть кейсы по урегулированию споров в рамках функционирования внутреннего рынка Евразийского экономического союза, а также перейти к информационным ресурсам государств ЕАЭС. Наконец, информационное пространство сайта ЕАЭС включает в себя «Сайт цифровой повестки ЕАЭС».

Особого внимания, безусловно, заслуживают «Правовой портал ЕАЭС» и «Сайт цифровой повестки ЕАЭС». «Сайт цифровой повестки ЕАЭС» направлен на актуализацию сложившихся механизмов интеграционного сотрудничества в рамках ЕАЭС, обеспечение качественного и устойчивого экономического роста государств-членов, в том числе путем ускоренного

перехода экономик государств – членов ЕАЭС на новый технологический уклад, формирования новых индустрий и рынков, развития трудовых ресурсов, а также использование новых бизнес-процессов, цифровых моделей и создание цифровых активов¹. Важно отметить, что деловая переписка в ЕАЭС ведется преимущественно в электронной форме. В соответствии с п. 23 и 30 Протокола об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского экономического союза (приложение № 3 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.), в целях обеспечения электронной формы взаимодействия с использованием электронных документов между государствами – членами Евразийского экономического союза и ЕЭК Коллегия ЕЭК обратилась к правительствам государств – членов ЕАЭС с просьбой совместно с ЕЭК организовать реализацию в первом квартале 2017 г. пилотного проекта по введению электронного документооборота между государствами – членами ЕАЭС и ЕЭК. На первый квартал 2017 г. ЕЭК был запланирован запуск пилотного проекта реализации электронного документооборота между странами ЕАЭС и ЕЭК. Предварительно ЕЭК подготовила соответствующий проект плана мероприятий и процедурные правила². Дорабатывать национальные сегменты интеграционной системы для реализации электронного документооборота между государствами – членами ЕАЭС и ЕЭК с проведением тестирования ЕЭК намерена в течение одного года с даты утверждения технологических документов³.

Евразийское взаимодействие развивается сегодня на основе расширения функциональных возможностей интегрированной информационной системы, которая охватывает сферы внешней и взаимной торговли; таможенного (включая вопросы зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин), тарифного и нетарифного регулирования; вопросы зачисления и распределения антидемпинговых и компенсационных пошлин; валютной политики; макроэкономической политики; промышленной и агропромышленной политики; технического регулирования; применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер; статистики; конкурентной политики; энергетической политики; интеллектуальной собственности; финансового рынка; обращения лекарственных средств и медицинских изделий и иные вопросы в пределах полномочий ЕАЭС, включаемые в область охвата интегрированной информационной системы ЕАЭС по мере

¹ Цифровая повестка ЕАЭС // Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://digital.eaunion.org/extranet/> (дата обращения: 02.04.2018).

² Службная переписка в ЕАЭС станет электронной // Единый портал электронной подлинности. 2013. 5 сент. URL: <https://iecp.ru/news/item/406692-e-dokumentooborot-eaek> (дата обращения: 13.03.2019).

³ Следует уточнить, что при этом ЕЭК делает оговорку – «при наличии финансирования», но размер финансирования не указывает.

ее развития. Важно, что интегрированная информационная система охватывает вопросы обеспечения деятельности органов ЕАЭС.

Интегрированная информационная система ЕАЭС призвана обеспечить равный доступ участников к информационным ресурсам пространства евразийского сотрудничества, должна быть открытой для любого пользователя с учетом соблюдения требования по применению информации в соответствии с заявленными целями. Использование интегрированной информации осуществляется на безвозмездной основе и не должно причинять ущерба государствам – членам ЕАЭС. При формировании интегрированной информационной системы государствам – членам ЕАЭС следует руководствоваться международными стандартами и рекомендациями. Информационное пространство ЕАЭС должно обеспечивать открытость и доступность права ЕАЭС: текстов действующих международных договоров и иных правовых актов, а также проектов различного рода актов в правовом поле ЕАЭС. Интегрированная информационная система ЕАЭС предполагает создание для государств-членов общих информационных ресурсов, которые должны содержать в том числе законодательные и иные нормативные акты государств-участников, международные договоры и акты, составляющие правовую основу ЕАЭС. В интегрированной информационной системе ЕАЭС должны содержаться информационно-методические, научные, технические, иные справочно-аналитические материалы государств-членов, официальная статистическая информация. В правовом ракурсе информационное пространство ЕАЭС сегодня – это, по сути, цифровая единая информационная платформа евразийской интеграции, на которой осуществляется обмен данными и электронными документами в рамках ЕАЭС, информационное обеспечение уполномоченных органов, осуществляющих государственный контроль, функционирование общей инфраструктуры документирования информации в пространстве ЕАЭС в электронном виде.

Теоретические основы развития визуальных образов в праве¹

**Ю. В. Ерохина, Д. А. Кармалак,
К. В. Шахназарова, К. А. Синяговская,
К. Д. Фатеев, А. О. Симонов, Д. С. Парасоцкая***

В современном мире значительную роль играет образность, передаваемая посредством знаков и символов. Статья посвящена теоретическим основам развития визуальных образов в юриспруденции, а именно символизации и визуализации права. В основу статьи положен анализ применения правовых символов и знаков на практике, в частности рассматривается их использование в различных отраслях российского законодательства.

Ключевые слова: визуальные образы, символы права, правовые символы, знак, система знаков, правовая система, российское законодательство.

Правовая интерпретация визуальных символов

Символы давно стали неотъемлемой частью человеческого общения, социальной коммуникации. Люди начали использовать их еще до того, как сформировался естественный язык, поэтому некоторые воспринимают символы как древнейший инструмент общения и передачи информации между

¹ Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского проекта «Визуальные образы как дискурсивная практика в праве» на факультете права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ, Москва), руководитель проекта Ю. В. Ерохина.

* *Ерохина Юлия Владимировна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права НИУ ВШЭ, доцент. yerohina@hse.ru; *Кармалак Дарья Александровна*, студентка факультета права НИУ ВШЭ. dkarmalak@gmail.com; *Шахназарова Ксения Владимировна*, студентка факультета права НИУ ВШЭ. shahnazarova98@gmail.com; *Синяговская Карина Андреевна*, студентка факультета права НИУ ВШЭ. sinkarina@mail.ru; *Фатеев Кирилл Дмитриевич*, студент факультета права НИУ ВШЭ. fateev.kd@yandex.ru; *Симонов Андрей Олегович*, студент факультета права НИУ ВШЭ. as230676@mail.ru; *Парасоцкая Дарья Сергеевна*, студентка факультета права НИУ ВШЭ. darya.parasotskaya@mail.ru

© Коллектив авторов, 2019

субъектами. Однако, наблюдая за развитием и становлением человеческого общества, мы можем заметить, что символы — это не пережиток прошлого, а скорее «вечный спутник». По мере повышения уровня культурного развития символы лишь меняют или обновляют свою форму, но меньше их не становится, даже наоборот. Одновременно встает проблема о правомерности применения терминов «символ» и «знак» к праву, которое в инструментальном аспекте выступает в качестве средства, обеспечивающего упорядоченность общественных отношений, вносящего в них определенность.

В своих исследованиях один из основоположников семиотики Ч. С. Пирс определяет знак как ключевое понятие семиотики, выделяя три вида: подобие (*icon*), индекс (*index*) и символ (*symbol*).

Наиболее интересен для нас последний вид знака — символ, под которым исследователь понимает слово, наделенное каким-то изначальным смыслом, которое перенаправляет мысль человека к определенному предмету. Важная отличительная особенность символа в понимании Ч. С. Пирса заключается в том, что символ не может указывать на определенную вещь, он может указывать на род вещи¹. То есть для указания на вещь человек вынужден использовать индекс. Для того чтобы вызвать определенную реакцию или ассоциацию, необходимо использовать подобие; чтобы ввести предмет обсуждения, нужны символы. Согласно Ч. С. Пирсу, отмечает У. Эко, знаки не обладают свойствами объекта, который они представляют, однако воспроизводят отдельные условия восприятия непосредственно объекта изображения².

Некоторые современные исследователи придерживаются мнения, что знак представляет собой бóльшую категорию, чем символ. «Совокупность символов одного порядка определяется как знаковая система символов»³, то есть «если знак лишь указывает на некоторое, в большей мере статическое, обстоятельство, то символ — это знак, которому присуще динамическое качество жизни»⁴.

Также существует позиция, согласно которой символ — это более широкая категория, чем знак. Объяснение этой позиции крайне простое: символ наделен смыслом, из чего следует, что он является результатом работы сознания, в то время как знак — это выражение культуры⁵. С данной точки зрения знак может стать символом, но символ знаком никогда не станет⁶ по той причине,

¹ Пирс Ч. С. Избранные философские произведения. М., 2000. С. 217.

² Эко У. Отсутствующая структура. Введение в семиологию. СПб., 2006. С. 152–155.

³ Быкова Т. Н. Политическая символика: к проблеме определения и происхождения // Вестник Севастопольского национального технического университета. Вып. 91: Политология. 2008. С. 146.

⁴ Шарно О. И. Правовые символы как средства правоприменительной техники: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2014. С. 73.

⁵ Сычева С. Г. Проблема символа в философии. Томск, 2000. С. 24.

⁶ Мамардашвили М. К., Пятигорский А. М. Символ и сознание: Метафизические рассуждения о сознании, символическом языке. М., 1994. С. 96.

что символ обладает сознанием, так как оно передается из поколения в поколение, но знак лишь вещь, не обладающая никакой ценностью.

Мы будем придерживаться наиболее интересной центристской позиции отождествления символа и знака: «Все, что имеет значение и смысл в нашей жизни, есть знак – символ иного мира»¹. Н. А. Бердяев на первый план выдвигает смысл, заложенный в то или иное явление, и не столь важно, как оно называется – символ или знак. На наш взгляд, данная позиция является наиболее оптимальной для нашего исследования, так как объединяет понятия, закладывая в них как материальное обличие знака, так и идейную сущность символа, к тому же это «сращивание» избавляет науку от обременения терминологическими дискуссиями.

В процессе исследования внимание должно быть сконцентрировано на системных характеристиках правовых явлений. Правовая реальность под определенным углом зрения может быть рассмотрена в качестве мегасистемы, элементами которой выступают системы различного порядка и уровня сложности. Особенностью же правовой реальности, рассматриваемой с позиции системного подхода, является то, что элементы этой мегасистемы разнородны. Это и социальные системы, представляющие разновидность материальных систем, и системы абстрактные, то есть системы идеального порядка, порожденные человеческим мышлением.

В правоведение понятие «система», употребляемое в управленческом и социально-информационном контексте, введено Д. А. Керимовым. На примере отраслей, институтов и норм права ученый охарактеризовал признаки правовой системы, к числу которых он отнес объективность правового целого, соединенность частей правового целого по содержательным признакам, единство и структурную упорядоченность правовой системы, относительную самостоятельность последней и ее функционирование².

Общий признак всех таких систем и критерий их отнесения к семиотике – это свойство означать. Задача заключается в том, чтобы обозначить их отличительные признаки.

Всякая знаковая система, в том числе и правовая, характеризуется способом воздействия, сферой действия, природой и числом знаков, типом функционирования. Каждый из этих признаков содержит несколько разновидностей.

Проверим это определение на примере элементарной системы – системы дорожных световых сигналов: способ воздействия системы – визуальный, обычно дневной или ночной и под открытым небом; сфера действия – передвижение транспортных средств на дорогах; знаки системы образуются цве-

¹ Бердяев Н. А. *Философия свободного духа*. М., 2006. С. 50.

² Керимов Д. А. *Философские проблемы права*. М., 1972. С. 274, 278–287.

товой оппозицией «зеленый – красный» (иногда с промежуточной фазой «желтый», имеющей значение простого перехода от одного к другому), то есть система бинарна; тип функционирования – отношение альтернативы (и никогда не одновременности) зеленого – красного, означающей «путь открыт» – «путь закрыт» либо в форме предписания: «двигайтесь» – «стойте».

Данная система допускает расширение или перенос, но это касается только одного из четырех указанных признаков – сферы действия. Ее можно применить в речной навигации, в обозначении фарватеров, на взлетных полосах аэродромов и т. п. при условии сохранения той же цветовой оппозиции в том же значении. В целях удобства физическую природу знаков можно видоизменять, но только временно.

По мнению Э. Бенвениста, входящие в это определение признаки образуют две группы: два первых – средства воздействия и сфера применения – представляют внешние, материальные свойства системы; два последних, касающихся знаков и типа их функционирования, указывают внутренние, семиотические свойства. Первые допускают варьирование или приспособление, два других – нет. Данная структурная форма обрисовывает каноническую модель бинарной системы, которую мы находим, например, в способах голосования с помощью белых и черных шаров, посредством вставания и сидения и т. п., то есть во всех ситуациях, где альтернатива могла бы быть выражена (однако не выражается) в языковых терминах как «да» – «нет»¹.

Рассмотрим более подробно специфику правовых символов. В связи с развитием высокотехнологичного информационного государства, ростом объема информации, а также скорости ее обработки (распространения и передачи) роль символов в правовой системе становится все более значительной. Они вызывают все больший интерес в науке. Это объясняется достаточно распространенным среди ученых суждением, что без символов невозможно эффективное регулирование общественных отношений.

Естественно, не каждый визуальный образ будет являться правовым символом.

Визуальный символ – это изображение или образ, вызывающий своеобразную коннотацию в связи с его употреблением, «смысл которого раскрывается при помощи символической коммуникации, используя способность нашей нервной системы к символизации»².

Раскрывая понятие «визуальный правовой символ», обратимся к различным точкам зрения относительно этого определения. Например, Н. С. Гончарова рассматривает правовой визуальный символ как «правовое опосредование знаковых кодифицированных регуляторов общественных

¹ Бенвенист Э. Общая лингвистика. М., 1974.

² Первушина Н. А. Феномен символа: концептуальные проблемы исследования // Вестник ТГПУ. 2011. № 11. С. 188.

отношений, исторически сложившихся на уровне обычаев и традиций»¹. Согласно определению, данному А. Ю. Глушаковым, «правовые визуальные символы – закрепленные государством условные образы, используемые для выражения определенного юридического содержания»².

В связи с этим целесообразно перечислить наиболее значимые характеристики, необходимые для признания визуального символа правовым.

В первую очередь стоит обратить внимание на условность, присущую визуальным правовым символам. Она выражается в проецировании на символ самого главного, основного в правовой ситуации, и его изображении в приблизительном виде, без визуализации подробностей.

Важно отметить, что юридическое значение приобретают только те визуальные правовые символы, которые могут быть не общеприняты (в смысле доступности использования), но обязательно должны быть общеизвестны. Признак общеизвестности напрямую связан с признаком общеобязательности и нормативной закрепленности.

Далее стоит рассмотреть признак нормативно-правовой закрепленности. Все выступающие в роли визуальных правовых символов графические изображения, применяемые в той или иной отрасли права, должны быть нормативно закреплены. Визуальный правовой символ как утвержденный законодательно специфический носитель правовой материи обладает общеобязательным характером.

Следует отметить, что природа обязательности и нормативной регламентации обусловлена внешними факторами воздействия на психику личности – убеждением и принуждением. Обязательность моделируемых в правовой сфере символов поддерживается силой государственного воздействия, в том числе государственным принуждением.

К визуальным символам предъявляются определенные требования, без соответствия которым визуальный символ не может считаться правовым. Существует несколько групп таких требований, наиболее значимая – к внешнему виду правового символа:

- связанность и последовательность элементов, из которых состоит символ;
- ясность и точность – данные требования достигаются за счет описания символа в нормативном правовом акте;
- неповторимость – символы, используемые в правовой сфере, служат выражением какой-либо строго определенной идеи;

¹ Гончарова Н. С. Символизм в праве // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2016. № 1 (24). С. 95.

² Глушаков А. Ю. Правовой символ: понятие, признаки, классификация // Социология власти. 2009. № 2. С. 199.

- простота и узнаваемость – количество элементов, из которых формируется символ, должно быть сведено к возможно допустимому минимуму.

В настоящее время правовые визуальные символы являются одним из наиболее эффективных путей передачи правовой информации. Необходимость соответствия ранее перечисленным требованиям и указанным характеристикам обусловлена тем, что это единственный способ достижения правильной правовой интерпретации.

Роль символов в российской правовой системе

Существует мнение, согласно которому понятия «символы права» и «правовые символы» достаточно схожи, однако они нуждаются в разграничении в зависимости от их функций и свойств, раскрывающих содержание.

Согласимся с мнением Ю. К. Краснова, В. В. Надвиковой, В. И. Шкатуллы, что малоизученность правового символа представляет собой серьезную проблему для правовой науки, ведь как раз постижение природы правовых символов, их роли в механизме правового регулирования, проникновение в их сущность, содержание, форму и особенности ведет к формализации правового материала, оптимизации правотворческой и правоприменительной деятельности, способствует улучшению подготовки юристов, повышению уровня правосознания и правовой культуры граждан¹.

Правовые символы – это регуляторы отношений в рамках правовой системы, их цели – фиксация правовой позиции законодателя и влияние на поведение граждан в конкретной ситуации. «Правовые символы в правовой системе современной России выступают эффективным средством правовой коммуникации – процесса передачи правовой информации от правотворческого органа через правоприменителя к конкретному индивиду», – пишет Н. С. Гончарова². Действительно, передача правовой информации с помощью символа дает возможность донести ее в короткие сроки и сделать доступной для всех граждан, что позволяет повысить эффективность правового воздействия той или иной нормы, заключенной в символе.

Символы права – это условные образы, которые не получили юридического закрепления, но их значение имеет к праву непосредственное отношение³. В качестве примера можно привести образ греческой богини Фемиды. «С точки зрения позитивистского понимания юридического значения подобные символы не имеют, но, символизируя собой те или иные правовые

¹ Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И. Юридическая техника: учебник. М., 2014. С. 34.

² Гончарова Н. С. Символизм в праве. С. 95.

³ Давыдова М. Л. Правовые символы и символы в праве: понятие, значение, классификация // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 57.

ценности, они, безусловно, выступают составным элементом правовой системы общества»¹.

Роль правовых символов можно выявить через их функции, например предупредительно-ориентационную, функцию усиления регулятивного эффекта и функцию экономии языковых и юридических средств². Мы же согласимся с классификацией функций правовых символов, представленной М. Л. Давыдовой, и рассмотрим следующие: правоустанавливающую, идеологическую, а также функцию экономии языковых и юридических средств³.

Правоустанавливающая функция заключается в признании символов права юридическими фактами. Несмотря на то что не все символы содержат какое-либо предписание от властного субъекта, они все же могут служить основаниями для возникновения, изменения или прекращения правоотношений. К таким правовым символам, например, можно отнести выдачу документа о государственной регистрации, подпись физического лица, печать – все они приводят к определенным правовым последствиям.

Множество символов правовой системы не содержат в себе определенные властные веления или предписания, однако они могут оказывать эмоциональное, психологическое воздействие на субъект, например доносить до получателя правовой нормы (населения) содержание официальной государственной идеологии. Именно в этом заключается идеологическая функция символов. В качестве примера можно привести официальные символы: государственные награды, герб и флаг государства.

Еще одной функцией можно назвать экономию языковых и юридических средств, ведь символы зачастую выступают олицетворением каких-либо правовых объектов, которые не могут быть выражены с помощью текста в связи с громоздкостью определения. Следовательно, для того, чтобы символы были как можно более понятными, законодатель стремится к однозначности и четкости выражения своей воли. Стоит обратить внимание, что каждый символ почти никогда не обладает одной функцией, а выполняет, как правило, две (обычно идеологическую и правоустанавливающую) или больше.

Законодатель все чаще и чаще использует правовые символы для совершенствования правовой системы. Благодаря наглядности, ясности и краткости символы представляют собой наиболее удобное и доступное для понимания средство регулирования общественных отношений. Необходимость их использования в праве обусловлена спецификой правового символа как средства отражения реальности и особенностями права в качестве особого регулятора общественных отношений.

¹ Давыдова М. Л. Правовые символы и символы в праве... С. 57.

² Вопленко Н. Н. Правовая символика // Правоведение. 1995. № 4–5. С. 73.

³ Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: монография. Волгоград, 2009. С. 200.

Правовые символы в законодательстве Российской Федерации. Классификации правовых символов

Ежедневно представители юридической профессии оперируют сотнями абстрактных мыслительных конструкций (государство, право, норма, гипотеза, диспозиция и т. д.), и для того, чтобы делать это наиболее эффективным образом, необходимо разделить весь массив понятий на множество групп по определенным признакам – классифицировать.

В контексте исследования символических систем и составляющих их семиотических единиц нам прежде всего интересна классификация правовых символов в зависимости от формы их внешнего выражения, поскольку она наиболее применима как для научного исследования, так и для правовой практики.

Н. Н. Вопленко, например, выделяет четыре основные группы символов по данному основанию: письменные, устные, изобразительные и символы-действия¹. В. К. Бабаев, В. М. Баранов, В. А. Толстик, дополняя и модифицируя классификацию Н. Н. Вопленко, называют предметные символы, символы-действия, слова и словесные формулы, имеющие условное значение, музыкальными символами². Таким образом, отмечены символы, существующие исключительно в звуковой форме. Интересно также особое выделение словесных конструкций, под которыми подразумеваются определенные комбинации слов, обретающих символическое значение при реализации в соответствующей последовательности.

Наиболее комплексная и развернутая классификация, состоящая из шести видов правовых символов, была разработана А. В. Никитиным³:

- 1) предметные символы (флаг, форменная одежда, государственные награды, печать);
- 2) символы-действия (ритуал воинского приветствия, церемония поднятия флага, церемония вручения государственных наград, инаугурация);
- 3) изобразительные символы (герб, товарный знак, дорожные знаки);
- 4) звуковые символы (гимн, звуковые сигналы на водном и железнодорожном транспорте);

¹ *Вопленко Н. Н.* Правовая символика. С. 73; *Его же.* Способы правоприменения: понятие и основные черты // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2008. № 10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sposoby-pravoprimereniya-ponyatie-i-osnovnye-cherty> (дата обращения: 03.09.2018).

² *Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А.* Теория государства и права в схемах и определениях. М., 1998. С. 87.

³ *Никитин А. В.* Правовой символ как прием юридической техники // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2002. С. 448.

- 5) световые символы (сигналы светофора);
- б) языковые или словесные символы:
 - а) письменные (юридический документ, подпись, текст присяги, названия государств, государственных органов, имена физических и юридических лиц, их аббревиатурное написание);
 - б) устные (оглашение судебного решения, воинские команды, приведение к присяге, устное выражение согласия супругов вступить в брак).

Большая часть символов может одновременно относиться к нескольким группам. Например, юридический документ, на первый взгляд, логично было бы отнести к категории письменных символов, однако в целом его овеществленная природа дает ему возможность быть в том числе символом предметным; обряд приведения к присяге сочетает в себе черты устных символов и символов-действий. Подобных примеров можно привести множество, и, исходя даже из их поверхностного анализа, напрашивается вывод, что существуют символы-гибриды, одновременно относящиеся к нескольким категориям. Но нам бы хотелось опровергнуть эту позицию и в определенном смысле нивелировать указанную проблему классификации А. В. Никитина. Любой правовой символ интересует нас исключительно в привязке к контексту, в котором он реализует свое функциональное символическое назначение; отрицать овеществленную природу юридического документа действительно глупо, однако, задумавшись о его основных свойствах, мы непременно отнесем его к группе письменных символов.

Следующее основание для классификации – функциональная роль правового символа. По данному основанию все правовые символы можно разделить на две большие группы: регулятивные и декларативные.

Регулятивные символы в символической форме представляют собой ряд государственно-властных предписаний, а также выступают в качестве юридических фактов, с которыми связываются изменения в правовом статусе участников правоотношений. Классическим примером таких символов могут послужить дорожные знаки или сигналы светофора.

Относительно декларативных правовых символов нас интересуют не столько специфические правовые последствия, вытекающие в связи с реализацией ими символического значения, сколько те социальные ценности (в том числе правовые), которые они собой выражают. Как показано выше, по своему содержанию и функциональному назначению эти символы могут рассматриваться в качестве особой разновидности нормативно-правовых деклараций, выраженных в специфической невербальной форме. К данной группе отнесем традиционную государственную атрибутику: герб, флаг, государственные награды, паспорт, знаки отличия и другие официальные символы.

Разумеется, эта классификация страдает от аналогичной проблемы: один и тот же символ в определенных ситуациях может рассматриваться как регулятивный либо как декларативный. Государственная награда сама по себе символизирует признание со стороны государства заслуг награжденного, то есть является декларативным символом. Получение государственной награды влечет и конкретные правовые последствия (льготы и т. п.), то есть имеет регулятивное значение. Вероятно, условную границу между декларативными и регулятивными правовыми символами можно провести по структуре содержащего их предписания. И, возможно, это единственный корректный способ формально обойти внутреннее противоречие этой квалификации.

Характеристика правовых символов по количественному и качественному аспектам, по отраслевому признаку

В истории развития российского государства символы всегда имели важное значение. Они отражают уровень правовой культуры, неразрывно связаны с государственным строем и способствуют легитимации власти. В связи с этим необходимо закрепление их внешнего вида и предназначения на законодательном уровне.

Еще в Древней Руси грамоты, летописи, писцовые книги и этнографические материалы служили источником юридического символизма. В более поздние периоды, царской и имперской России, символы и символические мероприятия (символы-действия) получили закрепление на законодательном уровне путем издания актов, посвященных их регулированию. Первая императорская коронация с ее сложным церемониалом и пышностью была устроена Петром I для своей супруги посредством принятия 15 ноября 1723 г. манифеста «О короновании Государыни Императрицы Екатерины Алексеевны», где подданным были объяснены причины, побудившие императора ввести новый обряд закрепления титула правителя государства – коронацию, заменившую венчание на царство. В манифесте указывалось, что во всех христианских государствах издавна существует обычай царствующим государям короновать своих супругов. В современной России разработан похожий символический обряд – церемония вступления в должность Президента РФ.

В эпоху Петра I окончательно оформился гимн государства как часть его неотъемлемой символики, выраженный в «виватных кантах» – песнях, прославляющих царя и «молодую Россию». Современный гимн России, согласно № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации», имеет законодательно закрепленный текст, а также определенный порядок исполнения.

Другим примером значимости закрепления единого визуального образа и назначения символов является «Повеление о флагах для украшения зданий в торжественных случаях» Александра III, который, склонявшись

к русофильству, распорядился использовать исключительно бело-сине-красный флаг. Так был разрешен длившийся на протяжении второй половины XIX в. среди историков спор о том, какой же флаг считать национальным: бело-сине-красный или черно-желто-белый. В настоящее время вид государственного флага регулируется № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации». Подчеркнем, что основные цвета остались неизменными.

Современное законодательное регулирование главных государственных символов Российской Федерации относится к основополагающей отрасли российского права – конституционному праву – и определяет государственно-правовые символы, формирующие у граждан на психоэмоциональном уровне уважение к власти, а также поддержку авторитета и величия страны не только внутри государства, но и на международной арене. Так, наряду с гимном, флагом и гербом нормы конституционного права закрепляют символику политических партий, общественных объединений, муниципальных образований, а также символы президентской власти: штандарт, знак и эмблему Верховного главнокомандующего Вооруженными силами Российской Федерации.

Не только в конституционном, но и во всех остальных отраслях российского права получили закрепление нормы, связанные с регулированием правовых символов. Современный массив отраслей настолько велик, что для эффективного анализа их следует объединить в несколько групп (рис. 1 и 2). Целесообразным представляется количественный критерий деления – в зависимости от общего числа упоминаний слов, связанных с символизацией, в той или иной отрасли. Каждая группа символов будет отдельно проанализирована на предмет выполняемых функций, что позволит провести параллель между количеством закрепленных в нормах отрасли символов и их качеством, то есть уровнем влияния на общественные отношения вообще и каждого индивида в частности. За основу выделения отраслей принят Указ Президента РФ «О классификаторе правовых актов» (№ 511, 15.03.2000, ред. от 28.06.2005).

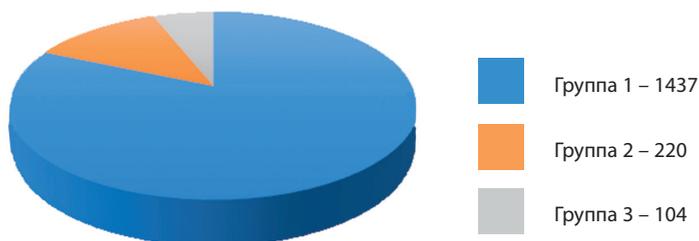


Рис. 1. Группы отраслей российского законодательства по количеству символов

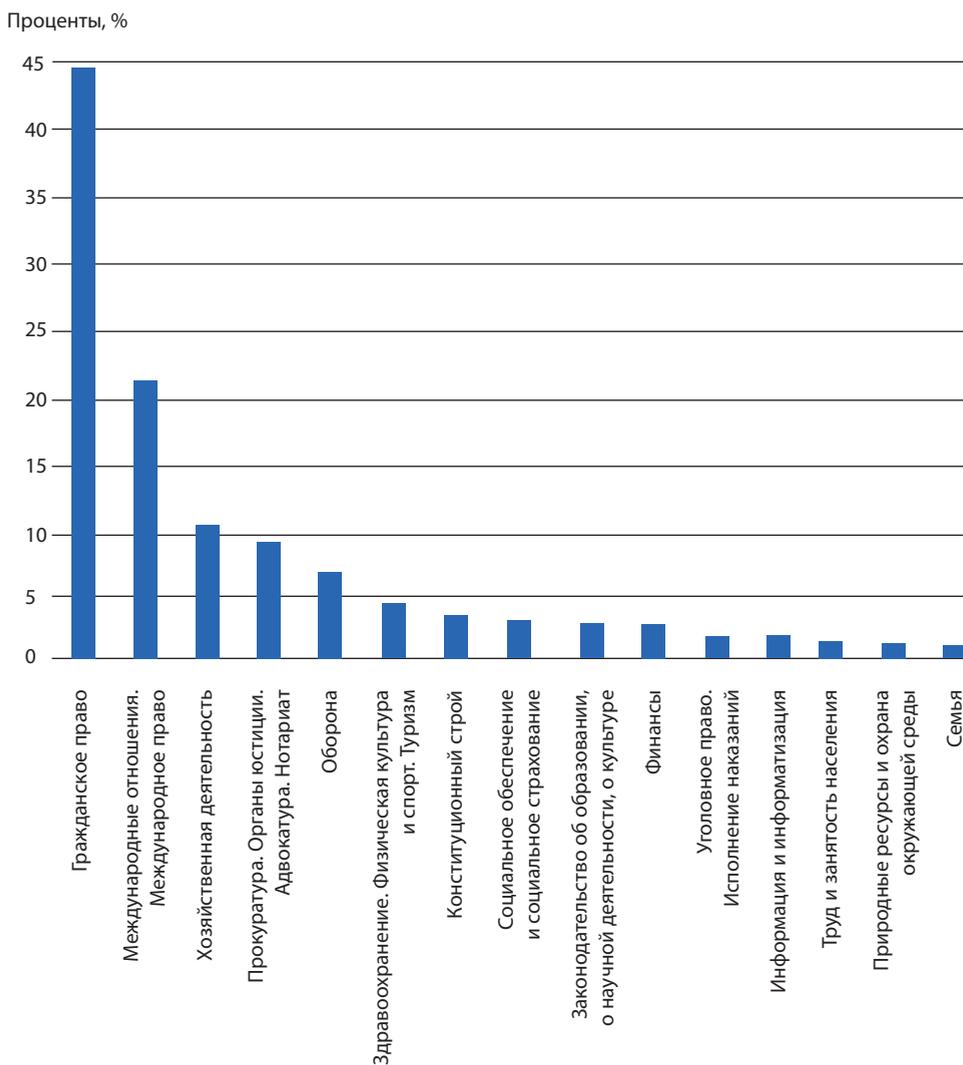


Рис. 2. Символы
в отраслях российского законодательства

При этом отметим, что, хотя в конституционных нормах частота упоминаний символов средняя (74 упоминания), они были вынесены за рамки групп и рассмотрены отдельно. Это связано с продолжительным периодом развития символов этой области и неоспоримой важностью Конституции Российской Федерации – главного источника права данной отрасли, основы всех нормативных правовых актов; если норма права противоречит ей, это означает недействительность данной нормы. Конституционное право представляет собой остов российского законодательства.

К первой группе относятся отрасли, содержащие наибольшее количество (1437 упоминаний) норм, регулирующих правовые символы (рис. 3):

- 1) 030.000.000 Гражданское право (646 упоминаний);
- 2) 200.000.000 Международные отношения. Международное право (378 упоминаний);
- 3) 090.000.000 Хозяйственная деятельность (167 упоминаний);
- 4) 190.000.000 Прокуратура. Органы юстиции. Адвокатура. Нотариат (143 упоминания);
- 5) 150.000.000 Оборона (103 упоминания).

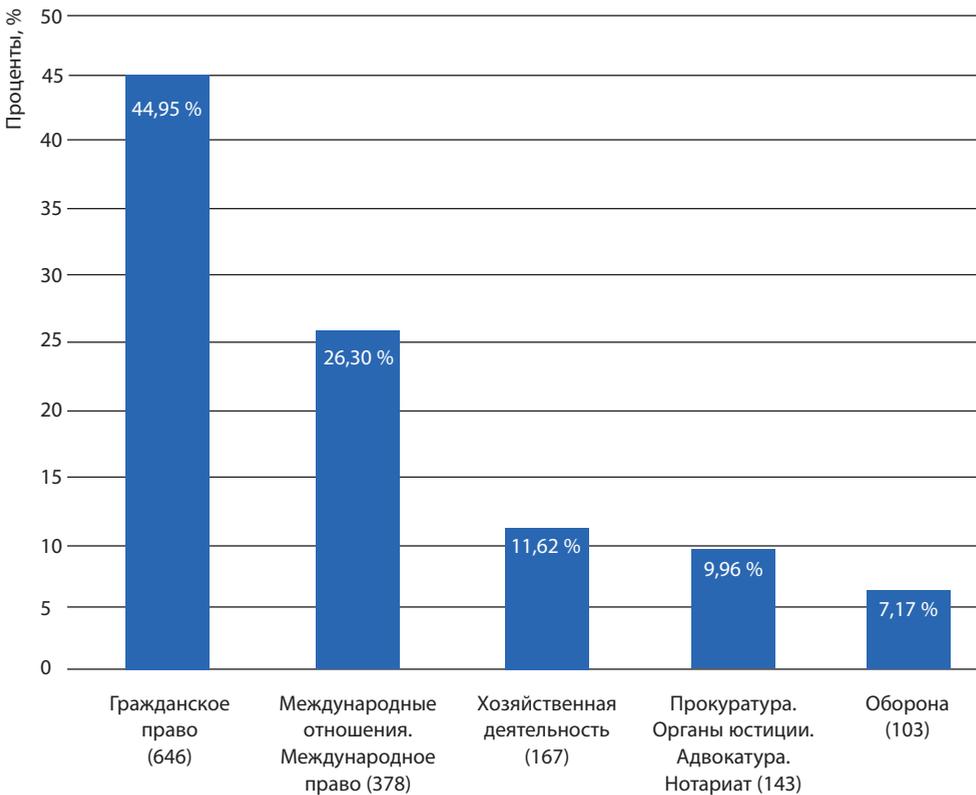


Рис. 3. Количество символов по отраслям первой группы

Символы, регулируемые гражданско-правовыми нормами, выполняют множество функций. Среди них информационная (или ориентирующая) регулятивная функция, направленная на обозначение принадлежности объекта и его значения, а также выражающая властные веления либо являющаяся неким юридическим фактом. С данной функцией тесно связаны идентификационная и экономическая функции, служащие для индивидуализации объектов и компактности изложения информации. Например, обозначение

продукции товарным знаком указывает на его производителя и часто дает информацию о возможном качестве товара, от которого зависит репутация той или иной организации. Наряду с указанными положениями один из самых распространенных символов гражданского права – печать – обладает правоустанавливающей функцией.

Аналогичные функции выполняют символы, присущие нормам хозяйственного регулирования. Так, дорожный знак и знак аварийной остановки информируют водителей и пешеходов о возможной опасности и в то же время регулируют поведение – закрепляют определенные действия как обязательные для выполнения или, напротив, запрещают выполнять те или иные действия (знак о запрете курения). Идентификационная функция здесь также проявляется в предметных символах, служащих для обозначения объекта или индивида (например, нагрудный знак к почетному званию, знак отличия РФ, эмблема мировоззренческой символики, символ воинской славы России и символика государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов).

Функции символов международного права сочетают в себе функции гражданско-правовых символов и особенности символов конституционного права. С одной стороны, здесь также существуют знаки регистрации и товарные знаки, которые информируют субъектов о принадлежности, качестве, стране производства товаров и, кроме того, регулируют правоотношения при определенных обстоятельствах. С другой стороны, международное право и международные отношения насыщены символами, несущими идеологическое воздействие (к ним относятся флаг, эмблема и другая символика государств).

Прокуратура, органы юстиции, адвокатура, нотариат и силы обороны по функциональному критерию образуют подгруппу. Основная функция, выполняемая символами данных отраслей, идентификационная. Так, нагрудные знаки, символика и наименование коллегий адвокатов, форменная одежда служат доступным средством для определения положения лица в обществе и даже его профессиональной деятельности, что влечет за собой построение особого отношения (то есть одновременно происходит регулирование поведения субъектов, вступающих в правоотношения с лицами – носителями таких символов).

Во вторую группу отраслей, упоминания символов в нормах которых составляют средний показатель (между 100 и 50), входят следующие (рис. 4):

- 1) 140.000.000 Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм (92 упоминания);
- 2) 010.000.000 Конституционный строй (74 упоминания);
- 3) 070.000.000 Социальное обеспечение и социальное страхование (54 упоминания).

Всего в данной группе 220 упоминаний.

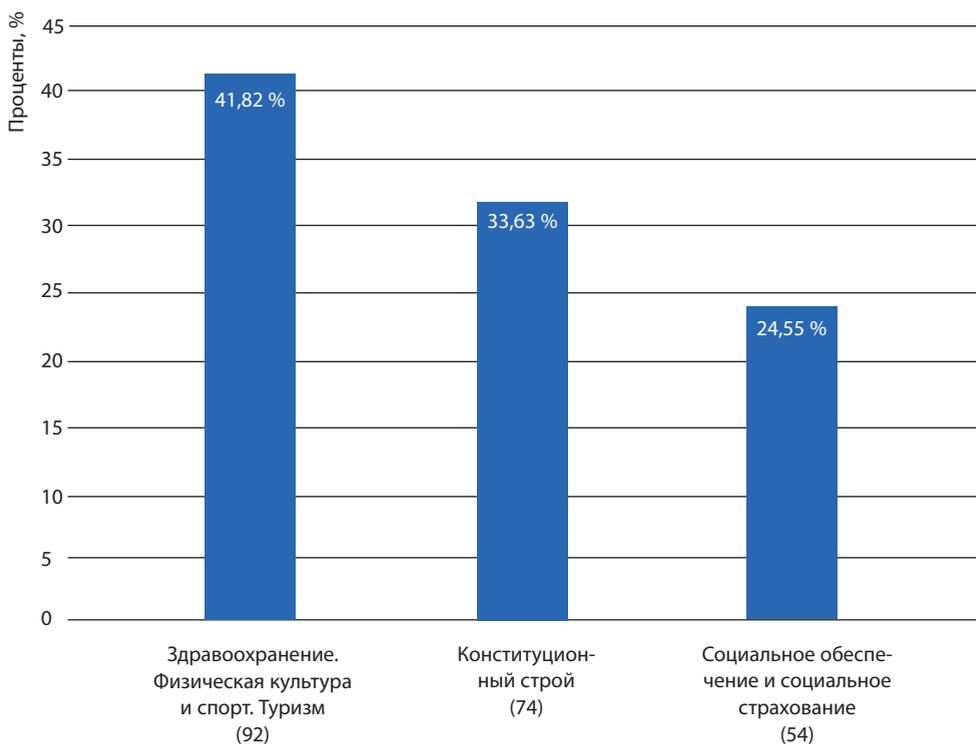


Рис. 4. Количество символов по отраслям второй группы

Так как нормы конституционного права были проанализированы выше, следует перейти к рассмотрению норм, регулирующих здравоохранение, физическую культуру, спорт и туризм. Здесь символы выполняют множество разнообразных функций, в частности идентификационную, экономическую, ориентирующую, информационную, правоустанавливающую, идеологическую. Так, символика спортивного мероприятия, спортивная форма и спортивная экипировка спортсменов, представляющих Российскую Федерацию на международной арене, гимн, флаг и девиз (например, при проведении Олимпийских игр) быстро и доступно передают информацию о принадлежности граждан к России, помогают сформулировать определенное отношение и даже построить предположения о возможном исходе соревнования.

Закрепленные в нормах, регулирующих социальное обеспечение и социальное страхование, символы играют не менее важную роль. Основные их функции – информационная, идентификационная, экономическая, ориентирующая. Например, форменная одежда демонстрирует статус и направляет действия лица, взаимодействующего с носителем формы, в определенное русло. Нагрудный знак и единые идентификационные знаки, в свою очередь, быстро передают информацию об их обладателе.

Такая характеристика позволяет сделать промежуточный вывод о том, что качество символов, их значение и роль не зависят от числа упоминаний, по крайней мере в отраслях, где это количество превышает 50. Меняется ли ситуация в отраслях, где упоминаний сравнительно мало? Попробуем ответить на этот вопрос.

Итак, к отраслям с минимальным количеством упоминаний (всего 104) о символах относятся следующие (рис. 5):

- 1) 190.000.000 Законодательство об образовании, 200.000.000 Законодательство о научной деятельности, 210.000.000 Законодательство о культуре (35 упоминаний);
- 2) 080.000.000 Финансы (32 упоминания);
- 3) 170.000.000 Уголовное право. Исполнение наказаний (12 упоминаний);
- 4) 120.000.000 Информация и информатизация (12 упоминаний);
- 5) 060.000.000 Труд и занятость населения (6 упоминаний);
- 6) 110.000.000 Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды (4 упоминания);
- 7) 040.000.000 Семья (3 упоминания).

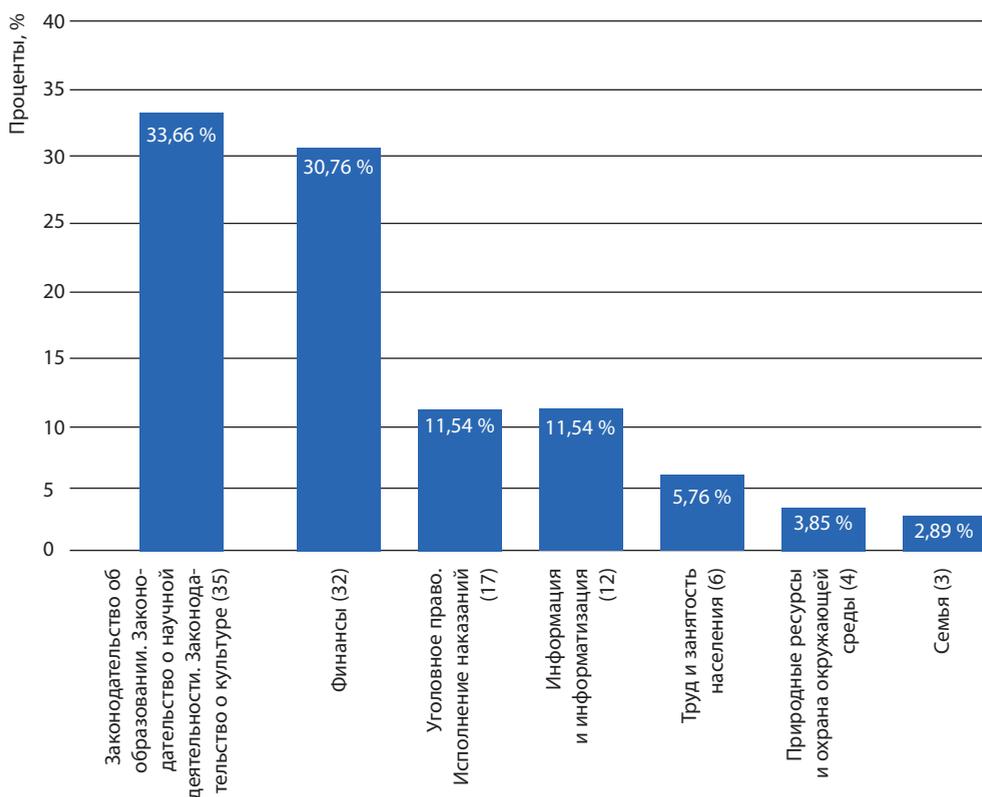


Рис. 5. Количество символов по отраслям третьей группы

Нормы первой группы отраслей содержат в себе небольшое количество символов: знак, печать, герб, эмблему и наименование. Несмотря на то что эти символы перекликаются с символами других отраслей права, особенно гражданского, они имеют специфическое и уникальное значение для рассматриваемых отраслей. В частности, они играют роль юридических фактов, ориентируют и идентифицируют. Яркий пример – школьная форма или дресс-код в университетах и иных учебных заведениях.

Финансовое законодательство, в свою очередь, содержит большее количество символов: награды, знаки отличия, государственные регистрационные знаки, сувенирные изделия и др. При этом, как ни парадоксально, совокупность указанных символов выполняет меньшее количество функций, в частности ориентирующую, идентифицирующую и экономическую. Заметим, что схожие функции выполняют символы семейного права и трудового права, так как среди них выделяют различные бланки и формы, а также печати, служащие для сокращения бумажной волокиты, лаконичности, быстроты и доступности заключения или оформления различных документов.

В области уголовного права и исполнения наказаний важную роль играют обозначающие знаки: пограничные, знаки обслуживания, регистрационный знак транспортного средства и нагрудные знаки у осужденных. Они играют роль идентификаторов и информируют о лице (например, стороне уголовного процесса) или явлении.

В стремительно развивающейся области информации и информатизации символы играют немалую роль. Они специфичны и условно делятся на две группы: перенесенные в электронный вид символы из других отраслей (например, электронная подпись) и созданные непосредственно в информационной среде (доменное имя). Такие символы позволяют взаимодействовать на большем пространстве с большим кругом лиц, чем это возможно в реальном мире.

Примечательно и несравненно велико значение символов, закрепленных в нормах, регулирующих природные ресурсы и охрану природной окружающей среды. Такие символы, как Красная книга, границы лесопаркового зеленого пояса, флаги, вымпелы, эмблемы и другие словесные, изобразительные и объемные обозначения или их комбинации, отражающие характерные особенности государственных природных заповедников, направлены прежде всего на защиту окружающей среды (нехарактерную для других отраслей функцию), а также часто выступают в качестве идентифицирующих знаков, правоустанавливающих и ориентирующих обозначений.

Специфика правовых символов, отраженных в законодательстве Российской Федерации

Правовые символы пронизывают самые различные отрасли современного отечественного законодательства и стали неотъемлемой частью общества. Изо дня в день каждый гражданин сталкивается с ними, но зачастую не обращает на них внимания, так как символы стали привычными и даже обыденными. В исследовании мы анализируем федеральное законодательство без учета законов субъектов РФ, так как, на наш взгляд, оно отражает наиболее полную и достоверную картину российских реалий.

Начнем с отрасли конституционного права. В ней преобладают такие понятия, как флаг, гимн и герб. Найти определение флага, герба и гимна РФ можно в федеральных конституционных законах «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гербе Российской Федерации» и «О Государственном гимне Российской Федерации». Важно, что данные символы имеют как описательное, так и легальное определение, что подчеркивает их значимость на государственном уровне. Причина, на наш взгляд, очевидна. Задача законодателя – максимально понятно и просто объяснить сущность таких понятий, как герб, гимн и флаг, потому что они имеют важное идеологическое значение. Более того, эта группа символов выполняет идентификационную функцию, которая помогает гражданам отождествлять себя со своей страной. На наш взгляд, среди данных символов наибольшее значение должен играть гимн, так как он оказывает более сильное воздействие на субъект, заставляя его проникнуться патриотическим духом.

Рассмотрим отрасль гражданского права, которая содержит наибольшее упоминание символов, чем любая другая. Самые часто встречающиеся понятия – «товарный знак», «знак обслуживания», «фирменное наименование» и «печать». За каждой из этих категорий закреплено легальное определение, содержащееся в Гражданском кодексе РФ или в подзаконных актах. Хотелось бы отметить, что, несмотря на объективную сложность отечественного законодательства, дефиниции законодателя довольно просты для понимания и уяснения. Это важно, так как дефиниции выполняют важную функцию поддержания гражданского оборота, и если объяснение, что означает и для чего необходим тот или иной символ, не будет четким, то его использование станет затруднительным, в худшем случае граждане перестанут его использовать вовсе.

Отрасль административного права содержит большое количество символов, выполняющих регулятивную и ориентационную функцию (например, «специальные информативные знаки», «дорожные знаки», «знаки отличия»), но также в ней присутствуют символы, которые нормативно не закреплены, то есть имеют смежное отношение к праву (например, символика экстремистских организаций), и символы из других отраслей права (например,

гражданского и конституционного). Большинство символов в отрасли административного права имеют либо легальное, либо описательное определение, но некоторые не имеют дефинитивного закрепления. Так, например, «звуковой» и «световой» сигналы не были объяснены законодателем. Можно предположить, что данные символы были оставлены без дефиниции в целях соблюдения принципа *manifestum non eget probatione* («очевидное не нуждается в доказательстве», *лат.*), но этот же аргумент мы могли бы предложить в отношении других символов, таких как печать или флаг. Возможно, при формулировке определения законодатель все-таки ориентируется на специфику отрасли права, в которой данная категория будет использоваться. То есть вопросы идеологии и гражданского оборота должны регулироваться максимально тщательно, в то время как вопросы соблюдения остальной части законодательства, по всей видимости, не так важны. Можно сказать, что казуистический способ построения системы права был уместен в Средние века, но не в наши дни.

Относительно отрасли уголовного права мы можем сказать, что в нем не закрепляются дефиниции символов, так как это никак не коррелирует с его природой. Первоначальная цель данной отрасли заключается в защите общества от противоправных посягательств, и поэтому символы в ней упоминаются, но с целью охраны.

В таможенном законодательстве и законодательстве о правоохранительных органах упоминаемые в них символы преимущественно взяты из отрасли административного права и выполняют те же ориентационные и регулятивные функции. Но присутствует отличительная черта: в них содержатся положения о наградах и нагрудных знаках. Предположим, это означает, что законодатель поощряет охрану одних символов, награждая работников другими.

В законодательных актах таких отраслей, как спорт и туризм, социальное обеспечение, безопасность и охрана правопорядка, природная охрана, образование, наука и культура, содержатся упоминания символов, которые ориентированы преимущественно на выполнение декларативных, регулятивных и идентификационных функций. «Награда», «удостоверение», «спортивная символика» необходимы лишь для поощрения лиц, занятых в данной сфере, а также для их выделения из общей массы граждан и государственных служащих.

В отрасли международного права используемые символы полностью совпадают с символами из конституционного и гражданского права. Те же «товарные знаки», «знаки обращения», «герб» и «флаг» часто упоминаются в ней, но существует важная отличительная черта: информация, которая передается посредством этих символов, транслируется не только внутри страны, но и за ее пределы. Стоит отметить, что ранее мы говорили о простых и четких дефинициях символов, которые закрепил законодатель в отношении

символов, используемых в гражданском обороте и в рамках конституционного права. Столь детальная проработка необходима, чтобы Россия не имела каких-либо проблем на международной арене, так как используются одни и те же категории.

Итак, правовые символы, используемые постоянно и повсеместно, пронизывают отечественное законодательство. Законодатель дает им лаконичные и понятные дефиниции, хотя и не для каждого символа. Граждане обязаны знать не только о том, как выглядят или звучат правовые символы, но и о том, как к ним нужно относиться и как они охраняются.

Нормативно-правовые источники

- Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О Государственном флаге Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2014) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 52. Ст. 5020.
- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть IV) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52. Ст. 5496.
- Указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 (ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

Литература

- Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А.* Теория государства и права в схемах и определениях. М., 1998. 251 с.
- Бенвенист Э.* Общая лингвистика. М., 1974. 448 с.
- Бердяев Н. А.* Философия свободного духа. М., 2006. 416 с.
- Быкова Т. Н.* Политическая символика: к проблеме определения и происхождения // Вестник Севастопольского национального технического университета. Вып. 91: Политология. 2008. С. 145–148.
- Вопленко Н. Н.* Правовая символика // Правоведение. 1995. № 4–5. С. 71–73.
- Вопленко Н. Н.* Способы правоприменения: понятие и основные черты // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2008. № 10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sposoby-pravoprimereniya-ponyatie-i-osnovnyye-cherty> (дата обращения: 03.09.2018).
- Глушаков А. Ю.* Правовой символ: понятие, признаки, классификация // Социология власти. 2009. № 2. С. 199–206.
- Гончарова Н. С.* Символизм в праве // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2016. № 1 (24). С. 91–97.
- Давыдова М. Л.* Правовые символы и символы в праве: понятие, значение, классификация // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 56–63.
- Давыдова М. Л.* Юридическая техника: проблемы теории и методологии: монография. Волгоград, 2009. 318 с.
- Керимов Д. А.* Философские проблемы права. М., 1972. 472 с.
- Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И.* Юридическая техника: учебник. М., 2014. 536 с.

- Мамардашвили М. К., Пятигорский А. М.* Символ и сознание: Метафизические рассуждения о сознании, символическом и языке. М., 1994. 224 с.
- Никитин А. В.* Правовой символ как прием юридической техники // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2002. С. 440–450.
- Первушина Н. А.* Феномен символа: концептуальные проблемы исследования // Вестник Томского государственного педагогического университета. 2011. № 11. С. 187–191.
- Пирс Ч. С.* Избранные философские произведения. М., 2000. 448 с.
- Пирс Ч. С.* Что такое знак? // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2009. № 3 (7). С. 88–95. URL: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/phil/07/image/07-088.pdf>.
- Сычева С. Г.* Проблема символа в философии. Томск, 2000. 197 с.
- Шарно О. И.* Правовые символы как средства правоприменительной техники: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2014. 183 с.
- Эко У.* Отсутствующая структура. Введение в семиологию. СПб., 2006. 544 с.
- Peirce Ch. S.* Collected papers of Charles Sanders Peirce. 8 vol. Harvard: Harvard University Press, 1931. Vol. 1. 5092 p.

Оценка регулирующего воздействия как новая технология взаимодействия государства и общества в законодательной сфере

*Г. А. Меньшикова, С. В. Евстратчик**

Оценка регулирующего воздействия — это новая технология, внедряемая в систему государственного управления в рамках административных реформ и общего курса на регулирование процесса принятия управленческих решений. Она подразумевает привлечение общественности, экспертов, представителей бизнеса к оценке действующих нормативно-правовых актов и экспертизе предлагаемых проектов.

В статье изложен зарубежный опыт, выявлены особенности действующей практики в нашей стране, описан переход с 2018 г. на новую методiku оценки качества работы административных органов в регионах по степени их включенности в проведение оценки регулирующего воздействия.

Ключевые слова: *оценка регулирующего воздействия, зарубежный и российский опыт, новая методика оценки качества работы регионов по внедрению оценки регулирующего воздействия.*

Введение

Уже более пяти лет оценка регулирующего воздействия (ОРВ) применяется в Российской Федерации (в Европе же и в США имеется почти полувековой опыт развития этой технологии), а россияне почти ничего и не знают о новом формате возможного участия в развитии законодательной базы страны. Думается, что подавляющая часть юристов и преподавателей общественных наук, не говоря уже о представителях других профессий, увидев

* Меньшикова Галина Александровна, кандидат экономических наук, доцент факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета. menshikova.g.a@mail.ru

Евстратчик Светлана Васильевна, кандидат экономических наук, доцент экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. s.evstratchik@gmail.com

© Г. А. Меньшикова, С. В. Евстратчик, 2019

аббревиатуру ОРВ, вспомнит о респираторных заболеваниях, но никак не о новой технологии государственного управления.

Конечно, термин «оценка регулирующего воздействия» вряд ли понятен населению, равно как и его зарубежный прообраз – Regulatory Impact Assessment (Analyses) (RIA). Суть его – в допуске к участию, а точнее, в получении права на участие в обсуждении уже действующих или проектируемых нормативно-правовых актов (НПА). В России процедура обсуждения пока распространена не на все акты, а только касающиеся бизнеса и не затрагивающие сферу распределительных отношений (бюджета, финансирования программ и т. д.). Принять участие в обсуждении можно либо на публичных слушаниях, либо путем заполнения опросных листов по текстам законов на интернет-портале иницилирующего обсуждения органа власти. Подробная процедура ОРВ уже описана¹.

Таким образом, ОРВ – это новый этап в становлении системы законодательства, который предполагает участие в обсуждении всех заинтересованных лиц или экспертов. В настоящее время в полной мере оценить роль новации крайне сложно, поскольку это начало перехода к новому этапу управления, когда все (или важнейшие) управленческие решения будут обоснованы и публично обсуждаемы (а точнее, отрегулированы). Внедрение ОРВ, во-первых, предопределяет включение населения в законодательный процесс, что соответствует идеям административной реформы и формирования гражданского общества. Во-вторых, ОРВ означает не только критику отдельных положений или акта в целом, но и анализ перспектив, эффективности вносимых изменений. Любой законопроект или поправки к действующим НПА сопровождаются справкой о расчете экономической эффективности изменений. Такое включение в сферу аналитики как работников органов власти, так и населения – отражение современного понимания управления, когда в центр политики ставится оценка принимаемого решения.

Подводя итог вводной части, приведем определение понятия «оценка регулирующего воздействия». Разработчики ОРВ считают, что «это системная процедура разработки и принятия регулятивных решений с участием потенциальных адресантов данного регулирования»².

¹ *Меньшикова Г. А., Миронова Н. А., Пруель Н. А.* Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестник С.-Петербург. гос. ун-та. Серия 12: Социология. 2016. Вып. 3. С. 101–117.

² Это определение было дано А. К. Фоминых, начальником отдела методического обеспечения Центра ОРВ при НИУ ВШЭ, на региональном семинаре «Оценка регулирующего воздействия в Северо-Западном федеральном округе РФ. От теории – к практике» (Санкт-Петербург, 19–20 июня 2014 г.).

Зарубежный опыт проведения ОРВ

ОРВ – общепринятая мировая практика отношений между законодательными органами управления и населением. Она активно внедряется с 1980-х гг. Ее родиной считается Дания, где уже в 1960-х гг. население стало участвовать в обсуждении законов, программ, бюджетных планов. В конце XX в. ведущие мировые державы разработали, а в первом десятилетии XXI в. реализовали специальные национальные программы внедрения ОРВ в практику управления. Они были приняты в Австралии, Австрии, Великобритании, Дании, Исландии, Италии, Канаде, Мексике, Нидерландах, Новой Зеландии, Норвегии, Португалии, США, Финляндии, Франции, ФРГ, Швеции и Японии¹. В Австралии была разработана как общенациональная программа, так и программы для отдельных штатов: Южного Уэльса, Квинсленда и Южной Виктории, а в США – для Нью-Йорка. Отдельная программа создана для ЕС.

Выделим некоторые общие черты, которые отражают суть процедуры, воплощая обязательные принципы ОРВ. Думается, что можно говорить как минимум о трех: процедуре (разнообразные и максимально широкие формы вовлечения населения в обсуждение), предмете анализа (законодательные документы) и аналитическом сопровождении.

В некоторых странах процедура ОРВ закреплена специальными законами, однако в большинстве государств она вписана в более общие законы – конституцию или базовые управленческие акты на национальном, региональном (муниципальном) и ведомственном (министерском) уровнях. Наряду с общими положениями приняты дополнительные принципы. Их названия характеризуют восприятие в стране роли ОРВ (см. табл. 1).

В большинстве стран действует орган, ответственный за проведение оценки. Он может находиться в ведении президента страны (в Мексике, США), премьер-министра (во Франции, Нидерландах) или канцлера (в Австрии), кабинета министров (в Дании, Новой Зеландии, Японии), правительства (в ФРГ). Как правило, при таком органе имеется централизованная служба по информации и регулированию. Так, в США это входящая в Департамент административно-бюджетного управления группа из 50 специалистов разных специальностей. В Великобритании – оперативная группа Better regulation («Лучшее регулирование»), а также Национальное бюро аудита, которое ежегодно представляет обзор достижений.

Параллельно во многих странах созданы независимые центры, контролирующие процедуру оценки и дающие свои, независимые заключения. Их создают бизнес-ассоциации, экономические (торговые) союзы, общественные экспертные организации. Как и государственные центры, они ежегодно публикуют отчеты о внедрении ОРВ.

¹ Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. 1995. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>.

Важно, что имеется и третий тип структур, ответственных за ОРВ, – аналитические (исследовательские) центры, которые помогают осуществлять оценочные процедуры. Например, в США с 1996 г. действует специальный центр Американского института предпринимательства (American Enterprise Institute) по изучению государственной политики (Public Policy Research).

Процедура проведения ОРВ во всех странах осуществляется по-разному. Прежде всего значительно различается конкретизация поля законодательных актов, подлежащих обсуждению. Здесь важно понять, что оценка не может касаться всех актов, поскольку проводится она по крайне сложной и в целом дорогостоящей процедуре.

Таблица 1

Названия некоторых актов, регулирующих процедуру ОРВ

№	На языке оригинала	Перевод
1	Citizen's Code of Regulatory Fairness and Regulatory Policy (Канада)	«Гражданский кодекс нормативной справедливости и политики»
2	Compliance Cost Assessment (Великобритания)	«Оценка регулируемых затрат»
3	Executive Order on Regulatory Planning and Review, Federal Government Economic Analysis (США, программы правления президента Б. Клинтона)	«Исполнительный приказ о планировании и обзоре регулирования», «Об экономическом анализе деятельности Федерального правительства»
4	The Commonwealth Tax Improvement, The Competition Principles Agreement (Австралия)	«Улучшение налогообложения в Содружестве», «Соглашение о принципах конкуренции»
5	Consequence Assessments (Норвегия)	«Оценка последствий»
6	Impact Assessment (Швеция)	«Оценка воздействия»
7	Études d'impact (Франция)	«Описание воздействия»

Приведенные в табл. 1 названия показывают, что в одних странах приоритет отдается социальным законам, в других – бюджетным планам, в третьих – налоговым актам. При этом отмечается общий тренд на постоянное расширение областей регулирования.

Сравнение механизмов ОРВ, применяемых в разных странах, приведено в табл. 2.

**Процедуры анализа регулирования,
разработанные в зарубежных странах¹**

Реквизиты актов об ОРВ	Тип анализа	Сфера покрытия	Цель анализа
США			
Указ Президента, государ- ственные акты, с 1974 г.	Анализ выгод и издержек	Все крупные (бюджет свыше 100 млн долл.) акты федерально- го уровня	Доказательство целесообразности и оптимальности законодательных актов
Голландия			
Распоряжение премьер- министра, с 1985 г.	Общий анализ воздействия (любыми мето- дами)	Законопроекты и подзаконные акты (уже дей- ствующие)	Принятие опти- мального решения
Великобритания			
Указ премьер- министра для кабинета министров, с 1985 г.	Общий анализ воздействия на бизнес	Законопроекты и действующие акты на обще- национальном уровне	Прозрачность процесса приня- тия законов, оценка их рацио- нальности для бизнеса
Швеция			
Распоряжение правитель- ства, указ премьер- министра, с 1987 г.	Анализ эффек- тов воздействия (по расходам бюджета, но с учетом эф- фективности)	В основном под- законные акты, но, возможно, и проекты	Принятие опти- мального реше- ния, консультации с заинтересован- ными лицами
Финляндия			
Правитель- ственная инструкция по подготовке проектов нор- мативных актов, с 1970 г.	Общий анализ воздействия, оценка пере- распреде- лительных эффектов	Законопроекты и подзаконные акты	Принятие оптимального решения

¹ Шевченко И. К., Костенко М. А., Федотова А. Ю. Генезис моделей оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в социально-экономическом развитии: зарубежный опыт и российская перспектива // Известия Южн. федер. ун-та. Технические науки. 2012. № 8. С. 56. URL: <http://izv-tn.tti.sfedu.ru/wp-content/uploads/2012/8/8.pdf>.

В большинстве стран проходят обсуждение все законодательные акты, подпадающие под заданное поле регулирования. В США ограничиваются только теми актами, которые имеют серьезные экономические последствия и требуют затрат свыше 100 млн долл. В России, как и во многих других странах, делается акцент на актах, принятие которых может противоречить интересам бизнеса. В табл. 3, составленной по тексту последнего из опубликованных отчетов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) об ОРВ¹, приведены данные по составу национальных законодательных актов, которые стали предметами ОРВ в разных странах в 2014–2015 гг.

Таблица 3

**Документы, подлежащие процедуре ОРВ в странах ОЭСР
(из 33 государств)**

№	Содержание оценочных документов	№ ²
1	Бюджетный план	30
2	Эффективность общественных расходов	30
3	Охрана окружающей среды	30
4	Регулирование малого бизнеса	29
5	Сдерживание конкуренции и контроль за социальной направленностью бизнеса	28
6	Обеспечение устойчивого развития	27
7	Гендерное равенство	26
8	Дискриминация особых социальных групп	26
9	Открытость рынка	26
10	Неравенство в доходах	25
11	Торговля	24
12	Зарубежные акты	18

Существенно различаются методологии проведения оценок. Так, одни страны оценивают ущерб для всей национальной экономики, другие – только для бизнеса, третьи – недополученные налоги³. Некоторые страны вообще

¹ Regulatory Indicators Survey Results. Measuring Regulatory Performance, OECD. 2015. URL: <http://www.oecd.org/regreform/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (дата обращения: 31.03.2018).

² N – количество стран, введших ОРВ соответствующего документа.

³ Regulatory Impact Analysis. P. 18.

не учитывают ущерб, поскольку оценивают социальные факторы: усугубление неравенства между полами, социальными слоями и др.

Необходимо отметить, что ОРВ – проявление, с одной стороны, административных реформ, которые проходят и будут продолжаться повсеместно и бесконечно, поскольку предела совершенству быть не может. С другой стороны, это отражение курса на осознанный процесс принятия управленческих решений, когда все решения, тем более такие значимые, как принятие законодательных актов, контролируются (регулируются). Во всех странах мира в систему управления внедряются аналитические процессы, а развитие ОРВ – лишь один, но не единственный пример, воплощающий этот тренд.

Институционализация процедуры ОРВ в России

В нашей стране попытки внедрить процедуру ОРВ обсуждались неоднократно, но окончательно новая технология была утверждена лишь в 2010 г. Вехи законодательного оформления ОРВ в России приведены в табл. 4.

Таблица 4

Перечень основных законодательных актов, легитимирующих ОРВ

№	Реквизиты и наименование законодательного акта	Уровень воздействия
1	2	3
1	ПП РФ № 336 от 15.05.2010 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»	Федеральный
2	РП РФ № 1021-р от 10.06.2011 «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции»	Федеральный
3	Региональный инвестиционный стандарт Агентства стратегических инициатив, введен в 2012 г. «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе»	Региональный
4	УП РФ № 601 от 07.05.2012 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	Федеральный

1	2	3
5	Приказ МЭР № 623 от 25.09.2012 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ»	Региональный
6	ПП РФ № 1318 от 17.12.2012 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»	Федеральный
7	Приказ МЭР РФ № 290 от 27.03.2013 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»	Региональный
8	ФЗ № 176 от 02.07.2013 «О внесении изменений в ФЗ „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ“ и ст. 7, 46 ФЗ № 131 от 06.10.2003 „Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ“ по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»	Региональный
9	Приказ МЭР РФ № 159 от 26.03.2014 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативно-правовых актов субъектов РФ»	Региональный
10	ПП РФ № 83 от 30.01.2015 «О проведении оценки фактического воздействия нормативно-правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»	Федеральный
11	ФЗ РФ № 447 от 30.12.2015 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»	Федеральный

1	2	3
12	ПП РФ № 613 от 30.06.2016 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»	Федеральный
13	Методика МЭР № 1613 от 26.10.2016 «Формирование рейтинга качества осуществления ОРВ и экспертизы в субъектах РФ»	Региональный

Примечание: МЭР – Министерство экономического развития РФ, ПП РФ – Постановление Правительства РФ, РП РФ – Распоряжение Президента РФ, ФЗ – федеральный закон, УП РФ – Указ Президента РФ.

Исследователи выделяют следующие этапы распространения ОРВ в РФ.

Первый этап – этап внедрения, заключался в осознании роли и необходимости нового инструмента управления. Он продолжался до 2010 г. и состоял в изучении мирового опыта.

Второй этап (2010–2013) – разработка инструментария, отбор ответственных организаций, подготовка методологического сопровождения. В этот период началось внедрение ОРВ на федеральном уровне, правда, в усеченном виде, то есть лишь применительно к действующим НПА. В 2012 г. была запущена экспертиза публичных актов через интернет-ресурсы, а также проведение публичных слушаний.

Третий этап (2013–2015) – распространение процедуры на уровень субъектов Федерации. Оно проходило поэтапно, то есть по мере подготовленности регионов к работе. Участие в программе поощрялось материально, желающим оказывалась методическая помощь. Регионами-лидерами стали Ульяновская, Волгоградская и Архангельская области, а также Башкирия. В виде эксперимента они разрабатывали технологии прохождения полной процедуры, то есть включения в ОРВ всех предполагаемых компонентов: 1) оценки концепции законодательного акта; 2) оценки принимаемого законодательного акта с учетом проведения экспертизы альтернативных вариантов и оценки выгод/убытков по каждому; 3) проведения мониторинга достижения задач, поставленных при принятии законодательных актов. С 2014 г. внедрение ОРВ стало практически повсеместным (кроме трех субъектов РФ – Чукотского АО, Ингушетии и Калмыкии) и проводится в полном объеме.

Четвертый этап (с 2015 г.) – поэтапное подключение к процедуре ОРВ муниципальных образований. Сначала ее осуществляли регионалы-лидеры, которым помогали финансово и методологически, затем, по мере готовности местного самоуправления (МСУ), ОРВ и там стала привычной и обязательной.

Руководящим органом по внедрению и проведению ОРВ было назначено Министерство экономического развития (МЭР), в нем был выделен Департамент оценки регулирующего воздействия. Параллельно, как правило при экономическом департаменте субъектов Федерации (региональных или муниципальных органов власти), создавались уполномоченные органы (структуры) или назначались лица, ответственные за прохождение НПА через процедуру ОРВ. Действуя разными методами: организуя публичные слушания (этот путь желателен для разработчиков проектов) или формируя рабочие группы экспертов из представителей бизнес-ассоциаций, – они собирают информацию, необходимую для аналитической оценки вводимых новаций.

В 2017 г. процедуру ОРВ активно внедряли в практику. За год было подготовлено 5000 документов, 15% из них составили отрицательные отзывы¹. Думается, что показательны не только количественные результаты. Весьма значимым стал переход с 2018 г. на новую систему оценивания качества работы региональной власти. Рейтинги регионов по их успешности в ОРВ применялись и ранее, теперь же будет учитываться не только количество и качество экспертных документов, но и уровень обсуждения, наличие информационного портала у субъекта государственного управления, территориальный охват процедурой органов МСУ.

Выявлены следующие проблемы.

1. Чрезвычайно широкое поле (количество актов) при ограниченных средствах, что предполагает разработку системы фильтров: количественные характеристики (параметры), решение совета или председателя совета при отборе актов и др. Учитывая ориентацию новой методики на качество и системность проведения процедуры ОРВ, думается, что интенция к росту объема будет преодолена.
2. Недостаточная разработанность принципов и методов проведения экспертных оценок. Представляется, что это является результатом нескольких причин: 1) низкого качества статистической базы в целом по стране и на региональном уровне в частности; 2) нежелания искать профильных экспертов (представителей профессиональных сообществ); 3) неумения проводить публичные слушания (распространяя на них технологию проведения социологами фокус-групп); 4) низкой активности бизнес-сообщества как главного эксперта.
3. Отсутствие подготовленных специалистов, обладающих аналитическими компетенциями в области ОРВ.
4. Комплексность оценок и их полное включение в законотворческую практику.

¹ Доклад МЭР «О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2017 году». URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/201727121> (дата обращения: 02.04.2018).

Подводя итог, отметим успехи РФ в распространении процедуры ОРВ. Бесспорно, главная заслуга принадлежит МЭР, которое провело и проводит огромную работу в этом направлении. Основная проблема – участие всего сообщества (экспертов-аналитиков, представителей бизнеса и общественности) в процедуре. Нельзя не отметить и серьезное отставание статистической базы, что крайне затрудняет сбор аналитической информации.

Современная методика проведения межрегиональных сравнений качества проведения работ по ОРВ

С целью поддержания контроля и интереса к процедуре МЭР разработало и проводит конкурсы между субъектами Федерации по внедрению процедуры. Регионы – лидеры страны по проведению в них процедур ОРВ в 2017 г. – Хабаровский и Краснодарский край, Ульяновская область. Разработаны критерии конкурса на 2018 г. Системный подход к внедрению процедуры подразумевает качество оценочных документов, наличие отрицательных отзывов, разнообразие форм привлечения экспертов (табл. 5).

Таблица 5

Суть новой методики оценивания регионов по качеству проведения ОРВ

№	Блоки показателей	Уд. вес, %	Критерии оценивания
1	2	3	4
1	Механизм проведения ОРВ	45	<ol style="list-style-type: none"> 1. Системность в проведении ОРВ по НПА. 2. Нормативная обеспеченность. 3. Обязательность заключения для всех проектов НПА (по тематике). 4. Обязательность процедуры для НПА Законодательных собраний региона. 5. Нормативное закрепление процедуры урегулирования разногласий. 6. Наличие расчетов по альтернативным способам в заключении об ОРВ. 7. Нормативное закрепление дифференцированного подхода к ОРВ. 8. Количество замечаний по публичным обсуждениям. 9. Системность в проведении экспертиз НПА.

1	2	3	4
			10. Доля НПА, в которые внесены изменения, в общем количестве. 11. Наличие форм документов, необходимых для проведения ОРВ
2	Методическое и организационное сопровождение	15	1. Приведены примеры составления заключений на региональном портале ОРВ. 2. На портале имеется информация об итогах публичных слушаний. 3. Факты взаимодействия с уполномоченным по делам предпринимательства. 4. Создание совещательного органа по ОРВ. 5. Проводятся региональные мероприятия по ОРВ
3	ОРВ в органах МСУ	15	1. Системность прохождения ОРВ на уровне экспертиз НПА в МСУ. 2. Нормативная обеспеченность на уровне МСУ. 3. Системность прохождения ОРВ на уровне проектов НПА в МСУ. 4. Информация о публичных консультациях. 5. Наличие форм документов, необходимых для проведения ОРВ на уровне МСУ. 6. Наличие регионального акта, содержащего перечень МСУ, где проведение ОРВ является обязательным
4	Независимая оценка	25	1. Публичность (открытость) информации по ОРВ. 2. Участие представителей предпринимателей в ОРВ. 3. Учет мнения предпринимателей в заключении по ОРВ. 4. Рост качества принятия государственных решений в регионе

Принятие новой методики характеризует новый этап в становлении процедуры (можно сказать – института) ОРВ. Она подтверждает достигнутый высокий уровень прохождения процедуры ОРВ в регионах, включая МСУ, становление как обязательной, легитимно прописанной и компетентно выполняемой деятельности. Понятно, что переход на новую методику расширяет требования к специалистам в этой области. Они должны быть не только экспертами в области законодательства и экономистами-аналитиками, но и организаторами, не только уметь сотрудничать с бизнес-ассоциациями, но и инициировать публичные слушания с участием индивидуальных предпринимателей.

Анализ новых требований показал преимущества регионов, давно внедривших процедуру ОРВ, а также тех, где местные лидеры проявили заинтересованность и оказали поддержку работникам, ответственным за ОРВ. Без помощи «сверху» трудно ввести в работу законодательных органов дополнительную процедуру, активизировать деятельность бизнес-сообществ, а также найти средства для проведения промежуточных и итоговых мероприятий.

Литература

- Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. 1995. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>.
- Regulatory Indicators Survey Results. Measuring Regulatory Performance, OECD. 2015. URL: <http://www.oecd.org/regreform/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (дата обращения: 31.03.2018).
- Доклад МЭР «О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2017 году». URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depregulatinginfluence/201727121> (дата обращения: 02.04.2018).
- Меньшикова Г. А., Миронова Н. А., Пруель Н. А.* Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестник С.-Петерб. гос. ун-та. Серия 12: Социология. 2016. Вып. 3. С. 101–117.
- Шевченко И. К., Костенко М. А., Федотова А. Ю.* Генезис моделей оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в социально-экономическом развитии: зарубежный опыт и российская перспектива // Известия Южн. федер. ун-та. Технические науки. 2012. № 8. С. 52–57. URL: <http://izv-tn.tti.sfedu.ru/wp-content/uploads/2012/8/8.pdf>.

Правовая информация и проблемы обеспечения доступа к ней

*К. Н. Княгинин**

В статье рассматриваются проблемы, которые разрешаются и порождаются благодаря использованию цифровых телекоммуникационных технологий при обеспечении доступа к правовой информации. Исследуются предназначение и функции публичных центров правовой информации.

Ключевые слова: *правовая информация, информационно-правовые системы, публичные центры доступа к правовой информации, правовое просвещение.*

Следование указаниям права при совершении значительного числа действий, которые нельзя назвать общественно нейтральными, — удел отнюдь не только профессиональных юристов. Каждый человек вынужден руководствоваться предписаниями множества правовых норм, регламентирующих его не только публичные (конституционные, административные, финансовые и т. д., складывающиеся с «агентами» государственной и муниципальной власти), но и частные (имущественные, трудовые, семейные и т. д.) отношения².

Конечно, в привычных ситуациях многие действия, попадающие под правовое регулирование, люди осуществляют, основываясь на своем «приблизительном» понимании правового порядка. «Среднестатистический»

* *Княгинин Константин Николаевич*, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина». knyagin@prlib.ru

© К. Н. Княгинин, 2019

¹ В свое время еще Екатерина Великая в Наказе Уложенной комиссии отметила: «Законы делаются для всех людей, все люди должны по оным поступать» (Наказ ее императорского величества Екатерины Второй, самодержицы всероссийской, данный Комиссии о сочинении проекта Нового уложения, с принадлежащими к тому приложениями. СПб., 1776. С. 137).

человек может, например, заключить и исполнить тысячи, если не десятки тысяч, повседневных договоров купли-продажи, так и не ознакомившись с тонкостями нормативного описания данной сделки; выдавать доверенности, не имея четких представлений о деталях строения договора поручения; платить налоги, не зная конструкции, которую принято именовать «составом налога», и т. д. Порой действия, совершаемые во реализацию правовых предписаний, даже не осознаются теми, кто их выполняет, как юридически значимые.

Но оказывается сложным совершать надлежащим образом правомерные действия на основе собственного «житейского опыта и здравого смысла» в нетипичных для обычного человека ситуациях. Многие в таких обстоятельствах пытаются сначала найти того, кто обладает соответствующим опытом, и получить от него наставления, которые могут оказаться пригодными и достаточными в относительно простых случаях. Однако и собственный, и сторонний правовой «житейский опыт» (в юридической доктрине его принято именовать «обыденным правосознанием») может подвести человека: спровоцировать неправомерное поведение ложным пониманием нормативных дозволений и запретов. Поэтому каждому желательно как можно чаще сверять свои обыденные правовые представления с тем, что предписывается законодательством, и в ситуациях, которые могут показаться вполне очевидными.

Но житейского опыта заведомо недостаточно в случаях, когда приходится совершать какие-либо особо ответственные и сложные юридические действия, предполагающие «включение» множества связанных системой взаимных прав и обязанностей участников и (или) соблюдение замысловатой формальной процедуры. В таких случаях надо знать соответствующие правовые предписания не «приблизительно и в целом», а в деталях. Потребность в таком знании возрастает в условиях правового конфликта. Если сталкиваются две или более точек зрения о юридически должном, стороны вынуждены обращаться к правовым нормам и оперировать их точным содержанием. Отсылки к обыденным представлениям о действующем праве не будут восприниматься как исчерпывающе подтверждающие позицию конфликтующего. При взаимодействии гражданина с органами публичной власти и их должностными лицами официальная сторона этих отношений в силу своего статуса обязана действовать на основе не «общих представлений», а рассчитанных на соответствующую ситуацию правовых норм, прямо ссылаясь на них, а зачастую и толкуя их для лучшего понимания противоположной стороной. Чтобы взаимодействовать на равных с представителями власти, гражданину также необходимо обращаться непосредственно к положениям законодательства и приводить свой вариант их детальной интерпретации.

Как видим, в ответственных жизненных ситуациях полноценное (развернутое и точное) представление о содержании правовых норм становится для человека критически важным. Демократическое цивилизованное государство должно принимать меры к тому, чтобы информация о положениях действующего законодательства была доступна всем гражданам.

Принцип, закрепленный в ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации («Законы подлежат официально 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»), можно назвать стартовым¹. Если тексты затрагивающих права, свободы и обязанности личности нормативных актов изначально пребывают в режиме «ограниченного доступа», граждане попросту будут лишены возможности соотносить свое поведение с правовыми нормами, что негативно отразится и на использовании прав и свобод, и на исполнении обязанностей².

¹ В п. 10 Указа Президента РФ от 23.05.1996 № 763 данное нормативное положение было конкретизировано: «Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров» (см.: Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2663).

² В советский период отечественной истории практика сокрытия касающихся граждан нормативных актов была распространенной. Как отмечал в одном из своих заключений Комитет конституционного надзора СССР, в то время как в международно-правовых документах, например в Итоговом документе Венской встречи (1989), говорится о том, что государства-участники должны «эффективно обеспечивать право лиц знать свои права и обязанности... и поступать в соответствии с ними, с этой целью публиковать и делать доступными все законы, административные правила и процедуры, относящиеся к правам человека и основным свободам», действующие в СССР правила допускают «применение неопубликованных нормативных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан. В настоящее время (речь о рубеже 1980–1990-х гг. – К. К.) имеется множество таких актов с грифами „секретно“, „не подлежит опубликованию“, „не для печати“, „для служебного пользования“ и т. п., в том числе указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР по вопросам гражданства, подсудности уголовных дел, амнистии, административной ответственности, трудовых отношений и социального обеспечения, выселения граждан из жилых помещений; постановления и распоряжения Совета Министров СССР по вопросам пенсионного обеспечения, оплаты труда, предоставления жилых помещений, использования труда осужденных и их перевоспитания, условий и оплаты труда советских граждан, работающих за границей. Министерства и ведомства СССР также издают большое число закрытых нормативных актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан СССР или порядка их осуществления. Распространена практика присвоения грифов „секретно“, „не для печати“ и т. д. отдельным положениям (статьям, пунктам) нормативного акта, которые при публикации его текста не приводятся. Предоставление должностным лицам права... публиковать

Однако простое опубликование нормативных актов в формально не засекречиваемом официальном изданном на бумаге источнике еще не делает правовую информацию общедоступной в полном смысле этого слова. Такое опубликование только создает условие для потенциального доступа любого лица к этой информации. Но если соответствующий источник труднодоступен, как и последующие официальные и полуофициальные бумажные переиздания включенных в него актов, то и содержащаяся в нем информация останется такой же¹. Массовые тиражи официальных изданий «ведомостей», «вестников», «собраний», «бюллетеней» законодательства, как изданий и переизданий отдельных нормативных актов и их сборников, дополненные механизмами «доставки» этих изданий до населения (в первую очередь речь о публичных библиотеках, а также образовательных учреждениях, правозащитных организациях, просветительских обществах и т. д.), решали в доцифровую эпоху проблему доступа граждан к правовой информации. Однако это решение обречено было стать паллиативным, поскольку ни вглубь, ни вширь охват правовой информацией на бумажных носителях не мог выйти за определенные ограничения.

Дело не только в материальных и организационных издержках на обслуживание соответствующих механизмов, неизбежных при использовании такой схемы распространения информации. Чтобы сделать их всеохватывающими, потребуются огромные финансовые и человеческие ресурсы.

или не публиковать нормативные акты открывает возможность для произвольного, неправомерного и не контролируемого обществом ограничения прав и свобод, для возложения на граждан дополнительных, нередко обременительных обязанностей, а также предоставления неоправданных льгот отдельным категориям граждан. В результате граждане лишаются возможности в полной мере использовать свои конституционные и иные права и свободы, в отношении которых изданы закрытые акты. В то же время они нередко не могут судить, правомерно ли действует по отношению к ним должностное лицо, руководствующееся закрытыми инструкциями, что затрудняет борьбу с произволом и препятствует реализации конституционного права на обжалование неправомерных действий государственных органов и должностных лиц. В ряде случаев граждане подлежат юридической ответственности за нарушение правил, с которыми они не имели возможности ознакомиться» (см.: Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 29 ноября 1990 г. № 12 (2–12) «О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 50. Ст. 1080).

¹ Примеры, вероятно, сознательного ограничения доступа населения к открытым источникам права можно найти в истории отечественного государства: «КЗоТ 1922 г., подвергнутый принципиальной переработке, с 1938 по 1952 гг. не переиздавался, а в 1952 г. вышел в качестве нумерованного издания, распространявшегося по спискам для работников судов и прокуратуры. Парадоксально, но в стране „победившего пролетариата“ пролетарии не имели возможности напрямую ознакомиться со своими трудовыми правами. Такая же судьба постигла и Положение о товарищеских судах. Систематизированные сборники по трудовому законодательству с конца 1920-х гг. издавались крайне редко и носили отрывочный характер» (см.: *Лушников А. М., Лушникова М. В.* Российская школа трудового права и права социального обеспечения: портреты на фоне времени (сравнительно-правовое исследование). Ярославль, 2010. Т. 1. С. 31).

Кроме того, «бумажная» модель опубликования и последующего распространения нормативных актов затрудняет актуализацию правовой информации. Неактуальная правовая информация в каком-то отношении хуже ее полного отсутствия. На основе такой информации гражданин может совершать неправомерные действия, будучи убежденным в своей правоте, в то время как, не располагая никакой информацией, он, скорее всего, бездействовал бы (оговоримся, что и бездействие может быть в определенных случаях неправомерным). Логика же законотворческой работы предполагает перманентную актуализацию правовой информации из-за частого внесения поправок во многие действующие нормативные акты. Обновление (редактирование) текстов нормативных актов после решений законодателя – дело трудоемкое и требующее навыков. Вариант квалифицированного централизованного обновления текстов источников права, используемых в бумажной форме, возможен лишь теоретически, для практической реализации он малоприменим. Нормативные акты невозможно бесконечно переиздавать целиком в новых редакциях ни в официальных изданиях, ни в полуофициальных (и даже неофициальных) сборниках в силу несоразмерных затрат на их подготовку. Реализованная в 1970–1980-х гг. идея издания так называемых сводов законов (СССР и РСФСР) в виде разъемных книг (тетрадей) с заменяемыми листами, что позволяло перепечатывать не текст нормативного акта целиком, а только тот лист, на котором был напечатан измененный фрагмент, оказалась малопродуктивной в силу сложности оперативного «управления» обновлением такого издания¹. В итоге приходилось прибегать к режиму мониторинга текущего состояния текстов нормативных актов на местах и ручному внесению правок в предыдущие редакции этих текстов (путем зачеркивания и вписывания, заклеивания и вклеивания). При этом даже во многих специализированных юридических учреждениях такая сложная работа велась, что называется, с переменным успехом. Встречались случаи, когда судебные решения отменялись по причине применения судом если не закона, то подзаконного акта, неверный текст которого суд принимал за истинный². Понятно, что при работе с источниками в низовых публичных библиотеках число таких случаев было больше.

¹ Как указывал А. Х. Саидов, «в середине 70-х годов началось осуществление программы издания Свода законов СССР и союзных республик. В 1985 г. завершилось издание десятичного Свода законов СССР. Всего в Свод законов было включено 1367 нормативных актов. Будучи нестабильными по содержанию (оперативное обновление которого так и не удалось наладить), эти тома остались мертвым памятником эпохи застоя» (Саидов А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): учеб. М., 2003. С. 220).

² Было отменено решение, вынося которое, суд первой инстанции исходил из содержания правовых норм, изложенного в письме начальника управления кадров и учебных заведений Министерства нефтяной промышленности СССР, а не из предписаний действовавшего в тот момент Положения об аттестации преподавательских и руководящих работников средних специальных учебных заведений, текст которого не так-то просто было получить (см.: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1985. № 9. С. 1).

Наступление того этапа общественного развития, который принято называть «цифровой эпохой», позволило намного эффективнее решать многие застарелые и вновь возникающие экономические, политические и другие проблемы. Использование цифровых и телекоммуникационных технологий в деле распространения правовой информации способно принести поистине прорывные результаты. Ведь информация в цифровой форме не ограничена «тиражами изданных текстов». Размещенная в доступной базе (доступных базах), она может быть открыта потенциально бесчисленному числу пользователей в потенциально бесконечном числе мест (ограничения накладываются только количеством «принимающих» электронных устройств и разветвленностью и пропускной способностью всеобщих и локальных компьютерных сетей). Кроме того, в таком виде информация может мгновенно доставляться адресатам. Наконец, информационные технологии позволили решить и острую именно для правовой сферы проблему централизованного оперативного и квалифицированного обновления текстов нормативных актов и предоставления их пользователям по запросу во множестве целевых редакций (действовавших в прошедшие периоды и действующих в настоящее время и даже в редакциях, которые еще только вступят в силу в будущем). Это позволяет определиться с системой норм в их взаимосвязи, что желательно для получения полной картины правового регулирования соответствующих отношений в каждый конкретный момент.

Однако надо заметить, что перечисленные достоинства цифровых технологий помогают одолеть только технические ограничения, которые были характерны для механизма обеспечения доступа к правовой информации, изданной в бумажном виде. Социальные ограничения данные технологии не устраняют, хотя, впрочем, создают предпосылки для поиска способов более эффективного преодоления и этих ограничений. Правовая информация на основе цифровых технологий может оперативно обновляться и подаваться в форме только потенциально более доступной, но реально доступной эту информацию способно сделать только функционирование адекватных механизмов доставки ее гражданам или, что правильнее с учетом цифрового представления информации, адекватных механизмов получения ее гражданами. Существование электронных баз выверенной правовой информации без таких механизмов не сделает правовую информацию по-настоящему доступной, как не делало официальное и полуофициальное опубликование на бумаге текстов нормативных актов без разветвленной системы публичных учреждений, имевших соответствующие издания в своих фондах. Но все-таки на основе цифровых и телекоммуникационных технологий эффективные (с более полным охватом пользователей и одновременно менее затратные) механизмы доставки (получения) правовой информации создать намного проще. Сегодня стало возможно ставить цель создания режима доступа граждан к правовой

информации, который правильно было бы назвать режимом «безбарьерной правовой среды». О «безбарьерности» этой среды в «бумажную эру» можно было говорить с серьезными оговорками.

В мире потенциал цифровых технологий в деле по обеспечению доступа к нормативной информации высоко оценен. Реализация этого потенциала признается в международных документах одной из задач современного государства. Так, в свое время в качестве второго этапа Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества под эгидой ООН прошла конференция, на которой было принято так называемое Тунисское (по месту проведения мероприятия) обязательство – Документ WSIS-05/TUNIS/DOC/7-R 15 ноября 2005 г. В п. 17 этого документа сказано: «Мы настоятельно призываем правительства, используя потенциал информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), создать государственные системы информации о законах и нормативных положениях, предусматривающие более широкое развитие сети пунктов коллективного доступа и обеспечивающие достаточное наличие этой информации»¹.

Согласно процитированной формулировке, если ее логически препарировать, государствам-участникам рекомендовано позаботиться о следующем: во-первых, необходимо создать государственную систему правовой информации («информации о законах и нормативных положениях»); во-вторых, следует разместить в этой системе максимальный объем правовой информации («обеспечить достаточное наличие этой информации»); в-третьих, надо образовать широкую сеть центров публичного (открытого) доступа («сеть пунктов коллективного доступа») населения к этой информации.

Если «достаточная» (включающая все нормативные акты, кроме тех, в отношении которых предусмотрены обоснованные изъятия, например по причине включения в них сведений, содержащих государственную тайну) государственная информационная система «о законах и нормативных положениях» будет открытой и технически доступной для всех в информационно-телекоммуникационной сети, то следование указанным первой и второй рекомендациям формально обеспечит доступ граждан к правовой информации. В РФ это решение в общегосударственном масштабе реализовано посредством размещения правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Надо отметить, что сейчас портал является не просто «площадкой» для размещения текстов опубликованных актов, а инструментом официального опубликования этих актов, равноценным бумажным изданиям этих актов². Федеральные конституционные

¹ См.: Тунисское обязательство // Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. 18 ноября 2005 г. URL: <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/7-ru.pdf>.

² Сложно загадывать, но не исключено, что электронное опубликование нормативных актов будет постепенно вытеснять бумажное. Первый шаг был недавно сделан: из перечня офи-

законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания размещаются (публикуются) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) с 10.11.2011¹; акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации – с 07.03.2013²; акты федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств) – с 01.01.2015³; законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации (в соответствии с законами субъектов Российской Федерации) – с 02.04.2014⁴.

Но на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) не только официально публикуются тексты нормативных актов в том виде, в котором они принимались, но и размещаются тексты консолидированных редакций актов, подготовленных с учетом вносимых в них поправок. С этими редакциями можно ознакомиться на портале в разделе «Информационно-правовая система „Законодательство России“». И. Ю. Павлов и М. Л. Поздняков отмечали, что сама по себе «информация

циальных источников опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти с 29 мая 2017 г. исключен Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ (см.: Указ Президента РФ от 29.05.2017 № 242 «О внесении изменений в Указ 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“ и в устав государственного учреждения – издательства „Юридическая литература“ Администрации Президента Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 января 2012 г. № 133» // СЗ РФ. 05.06.2017. № 23. Ст. 3310). Фактически выпуск бюллетеня прекращен с начала 2017 г. Через «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) можно ознакомиться не только с «портальными» версиями текстов правовых актов, но и с электронными версиями их официальных бумажных изданий. Так, Собрание законодательства Российской Федерации доступно по адресу: <http://www.pravo.gov.ru/ipsperiod.html>. Это подтверждает тот факт, что современному человеку намного удобнее и привычнее получать информацию в цифровой форме. По мнению С. В. Бошно, «имеется необходимость и некоторые предпосылки для выделения одного приоритетного (источника опубликования. – К. К.) с сохранением гарантий других источников. Рассмотрение действующих актов в сфере опубликования позволяет видеть приоритет электронного опубликования». Далее она указывает: «При этом размещение текста в данной базе никак не связано с тем, опубликован ли данный текст на бумажном носителе или нет. Он все равно должен находиться в данном ресурсе... Если его нет в этой системе – значит, его нет вообще» (Бошно С. В. Официальный портал правовой информации и справочные правовые системы: перспективы и преимущества // Российская юстиция. 2014. № 1. С. 55–56).

¹ См.: Федеральный закон от 21.10.2011 № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания“» // СЗ РФ. 24.10.2011. № 43. Ст. 5977.

² См.: Указ Президента РФ от 02.02.2013 № 88 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 11.02.2013. № 6. Ст. 493.

³ См.: Указ Президента РФ от 14.10.2014 № 668 «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 20.10.2014. № 42. Ст. 5723.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 02.04.2014 № 198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на „Официальном интернет-портале правовой информации“ (www.pravo.gov.ru)» // СЗ РФ. 07.04.2014. № 14. Ст. 1612.

только об опубликовании имеет узкопрофессиональное значение и не привлечет значительного количества пользователей». Добавим, что и изолированные тексты «стартового» акта и актов, вносящих в него поправки, ограниченно ценны, особенно в ситуации, когда этих поправок много и они сложны. Прежде чем практически использовать нормативный акт, фрагменты содержания которого разбросаны по множеству документов, необходимо провести сложную работу по «склеиванию» и выверке этого содержания. «Рядовому» гражданину, да и многим профессионалам такую работу проделать будет непросто. Вот почему вышеупомянутые авторы утверждали: «Общую оценку работы Портала (речь о все том же «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)). — К. К.) следует производить на основании работы раздела „Законодательство России“, так как именно этот сегмент наиболее востребован и его состояние будет определять популярность сайта»¹.

Вернемся к рекомендациям, зафиксированным в Тунисском обязательстве. Третья из них (о «более широком развитии сети пунктов коллективного доступа») имеет, на первый взгляд, выраженный социальный подтекст. Теоретически при условии, что государственная система правовой информации будет свободно доступна в Интернете, для получения этой информации пользователям, которые с собственных или корпоративных устройств имеют доступ к интернет-сайтам, коллективные пункты доступа (в более привычной для России терминологии — публичные центры доступа) не нужны. Главной положительной стороной перехода к распространению информации в цифровой форме в телекоммуникационной среде является смена ролей «горы» и «Магомета»: если ранее человек выступал в роли «Магомета» и вынужден был идти к «горе» — информации, то теперь эта информация может «приходить» к нему в электронном виде как к «горе». Единственное условие, необходимое для реализации этой схемы, — наличие компьютера или иного устройства для выхода в Интернет и возможность для такого выхода. Получается, что публичные пункты (центры) правовой информации нужны для того, чтобы ими могли воспользоваться люди, которые такими устройствами и (или) возможностями доступа не обладают. Напрашивается, пусть и несколько «хромающее», сравнение с публичными библиотеками: ими пользуются из-за невозможности персонально обладать всеми собранными там изданиями — источниками информации. Отличие публичных центров правовой информации от классических публичных библиотек в том, что они не представляют собой «собрания» источников информации, а выполняют роль «технологических узлов» доступа к таковой². В любом случае единство природы публичных библиотек и публичных центров правовой информации позволило при

¹ Цит. по: *Бошно С. В.* Официальный портал правовой информации... С. 55.

² Современные электронные библиотеки могут реализовывать параллельно отмеченные функции «собраний» источников и «узлов» доступа к ним, но анализ этого обстоятельства выходит за рамки данного исследования. Можно предположить, что все большее число библиотек

создании этих центров в России в течение последней четверти века использовать сложившуюся за предыдущие десятилетия сеть библиотек.

Этот ход выглядит вполне логичным. Публичные библиотеки обладают набором формальных и содержательных качеств, которые необходимы и публичным центрам правовой информации. С одной стороны, сеть этих библиотек всеохватывающа, ее «ячейки» максимально приближены к населению на территории всей страны¹. С другой стороны, работа публичных библиотек построена в целом на принципе свободного и безвозмездного предоставления профинансированной из бюджета «социальной услуги» всем нуждающимся в ней — это главное и в назначении упомянутых публичных центров. Суть библиотечной деятельности, заключающаяся в предоставлении пользователям искомой информации, совпадает с сутью деятельности публичных центров правовой информации. Кроме того, потенциально на «информационную услугу» и публичных библиотек, и публичных центров правовой информации могут быть «нанизаны» сходные сервисы: поисковый и консультационный, популяризаторский (просветительский), образовательный, методический и т. п.² Но об этом ниже.

будет переходить к выполнению роли «узлов», поскольку на базе современных технологий информацию можно получать из меньшего числа «собраний» (гипотетически — даже из одного максимально полного). Эта роль сохранится за электронными библиотеками (библиотеками с электронной «компонентой») по крайней мере до тех пор, пока авторское право будет предусматривать для библиотек более широкие права по цифровому копированию источников и предоставлению доступа к копиям по сравнению с такими правами «небиблиотечных» субъектов.

¹ В подразделе 1.2 «Развитие библиотечного дела» Перечня основных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы» (Приложение № 3 к государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы») предусмотрено «повышение доступности правовой, деловой и социально значимой информации, электронных ресурсов библиотек путем создания публичных центров во всех региональных и муниципальных районных библиотеках» (см.: Постановление Правительства РФ от 30.03.2018 № 378 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации „Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы“» // СЗ РФ. 16.04.2018. № 16 (Часть I). Ст. 2358).

² Если принимать во внимание сугубо формальный момент, а именно развитость сети учреждений, то у публичных библиотек имеются конкуренты, которые могли бы претендовать на роль «площадок» развертывания сети ПЦПИ. Так, предлагается «организация публичных центров правовой информации» не только в библиотечной сети, но и в системе «Почты России» (см.: *Магдилов М. М., Магдилова Л. В.* Правовые аспекты развития информационного пространства региона // Информационное право. 2015. № 3. С. 32). В ходе реализации ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» в рамках проекта «Киберпочта» в почтовых отделениях создано около 2600 пунктов коллективного доступа, то есть техническая основа для функционирования ПЦПИ в почтовых отделениях имеется. Гипотетически эти центры можно было создавать и на базе разветвленной сети отделений Сбербанка России. Но природа таких, пусть и «приближенных» по роду деятельности к населению, коммерческих организаций не вполне органично сочетается с работой по оказанию безвозмездной социальной «информационной» услуги. Они должны быть готовы «обрататься» непрофильными компетенциями. В Республике Беларусь, например, на 2018 г. функционирует 605 ПЦПИ в системе публичных библиотек и, если не учитывать образованные в зарубежных государствах, 75 аналогичных по функциям так называемых центров

Итак, сложившаяся в России модель ПЦПИ – итог реализации межведомственной программы «Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации (ПЦПИ)», или Программы ПЦПИ, она официально стартовала в октябре 1998 г. при поддержке Администрации Президента России и Государственной Думы Федерального Собрания при участии Минкультуры России, Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ) и Российского фонда правовых реформ. Какие-то основы системы этих центров фактически закладывались еще в начале 1990-х гг.¹ Строгий централизованный учет функционирующих в РФ публичных центров правовой информации не ведется. Поэтому при подсчете называют рассчитанные по разным методикам данные: и 3000 центров (2005 г.)², и свыше 1200 (2007 г.)³, и 5326 (2009 г.)⁴, «более 35 тысяч... на базе различных организаций», из которых «более 6,5 тысячи центров... на базе библиотек и учебных учреждений» (2013 г.)⁵. Как бы то ни было, количество этих центров исчисляется как минимум четырехзначной цифрой. Они представляют собой сложившийся институт отечественной политико-правовой практики заметного масштаба.

Но распространенная в России модель функционирования ПЦПИ позволяет им выступать не только механизмом доступа любого гражданина, в том числе «бескомпьютерного» и «внесетевого», к текстам нормативных правовых актов. Этот доступ можно получить, войдя с устройства центра на «Офи-

эталонной правовой информации в основном при учреждениях системы исполнения наказаний, а также образовательных учреждениях, коллегиях адвокатов и др. (см.: По категориям справочника // Национально-правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/spravochhnaya-informatsiya/spravochnik-organizatsiy/po-kategoriyam-spravochnika/>). ПЦПИ создаются в «заинтересованных» учреждениях, которые либо работают с контингентом, лишенным возможностью пользоваться публичными библиотеками, либо по роду деятельности занимаются правовым просвещением населения или оказанием ему юридических услуг. В РФ с числом открытых при публичных библиотеках ПЦПИ сопоставимо разве что число таких центров, созданных при образовательных учреждениях. Впрочем, и в этих учреждениях ПЦПИ создаются преимущественно при библиотеках.

¹ Об основных вехах развития российских публичных центров правовой информации см.: Демидов А. А. Краткая хронология развития публичных центров правовой информации в Российской Федерации (к 20-летию создания общероссийской сети Программы публичных центров правовой информации (ПЦПИ), 1998–2018 гг.) // Право и информация: вопросы теории и практики: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. СПб., 2018. (Сер. Электронное законодательство. Вып. 7).

² Демидов А., Усачев М., Юдин В. Публичные центры правовой информации // Народное образование. 2006. № 2 (1355). С. 160.

³ Федосеева Н. Н. Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3. С. 10.

⁴ Восканян Э. А. История библиотечных центров правовой информации в России // Научные и технические библиотеки. 2010. № 9. С. 23.

⁵ Восканян Э. А. 15 лет движению ПЦПИ: реалии, проблемы и возможности // Эффективность деятельности центров правовой и иной социально значимой информации: Сб. матер. Всероссий. науч.-практ. конф. (Москва, 10–11 октября 2013 г.). М., 2014. С. 13.

циальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Российские ПЦПИ в их сложившейся форме могут создавать «добавочную стоимость» в деле обеспечения населения правовой информацией.

Если бы в ПЦПИ обеспечивался доступ только к «Официальному интернет-порталу правовой информации» (www.pravo.gov.ru), это сузило бы возможности граждан в получении правовой информации и работе с ней. Портал позволяет знакомиться с регламентирующими права личности нормативными правовыми актами различного ранга, причем, что принципиально важно для практического правоприменения, с полными версиями этих актов в редакциях, действовавших в определенные периоды. Но всякий нормативный текст обрастает контекстами – суждениями о его правильном понимании в доктринальном и практико-прикладном вариантах (не пишем «в научном и практико-правоприменительном (практико-судебном и т. д.) вариантах», поскольку и в судебных решениях присутствуют элементы доктринального толкования права, и в трудах ученых формулируются прикладные выводы). Вне указанных контекстов точный смысл правовых предписаний не всегда до конца понятен. Эффективен в правовом споре будет тот, кто этот смысл извлечет в полной мере и будет, апеллируя к нему, аргументировать свою позицию. Но концепция «Официального интернет-портала правовой информации» (www.pravo.gov.ru) не предусматривает размещения на нем «контекстовых» правовых информационных ресурсов (по крайней мере в скольконибудь значимом объеме).

Конечно, концепция государственной информационной системы может быть изменена нормативно. Но вряд ли это будет целесообразно применительно к «Официальному интернет-порталу правовой информации» (www.pravo.gov.ru) в имеющейся форме. Дело, как представляется, не только и не столько в том, что получение и использование многих типов «контекстовых» источников подчиняется специальным правилам, предусмотренным тем же авторским правом, и выполнение требуемой для этого работы не будет органичным для Федеральной службы охраны Российской Федерации и созданных под ее эгидой государственных учреждений и предприятий, ответственных за официальное опубликование нормативных актов и обеспечение доступа к опубликованным актам. Дело в том, что такие «контекстовые» источники относятся к неофициальному блоку правовой информации. Привлечение их на «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru), как представляется, «размывает» статус размещенных на нем официальных материалов и может не только дезориентировать «получателей» правовой информации (по крайней мере, недостаточно подготовленной их части), но и отвлечь «поставщиков» этой информации от скрупулезного выполнения главной, возложенной на них законодательно функции.

В РФ основное число ПЦПИ было организовано по схеме частно-государственного партнерства в то время, когда обозначающее это явление понятие еще не было, что называется, на слуху. Государственные и муниципальные органы помогали и помогают открытию и работе центров, финансово и организационно поддерживая подведомственные учреждения (прежде всего публичные библиотеки), при которых ПЦПИ функционируют. Коммерческие организации, собирающие и систематизирующие правовую информацию, разрабатывающие информационные сервисы по ее поиску и обработке (ООО «Научно-производственное предприятие «Гарант-сервис», закрытое акционерное общество «КонсультантПлюс», консорциум (группа компаний) «Кодекс»), предоставляют посетителям центров доступ к своим информационным базам. По ряду параметров эти базы превосходят «Информационно-правовую систему „Законодательство России“». Во-первых, они более полные и информационно насыщенные, поскольку в них входят не только тексты официальных нормативных актов, но и официальные акты юридической практики (прежде всего судебные акты), неофициальные документы-комментарии, документы-обзоры, документы – доктринальные исследования, международные и зарубежные источники права, а также многие другие материалы, создающие более или менее полное и точное представление о «живом» (действующем, а не статичном) отечественном праве.

Во-вторых, базы данных информационно-правовых систем оперативно поддерживаются не просто в актуализированном состоянии, а в состоянии, позволяющем восстановить редакцию соответствующего правового акта в любой момент, сопроводив комментариями о временных рамках применения этой редакции, что чрезвычайно важно для юридической практики, поскольку, изучая действие правовых норм, как принято говорить, «во времени», всякий раз нужно исследовать не только перспективный, но и ретроспективный аспект юридической силы соответствующего предписания.

В-третьих, и нормативные акты, и сопровождающие их официальные и неофициальные материалы размещаются в современных информационно-правовых системах в формах, облегчающих поиск и сопоставление правовых норм (компьютерные сервисы предлагают разнообразные основания поиска, а также копирования, сохранения нормативных и иных текстов, гиперссылки внутри систем нормативных актов и отсылок от них к связанным актам юридической практики, комментариям, доктринальным источникам и т. д.).

После получения возможности ПЦПИ предоставлять пользователям базы компьютерных правовых систем значительно снизилась нагрузка библиотек по комплектованию и структурированию фондов, оказанию помощи в поиске нужной информации (нормативных и прочих правовых источников). Информационно-правовые системы представляют собой не только огромные собра-

ния правовой информации, но и инструментарий поиска и работы с ней, причем куда более совершенный, чем традиционный библиотечный.

Итак, ПЦПИ помогают государству решать целый комплекс важнейших общественных задач. Делая правовую информацию доступной, они не только способствуют реализации общего права человека на информацию вообще и правовую информацию в частности, но и обеспечивают реализацию принципа подотчетности государства обществу (действия государства, его цели и намерения максимально полно отражаются в принимаемых органами власти актах), способствуют воплощению идеи справедливости (незнание закона не освобождает от ответственности, но справедливым это правило можно будет признать только при условии, что имелась реальная возможность «знать закон»). Доступность правовой информации в публичных центрах потенциально решает и проблему получения правовых знаний представителями социально уязвимых групп населения, не имеющих иных материальных и организационных возможностей для полного доступа к источникам действующего права. Наконец, существование и функционирование ПЦПИ вносит определенный вклад в решение прикладных задач: правового воспитания, профилактики правонарушений, повышения правовой активности, стимулирования общественной правозащитной деятельности и т. д. Насколько эффективно будет реализован соответствующий потенциал ПЦПИ, во многом зависит от объективных общественных условий. Немаловажное значение имеет субъективный фактор: способность центра избрать оптимальную модель работы и умение его работников воплотить эту модель в жизнь. Впрочем, этот вопрос должен стать темой отдельного исследования.

Нормативно-правовые акты

Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 29 ноября 1990 г. № 12 (2–12) «О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 50. Ст. 1080.

Федеральный закон от 21.10.2011 № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания“» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2011. № 43. Ст. 5977.

Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1985. № 9. 256 с.

Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2663.

Указ Президента РФ от 02.02.2013 № 88 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.02.2013. № 6. Ст. 493.

- Указ Президента РФ от 02.04.2014 № 198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на „Официальном интернет-портале правовой информации“ (www.pravo.gov.ru)» // Собрание законодательства РФ. 07.04.2014. № 14. Ст. 1612.
- Указ Президента РФ от 14.10.2014 № 668 «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 20.10.2014 № 42. Ст. 5723.
- Указ Президента РФ от 29.05.2017 № 242 «О внесении изменений в Указ 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“ и в устав государственного учреждения – издательства „Юридическая литература“ Администрации Президента Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 января 2012 г. № 133» // Собрание законодательства РФ. 05.06.2017. № 23. Ст. 3310.
- Постановление Правительства РФ от 30.03.2018 № 378 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации „Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы“» // Собрание законодательства РФ. 16.04.2018. № 16 (Часть I). Ст. 2358.

Литература

- Бошно С. В.* Официальный портал правовой информации и справочные правовые системы: перспективы и преимущества // Российская юстиция. 2014. № 1. С. 54–56.
- Восканян Э. А.* 15 лет движению ПЦПИ: реалии, проблемы и возможности // Эффективность деятельности центров правовой и иной социально значимой информации: сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 10–11 октября 2013 г.) / сост. Е. И. Кузьмин, Т. А. Мурована. М.: МЦБС, 2014. С. 12–25.
- Восканян Э. А.* История библиотечных центров правовой информации в России // Научные и технические библиотеки. 2010. № 9. С. 23–33.
- Демидов А. А.* Краткая хронология развития публичных центров правовой информации в Российской Федерации (к 20-летию создания общероссийской сети Программы публичных центров правовой информации (ПЦПИ), 1998–2018 гг.) // Право и информация: вопросы теории и практики: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. СПб.: Президентская библиотека, 2018. (Сер. Электронное законодательство. Вып. 7). С. 250–271.
- Демидов А., Усачев М., Юдин В.* Публичные центры правовой информации // Народное образование. 2006. № 2 (1355). С. 160–164.
- Лушников А. М., Лушникова М. В.* Российская школа трудового права и права социального обеспечения: портреты на фоне времени (сравнительно-правовое исследование): монография: в 2 т. Ярославль: Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова, 2010. Т. 1. 563 с.
- Магдилов М. М., Магдилова Л. В.* Правовые аспекты развития информационного пространства региона // Информационное право. 2015. № 3. С. 27–32.

- Наказ ее императорского величества Екатерины Второй, самодержицы всероссийской, данный Комиссии о сочинении проекта Нового уложения, с принадлежащими к тому приложениями / Екатерина II (Имп.). СПб.: Имп. Академия наук, 1776. [134], 258 с.
- По категориям справочника // Национально-правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/spravochnaya-informatsiya/spravochnik-organizatsiy-po-kategoriyam-spravochnika/>.
- Саидов А. Х.* Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): учебник / под ред. В. А. Туманова. М.: Юристъ, 2003. 448 с.
- Тунисское обязательство // Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. 18 ноября 2005 г. URL: <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/7-ru.pdf>.
- Федосеева Н. Н.* Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3. С. 6–11.

Центры доступа к законодательству Республики Беларусь: современное состояние в национальных процессах правовой информатизации

*И. А. Чупракова**

В статье рассматривается современное состояние публичных центров правовой информации, созданных на базе библиотек Республики Беларусь, а также центров эталонной правовой информации, открытых на базе иных организаций в стране и за рубежом. Проведен сравнительный анализ организационно-правовых основ функционирования указанных центров.

Ключевые слова: *правовая информатизация, Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, публичные центры правовой информации, центры эталонной правовой информации, правовая культура.*

Более 20 лет назад в Республике Беларусь было положено начало процессам правовой информатизации, которые придали существенный импульс развитию социальной, культурной, экономической и иных сфер общества, трансформации механизмов государственного управления. В соответствии с решениями главы государства были созданы Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (НЦПИ) и государственная система правовой информации (ГСПИ) Республики Беларусь для решения важнейшей для правового государства и гражданского общества задачи – комплексного обеспечения юридических и физических лиц полной, достоверной и актуальной правовой информацией¹.

* *Чупракова Ирина Адамовна*, магистр, исследователь в области педагогических наук, заместитель начальника управления – начальник отдела научно-методического обеспечения правовой информатизации управления правовой информатизации Национального центра правовой информации Республики Беларусь (Минск, Беларусь). chuprakova@ncpi.gov.by

© И. А. Чупракова, 2019

¹ О создании Национального центра правовой информации Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 июня 1997 г., № 338; О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 окт. 1998 г., № 524.

Значимая роль в функционировании ГСПИ отводится специально созданным пунктам свободного доступа к правовой информации. Их развитая сеть и качество работы во многом обуславливают эффективность государственной политики в сфере правовой информатизации в целом. В этой связи вопросам развития системы таких центров и совершенствования их деятельности уделяется самое пристальное внимание со стороны государства и общественности.

За почти 20 лет белорусская система обслуживания населения правовой информацией в специально созданных центрах выделилась в практически самостоятельную подотрасль правовой информатизации с правовым регулированием соответствующих отношений, стройной системой управления и организационной структурой, специфическим содержанием деятельности и технологиями работы. По состоянию на март 2018 г. общее количество таких центров составляло ровно 700.

Социально значимая и востребованная обществом деятельность центров доступа заслуживает внимания и достойной оценки, поскольку далеко не все страны могут продемонстрировать наличие столь действенного механизма доведения правовой информации до граждан, их вовлечения в общественно-правовые процессы, в том числе публичное обсуждение проектов правовых актов, избирательные кампании и др. Уникальной по содержанию и характеру является педагогическая деятельность центров, направленная на рост правосознания и правовой культуры граждан, развитие у них гражданственности, патриотизма и других социально значимых качеств.

На современном этапе белорусские центры доступа к правовой информации представлены двумя разновидностями: публичными центрами правовой информации (ПЦПИ) и центрами эталонной правовой информации (ЦЭПИ). Они различаются не столько содержанием работы, сколько основами создания, целевыми группами и условиями их обслуживания, иными организационно-функциональными аспектами деятельности и ее нормативной регламентации.

Наиболее многочисленна сеть ПЦПИ, созданных на базе государственных публичных библиотек. Ее активное развитие началось с подписания в 2001 г. соглашения «О создании публичных центров правовой информации в Республике Беларусь и развитии сотрудничества в области распространения правовой информации» между НЦПИ и Министерством культуры Республики Беларусь. В том же году были разработаны «Типовая программа создания публичных центров правовой информации» и «Типовое положение о публичном центре правовой информации».

В 2002 г. был нормативно закреплён статус ПЦПИ как субъекта ГСПИ, когда в Положение о порядке распространения правовой информации,

утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 1 декабря 1998 г. № 565, внесены изменения и дополнения, в том числе термин и нормативное определение ПЦПИ¹.

На современном этапе функционирование центров при библиотеках регламентировано правовыми актами республиканского и отраслевого значения: Кодексом Республики Беларусь о культуре, Указом Президента Республики Беларусь «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь» от 30 декабря 2010 г. № 712, а также Положением о публичном центре правовой информации, утвержденным постановлением Министерства культуры Республики Беларусь от 10 февраля 2011 г. № 4.

В соответствии с Указом № 712 публичный центр правовой информации — это пункт свободного доступа граждан к эталонной правовой информации, создаваемый Министерством культуры совместно с НЦПИ на базе государственной публичной библиотеки для обеспечения формирования у граждан правовых знаний, навыков правомерного поведения, уважительного отношения к праву и содействия проведению мероприятий по правовому просвещению граждан².

Положением о публичном центре правовой информации регламентированы основные положения деятельности, задачи и функции этой структуры³. Данное положение является типовым, оно может быть уточнено с учетом особенностей деятельности конкретной библиотеки.

Эффективному развитию ПЦПИ способствует четкая координация их деятельности, которая является двухотраслевой (Министерство культуры Республики Беларусь с Национальной библиотекой Беларуси и НЦПИ) и трехуровневой (республиканский, областной и районный (городской)).

По состоянию на 1 марта 2018 г. в республике открыто 603 ПЦПИ, их территориальное распределение представлено на рисунке. За 2017 г. их количество увеличилось на 13 — это самый высокий показатель за последние 4 года. В среднем каждая четвертая публичная библиотека республики имеет ПЦПИ, что позволяет констатировать высокую обеспеченность граждан инфраструктурой для доступа к правовой информации и получения соответствующих услуг.

¹ О порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 1 дек. 1998 г., № 565.

² О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 712.

³ Об утверждении Положения о публичном центре правовой информации: постановление Мин-ва культуры Респ. Беларусь, 10 февр. 2011 г., № 4.



Рис. Распределение ПЦПИ на карте Республики Беларусь

Стоит отметить, что, несмотря на сокращение в республике числа публичных библиотек (с 2012 по 2016 г. – на четверть)¹, количество ПЦПИ на их базе с каждым годом увеличивается. В последние годы динамика роста правовых центров значительно замедлилась по сравнению с первым десятилетием, но в целом является вполне оптимистичной и свидетельствует об установлении по республике их оптимального количества с учетом плотности населения, экономических и иных возможностей. Это позволяет удерживать достаточный показатель обеспеченности граждан правовой информацией через библиотечную сеть.

Актуальный перечень ПЦПИ, снабженный адресно-справочной информацией, размещен НЦПИ на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь², а также на портале Национальной библиотеки Беларуси³.

Сеть ПЦПИ Республики Беларусь можно назвать однородной по составу исходя из базы ее создания, задач и функций, подходов к координации и методическому обеспечению деятельности правовых центров. Такое организационное единство существенно облегчает управление системой, позволяет

¹ Публичные библиотеки: статистика // Портал Национальной библиотеки Беларуси. URL: <http://www.nlb.by/content/bibliotekaryam/publichnye-biblioteki-statistika> (дата обращения: 20.03.2018).

² Публичные центры правовой информации // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/pravovaya-informatizatsiya/dostup-k-pravovoy-informatsii/publichnye-tsentry-pravovoy-informatsii/perechen-publichnykh-tsentrov-pravovoy-informatsii-ptspi> (дата обращения: 20.03.2018).

³ Виртуальный центр правовой информации // Портал Национальной библиотеки Беларуси. URL: <http://vcpi.nlb.by> (дата обращения: 20.03.2018).

стандартизировать (унифицировать) работу центров по предоставлению информационно-правовых услуг населению, проводить систематический мониторинг и анализ их деятельности, оперативно и эффективно внедрять новации, а также системно использовать потенциал ПЦПИ в реализации государственной политики в области правовой информатизации и решения иных актуальных задач белорусского общества.

Противоречия между социальным заказом на создание аналогичных пунктов доступа на базе иных организаций, а также за рубежом и имеющимися ограничениями в правовом регулировании привели к возникновению второй разновидности центров доступа – ЦЭПИ.

Данное понятие было введено в белорусское законодательство в 2010 г. Указом № 712, согласно которому ЦЭПИ – это пункт доступа к эталонной правовой информации, создаваемый государственным органом или иной организацией совместно с НЦПИ для обеспечения научного, учебного, воспитательного, информационно-просветительского процессов¹.

НЦПИ разработал типовое положение о ЦЭПИ, которое определяет цели, задачи, функции и порядок его деятельности. Данное положение при необходимости корректируется и утверждается в установленном порядке.

Первая и наиболее многочисленная группа таких центров в стране была создана в 2011 г. НЦПИ совместно с Департаментом исполнения наказаний Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Их открыли в исправительных учреждениях, следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы и лечебно-трудовых профилакториях в целях предоставления эталонной правовой информации осужденным и гражданам, находящимся в лечебно-трудовых профилакториях, а также для правового обеспечения служебной деятельности работников уголовно-исполнительной системы.

С 2012 г. ЦЭПИ стали создавать на базе учреждений образования, с 2014 г. – на базе юридических консультаций Белорусской республиканской коллегии адвокатов. Сегодня в стране функционируют 75 ЦЭПИ, в том числе 58 – на базе уголовно-исполнительной системы, 9 – на базе учреждений образования, 7 – в юридических консультациях, 1 – на базе Белорусской сельскохозяйственной библиотеки имени И. С. Лупиновича Национальной академии наук (открыт в марте 2018 г.).

Группу ЦЭПИ в зависимости от базы создания можно рассматривать как основу их модификации, обусловленную в первую очередь функциональными особенностями организаций. Как правило, они предопределяют контингент пользователей и условия их обслуживания, конкретизируют содержание деятельности ЦЭПИ и приложение его потенциала исходя из функционала каждой отдельной базы.

¹ О совершенствовании государственной системы правовой информации...

Координацию деятельности ЦЭПИ, как правило, осуществляют НЦПИ и организация, на базе которой он функционирует.

В 2012 г. НЦПИ приступил к открытию ЦЭПИ за рубежом. Сегодня 22 таких пункта доступа функционируют в 13 странах мира: Польше, Латвии, Италии, России, Венгрии, Пакистане, Молдове, Литве, Казахстане, Китае, Киргизии, Сербии, Чехии. Как правило, они базируются в учебных заведениях, научных организациях, посольствах, культурных центрах, торгово-промышленных палатах.

В Российской Федерации ЦЭПИ функционируют на базе посольства Республики Беларусь в России при деловом и культурном комплексе посольства и на базе Смоленской областной универсальной библиотеки имени А. Т. Твардовского. Достигнута договоренность об открытии в 2018 г. таких центров в Российской государственной библиотеке, НИИ «Институт правовых исследований и региональной интеграции» Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, Дальневосточной государственной научной библиотеке (Хабаровск) и Хабаровском государственном университете экономики и права.

В целом по состоянию на 1 января 2018 г. НЦПИ совместно с государственными органами и организациями обеспечивает функционирование 97 ЦЭПИ в Беларуси и за рубежом. Актуальная информация о пунктах доступа с контактными и иными данными также размещена на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь¹. Для популяризации зарубежных ЦЭПИ проводится работа по размещению унифицированной информации на сайтах соответствующих организаций.

Таким образом, в отличие от ПЦПИ структурно сеть ЦЭПИ представлена их условными модификациями в зависимости от базы создания. Задачи и функции этих центров доступа, в отличие от ПЦПИ, характеризуются более широким содержанием исходя из целевого предназначения. Деятельность ЦЭПИ относительно унифицирована, система координации и методического обеспечения представлена, как правило, одним уровнем.

Важно отметить, что имеющееся правовое регулирование снимает ограничения по выбору базы создания ЦЭПИ, регламентации содержания их работы. Актуальной задачей на современном этапе для НЦПИ является унификация статистических показателей деятельности ЦЭПИ, чтобы иметь возможность проводить их сбор и анализ для оценки эффективности.

В заключение подчеркнем, что функциональный приоритет НЦПИ и его роль в создании и развитии ГСПИ во многом предопределили особенности национальной модели организации публичного доступа к законодательству

¹ Центры эталонной правовой информации // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/pravovaya-informatizatsiya/dostup-k-pravovoy-informatsii/tentry-etalonnoy-pravovoy-informatsii> (дата обращения: 21.03.2018).

Республики Беларусь и другой правовой информации. Конфигурацией и содержанием этой модели являются условия создания и развития центров доступа, эффективное правовое регулирование их деятельности, системная координация и организационно-методическое обеспечение функционирования, в которых НЦПИ наряду с Министерством культуры и Национальной библиотекой принимал и продолжает принимать активное участие.

НЦПИ на постоянной основе обеспечивает участие центров доступа в мероприятиях республиканских и региональных программ, планов, проектов, что позволяет использовать их потенциал в самых разных направлениях¹. Тем самым придается дополнительный импульс раскрытию их возможностей, расширению партнерских связей, поиску новых востребованных государством и обществом форм работы. Наряду с иными механизмами такая вовлеченность становится источником развития и совершенствования белорусских центров доступа к правовой информации.

Литература

- Виртуальный центр правовой информации [Электронный ресурс] // Портал Национальной библиотеки Беларуси / Нац. б-ка Беларуси. URL: <http://vcpri.nlb.by> (дата обращения: 20.03.2018).
- Кодэкс Рэспублікі Беларусь аб культуры [Электронны рэсурс]: 20 ліп. 2016 г., № 413-З: прыняты Палатай прадстаўнікоў 24 чэр. 2016 г.: адобраны Саветам Рэспублікі 30 чэр. 2016 г. // ЭТАЛОН. Заканадаўства Рэспублікі Беларусь / Нац. цэнтр прававой інфарм. Рэсп. Беларусь. Мінск, 2018.
- О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 окт. 1998 г., № 524: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 03.01.2002: утратил силу Указом Президента Респ. Беларусь от 30 дек. 2010 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
- О порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 1 дек. 1998 г., № 565: утратил силу Указом Президента Респ. Беларусь от 30 дек. 2010 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
- О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 712: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 11.07.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
- О создании Национального центра правовой информации Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 июня 1997 г., № 338 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.

¹ Об утверждении плана мероприятий по правовому просвещению граждан на 2016–2020 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 янв. 2016 г., № 37.

- Об утверждении плана мероприятий по правовому просвещению граждан на 2016–2020 годы: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 янв. 2016 г., № 37: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 02.10.2017 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
- Об утверждении Положения о публичном центре правовой информации: постановление Мин-ва культуры Респ. Беларусь, 10 февр. 2011 г., № 4: в ред. постановления Мин-ва культуры Респ. Беларусь от 16.07.2013 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2018.
- Публичные библиотеки: статистика [Электронный ресурс] // Портал Национальной библиотеки Беларуси / Нац. б-ка Беларуси. URL: <http://www.nlb.by/content/bibliotekayam/publichnye-biblioteki-statistika> (дата обращения: 20.03.2018).
- Публичные центры правовой информации [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/pravovaya-informatizatsiya-/dostup-k-pravovoy-informatsii/publichnye-tsentry-pravovoy-informatsii/perechen-publichnykh-tsentrov-pravovoy-informatsii-ptspi> (дата обращения: 20.03.2018).
- Центры эталонной правовой информации [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/pravovaya-informatizatsiya-/dostup-k-pravovoy-informatsii/tsentry-etalonnoy-pravovoy-informatsii> (дата обращения: 21.03.2018).

Социологические исследования в деятельности центров правовой и деловой информации: челябинский вариант

*Е. В. Дементьева, И. Н. Фадеева**

В статье анализируются возможности определения информационных потребностей предпринимателей с целью совершенствования деятельности публичного центра правовой информации Челябинской областной универсальной научной библиотеки, приводятся результаты проведенного социологического исследования.

Ключевые слова: *публичные центры правовой информации, публичные библиотеки, информационные потребности пользователей библиотек, социологические исследования.*

В настоящее время в России сформированы нормативно-правовые и организационные основы государственной поддержки бизнеса. Согласно «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р, малый и средний бизнес в Российской Федерации, будучи новым экономическим явлением 25 лет назад, в настоящее время состоялся и представляет собой важнейшие способы ведения предпринимательской деятельности¹.

В субъектах Российской Федерации действует сеть организаций, образующих инфраструктуру информационно-консультационной поддержки предпринимательства. На 1 января 2018 г. количество хозяйствующих субъектов

* *Дементьева Екатерина Владимировна*, ведущий библиотекарь отдела «Центр правовой и деловой информации» ГКУК «Челябинская областная универсальная научная библиотека».

Фадеева Ирина Николаевна, заведующая отделом «Центр правовой и деловой информации» ГКУК «Челябинская областная универсальная научная библиотека». gjpthju47@mail.ru.

© Е. В. Дементьева, И. Н. Фадеева, 2019

¹ Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г., № 1083-р; ред. от 30 марта 2018 г. СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3549.

Челябинской области, в том числе малых и средних предприятий, на которых трудится более трети населения от общего количества занятых в экономике нашего региона, превысило 170 тысяч¹.

Вместе с тем в условиях кризисного состояния экономики вклад малого и среднего предпринимательства в общие экономические показатели в Российской Федерации существенно ниже, чем в большинстве не только развитых, но и развивающихся стран.

Более того, недостаточное внимание к специфике деятельности малого и среднего бизнеса при разработке и реализации регуляторных решений снижает уровень доверия предпринимателей к государству, создает дополнительные стимулы к уходу бизнеса в теневой сектор экономики, нивелирует положительные эффекты от реализации мер государственной поддержки.

С учетом социально-экономических и внешнеэкономических условий возникает необходимость составления долгосрочной позитивной программы взаимодействия библиотек с представителями деловых кругов региона, выработки механизмов, позволяющих скоординировать действия сотрудников органов власти, предпринимательского сообщества и организаций инфраструктуры поддержки. Библиотеки могут занять достойное место в обеспечении условий для удовлетворения ожиданий бизнеса и общества в целом, создании благоприятных и комфортных условий для реализации предпринимательского потенциала граждан.

Повышение эффективности и качества работы центров социально значимой информации (ЦСЗИ) библиотек Челябинской области возможно благодаря определению конкретных механизмов, которые действительно способны повысить качество обслуживания представителей бизнеса региона как пользователей библиотеки.

К этим механизмам относится прежде всего удовлетворение информационных потребностей путем использования полнотекстовых электронных ресурсов, позволяющих получать бесплатную актуальную информацию, зачастую в режиме реального времени.

Особенностью работы ЦСЗИ, влияющей на ее эффективность, является наличие большого количества информационно-поисковых систем (ИПС) различной информационной (правовой, технической, бухгалтерской, ценовой) направленности. Можно говорить о том, что деятельность ЦСЗИ (в отношении работы с читателем) выражает особую, постоянно растущую роль полнотекстовых электронных ресурсов в работе современной библиотеки.

При этом в понятие «информационные потребности» может вкладываться разное содержание. Природа и сущность информационных потребностей в библиотековедении была изучена в работах А. А. Алферова, М. В. Загидулиной, С. Д. Коготкова, Д. Е. Шехурина, Н. Н. Киселева, В. А. Уханова, М. В. Убогоновой, И. И. Сальникова и др.

¹ Челябинская область в цифрах. Челябинск, 2018. С. 101.

В нашей статье под информационными потребностями понимается вопрос о том, какую именно информацию, как часто и в какой форме ищет пользователь.

Центром правовой и деловой информации Челябинской областной универсальной научной библиотеки (ЦПДИ ЧОУНБ) было проведено социологическое исследование для изучения мнения представителей бизнес-сообщества Челябинска и Челябинской области об их информационных потребностях и перспективах сотрудничества с библиотеками в этом направлении.

Исследование проводилось среди специалистов по управлению и руководителей коммерческих организаций и фирм Челябинска и Челябинской области посредством анкетирования. Респондентам было предложено 17 вопросов в закрытой и открытой (с возможностью дать несколько вариантов ответов) форме.

На все предложенные вопросы анкеты ответили 376 респондентов, из них 147 руководителей, 55 юристконсультов, 28 менеджеров и т. д.

Статистика ответов указывает на высокое количество среди опрошенных специалистов среднего и старшего возраста, что в сумме составляет большинство респондентов (рис. 1).

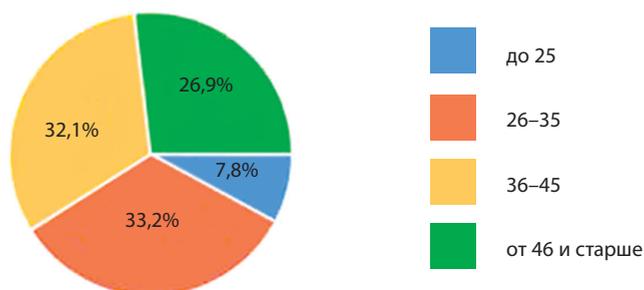


Рис. 1. Возраст специалистов (383 ответа)

Также высок уровень специалистов с высшим образованием – 337 чел. (88%) (рис. 2).

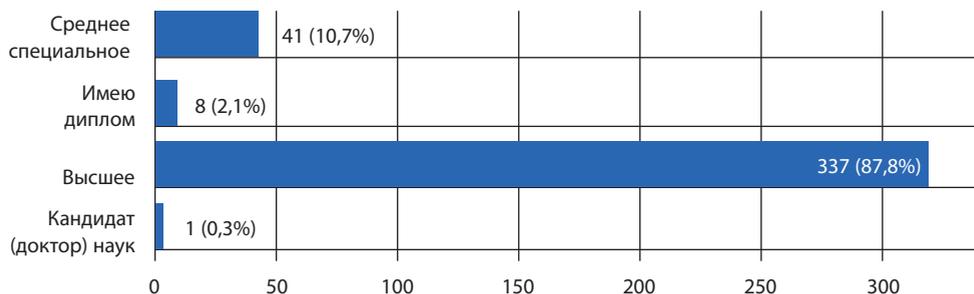


Рис. 2. Образование специалистов (384 ответа)

К представителям бизнес-сообщества в нашем исследовании мы относили прежде всего руководителей, а также специалистов управляющего звена коммерческих организаций и фирм, род и характер деятельности которых заведомо требует от них наличия глубоких знаний и соответствующего опыта в своей сфере деятельности.

Следует отметить и тот факт, что 40,8% (157 чел.) опрошенных работают в сфере услуг, 18% (69 чел.) – в сфере промышленности, 13% (50 чел.) – в строительстве.

На вопрос «Откуда получаете информацию об изменениях в законодательстве?» абсолютное большинство респондентов предсказуемо в качестве варианта ответа выбрало Интернет (287 чел.). Однако около 75% от количества опрошенных пользуются в своей работе информационно-поисковыми системами, 29% – печатными изданиями (рис. 3).

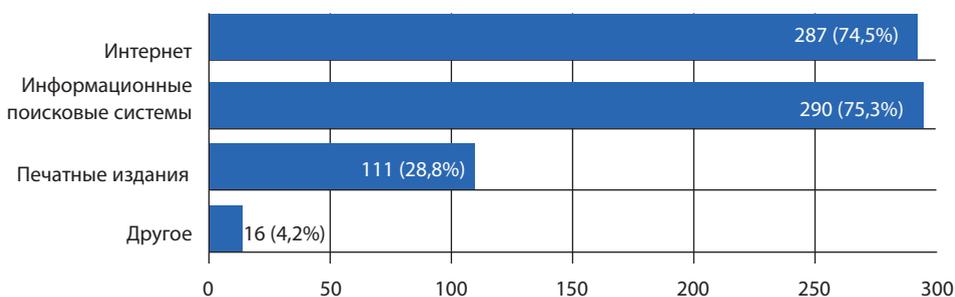


Рис. 3. Источники получения информации об изменениях в законодательстве (385 ответов)

Не используют Интернет и доверяют в своей работе информационно-правовым системам 79 чел. от общего числа респондентов, 7 чел. пользуются только печатными источниками. Были варианты ответов, в которых опрашиваемые указывали, что получают информацию от коллег или вышестоящей организации (по 1 ответу).

На вопрос «Какие ИПС есть в вашей компании?» более 66% выбрали ИПС «КонсультантПлюс» – доступную по стоимости и наиболее простую в использовании информационно-поисковую систему (рис. 4). Кроме того, немалое значение, на наш взгляд, в таком выборе респондентов играет активная работа по продвижению своего информационного продукта со стороны представителей разработчика системы в сети Интернет.

Значительное количество опрошенных (более 40%) отметили наличие у них справочных систем БСС «Главбух», ЮСС «Юрист», КСС «Кадры». Высокий интерес к этим продуктам объясняется практическим характером приводимых в них рекомендаций, касающихся непосредственно деятельности опрашиваемых. Особо следует отметить, что у 4 чел. установлены ИПС,

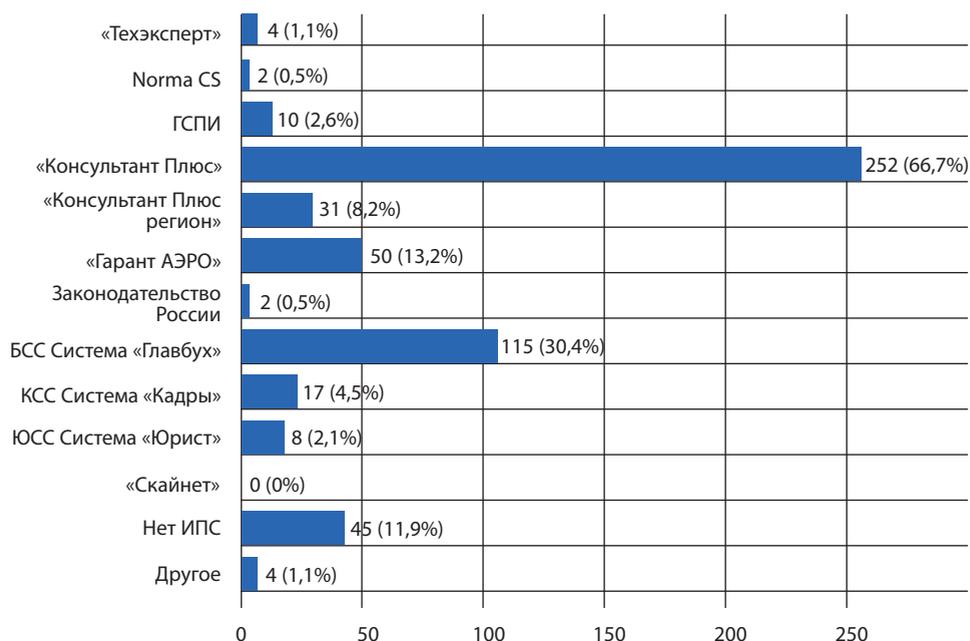


Рис. 4. ИПС, используемые в компании (378 ответов)

отсутствующие в ЦПДИ ЧОУНБ, 45 чел. не имеют доступа к информационно-поисковым системам на рабочем месте. Несомненно, именно эта категория опрошиваемых – потенциальные пользователи библиотек.

К наиболее часто используемым информационным системам опрошиваемые отнесли ИПС «КонсультантПлюс», наименее – бизнес-справочник «Скайнет» и Государственную систему правовой информации (372 и 375 голосов соответственно).

При этом с целью поиска информации регулярно обращаются в библиотеку только 3,5% респондентов (13 чел.), редко – 36,7% (140 чел.), никогда – 59,8% (228 чел.) (рис. 5).

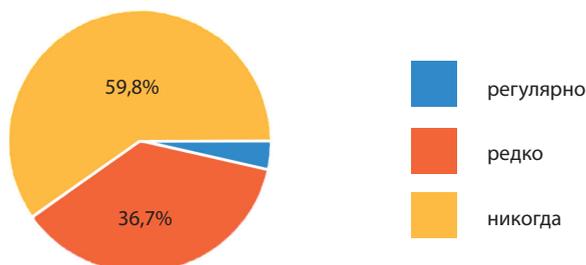


Рис. 5. Частота обращений в библиотеку с целью поиска информации (381 ответ)

Из числа опрошенных 74 чел. пользуются услугами ЧОУНБ, 24 чел. – услугами технических библиотек, 20 чел. – Центральной городской библиотеки им. А. С. Пушкина. Из оставшегося числа респондентов 40 чел. указали в качестве другого варианта следующие ответы: местные библиотеки (Магнитогорска, Трехгорного, Озерска, Агаповского района и др.), библиотеки по месту жительства, библиотеку своего учреждения, библиотеку Челябинского электрометаллургического комбината, ГКУК «Свердловская областная универсальная научная библиотека им. В. Г. Белинского» и ряд других.

На вопрос «Нуждается ли вы в дополнительной правовой и нормативно-технической информации?» мнения респондентов разделились практически поровну (рис. 6).

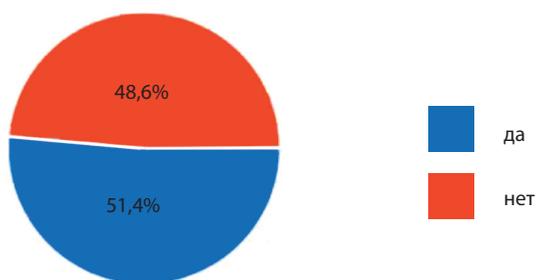


Рис. 6. Потребность в дополнительной правовой и нормативно-технической информации (381 ответ)

При этом 73,2% респондентов (145 чел.) нуждаются в правовой информации, 30,8% (61 чел.) – в нормативно-технической, 24,2% (48 чел.) – в технической, 7,1% (14 чел.) – в адресной, 4,5% (9 чел.) – в информации другого характера (рис. 7).

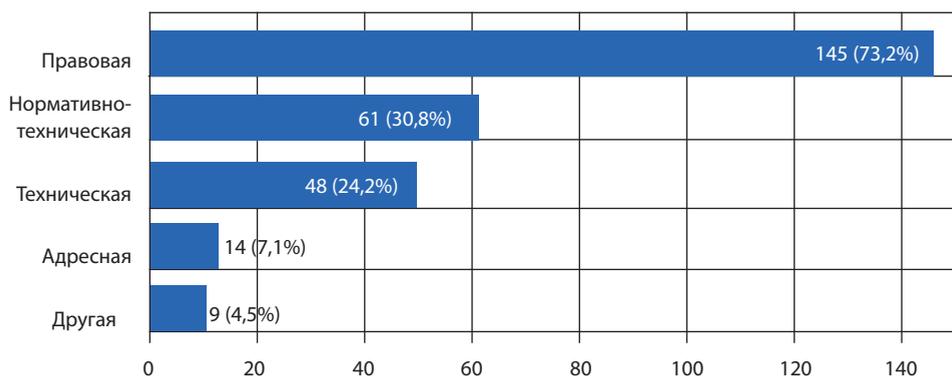


Рис. 7. Необходимая дополнительная информация (198 ответов)

Таким образом, более половины опрошенных нуждаются в получении той или иной дополнительной информации, что является очень высоким показателем, с одной стороны подтверждающим дефицит актуальной информации правового и делового характера, с другой стороны свидетельствующим о наличии возможности привлечения большого числа предпринимателей в качестве потенциальных пользователей в библиотеки.

Следует также обратить внимание, что из тех, кто нуждается в дополнительной правовой и нормативно-технической информации, только 10 чел. регулярно обращаются в библиотеку для поиска информации, 76 чел. – редко, большинство (99 чел.) вообще не обращаются.

На вопрос «На каких носителях вы предпочли бы получать информацию?» 87% опрошенных выбрали электронные носители, 30% – бумажные (рис. 8).

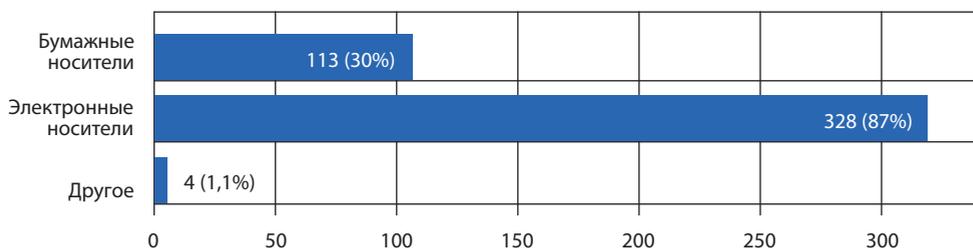


Рис. 8. Предпочтения формата получения информации
(377 ответов)

Достоинством механизма использования ресурсов информационно-поисковых систем ЦСЗИ в работе с предпринимателями является гарантированное обновление и постоянная актуализация правовой и иной деловой информации. Также на эффективность удовлетворения информационных потребностей делового сообщества со стороны библиотек влияют такие факторы, как разветвленная сеть ЦСЗИ на территории Челябинской области; разнообразие форм индивидуальной и групповой работы с представителями бизнес-сообщества; профессиональный уровень работников ЦСЗИ. Важное значение имеет представление предпринимателей о своих задачах, в решении которых может помочь библиотека.

ЦСЗИ – главное звено в реализации правового просвещения во всех его основных формах (правоприменение, исполнение, соблюдение, использование). Зачастую единственным существенным недостатком работы в данной сфере, влияющим на эффективность деятельности библиотек, является выбор тем, неактуальных для предпринимателей.

На вопрос «Какие сейчас наиболее приоритетные задачи для вас в управлении компанией?» были получены следующие варианты ответов.

1. Оптимизация налогообложения, сопровождение налоговых проверок – 18.
2. Соблюдение действующего законодательства, оперативное отслеживание изменений в законодательстве – 16.
3. Оптимизация расходов – 14.
4. Подбор эффективных/квалифицированных кадров – 10.
5. Повышение финансового результата и увеличение реальной прибыли – 9.
6. Правильное оформление кадровых мероприятий, своевременное укомплектование персоналом, поддержание позитивного климата в учреждении – 7.
7. Обучение сотрудников, повышение квалификации, расширение профессионального кругозора – 6.
8. Финансовая стабильность – 5.
9. Автоматизация учета – 5.
10. Результативное управление персоналом – 4.
11. Эффективная оргструктура – 3.
12. Внедрение профстандартов – 3.
13. Оптимизация учета – 3.
14. Оптимизация финансовых ресурсов, формирование постоянной клиентской базы – 2.
15. Реорганизация, развитие, модернизация – 2.
16. Удержание позиций на рынке, сдерживание цен, расширение ассортимента – 2.
17. Привлечение клиентов, разработка оптимальной схемы расчетов с клиентами – 2.
18. Расширение рынка сбыта – 2.
19. Сохранение штата, поддержка укомплектованности, проведение кадрового аудита – 2.
20. Расширение клиентской базы, выбор качественного поставщика – 1.
21. Сокращение численности работников, повышение качества оказываемых услуг – 1.
22. Управленческий контроль – 1.
23. Качественное выполнение оборонзаказа – 1.
24. Человеческий фактор – 1.
25. Оптимизация заработной платы – 1.
26. Практика обращений в трудовую инспекцию, проверка трудовой инспекцией – 1.
27. Оформление эффективного контракта – 1.

Помощь в поиске информации по каждому из указанных направлений могут оказать ЦСЗИ.

Главный итог по результатам проведенного исследования – выявление острой необходимости в организации работы ЦСЗИ с бизнес-сообществом региона. Такими направлениями могли бы стать:

- организация на базе библиотек консультационных пунктов для представителей малого и среднего предпринимательства;
- создание электронного ресурса для предпринимателей, с включением обзоров изменений действующего законодательства, иной информации. Не лишним может оказаться информирование ЦСЗИ Челябинской области, работающих со средним и малым бизнесом, по нововведениям в законодательстве.

В будущем объем информации делового характера продолжит расти, средства ее поиска – совершенствоваться и все меньше зависеть от сдерживающих факторов. Программное обеспечение будет развиваться, в результате чего подавляющая часть рутинных операций станет автоматизированной. Пользователь при ограниченных ресурсах сможет получать и сохранять все больше данных по интересующему вопросу. Однако без навыков управления и систематизации имеющейся электронной информации работа с ней будет сопровождаться большими сложностями или станет вовсе невозможна. Только библиотека сможет предложить помощь в овладении этими навыками, сориентировать представителей деловых кругов в новых программных продуктах и наиболее актуальных коммуникативных технологиях.

Литература

Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г., № 1083-р: ред. от 30 марта 2018 г. // Собрание законодательства РФ. 2016. № 24. Ст. 3549.

Челябинская область в цифрах: краткий статистический сборник / Федер. служба гос. статистики, Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Челяб. обл. (Челябинскстат); [редкол.: О. А. Лосева (пред.) и др.]. Челябинск: Челябинскстат, 2018. 214 с.: ил., табл.

Публичные центры правовой информации: 20-летие работы и новые форматы деятельности на примере Центра правовой информации Российской национальной библиотеки

*А. Г. Сержантова, М. В. Филиппова,
Е. Н. Шишмолина**

В статье рассказывается о текущих и новых видах деятельности и проектах Центра правовой информации Российской национальной библиотеки (ЦПИ РНБ), в том числе о веб-сайте, электронных путеводителях, бесплатных юридических консультациях, юридической клинике, сотрудничестве с партнерами центра.

***Ключевые слова:** Центр правовой информации, Российская национальная библиотека, электронные путеводители, юридическая помощь, юридическая клиника.*

В сферу деятельности центров правовой информации (ЦПИ) входят такие направления, как:

- предоставление свободного доступа к информации в электронном виде через справочно-правовые системы (СПС);
- получение юридической консультации;
- проведение мероприятий, которые способствуют правовому просвещению граждан различных возрастов и социальных групп – от студентов и школьников до пенсионеров и социально незащищенных категорий граждан.

* *Сержантова Анна Геннадьевна*, библиограф Центра правовой информации Российской национальной библиотеки. lawcenter@nlr.ru

Филиппова Мария Викторовна, ведущий библиограф Центра правовой информации Российской национальной библиотеки. lawcenter@nlr.ru

Шишмолина Елена Николаевна, ведущий библиограф Центра правовой информации Российской национальной библиотеки. lawcenter@nlr.ru

© А. Г. Сержантова, М. В. Филиппова, Е. Н. Шишмолина, 2019

На сегодняшний день одним из важнейших направлений является сотрудничество с органами государственной власти, различными организациями и учреждениями.

Один из ведущих партнеров Центра правовой информации Российской национальной библиотеки (ЦПИ РНБ) – Федеральная служба охраны (ФСО) России, которая проводит большую работу по размещению правовых актов субъектов РФ на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

С другим партнером – Общероссийской общественной организацией «Союз пенсионеров России» – ЦПИ РНБ проводил Всероссийский чемпионат по компьютерному многоборью среди пенсионеров.

Совместно с Санкт-Петербургским институтом права имени принца П. Г. Ольденбургского ЦПИ РНБ с 2016 г. проводит конкурсы учебных судов. Они направлены на развитие у школьников важных практических навыков: умения работать в команде, анализа информации, выработки позиции, аргументации, публичного выступления. В ходе подготовки учащиеся знакомятся с правовыми проблемами, осваивают принципы работы с СПС и общаются с практикующими юристами.

ЦПИ РНБ является участником как государственной, так и негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

Юридические консультации проводятся для всех категорий граждан на двух площадках представителями нескольких организаций.

С декабря 2016 г. в рамках юридической клиники в ЦПИ РНБ консультации проводят не только профессиональные юристы, но и студенты последних курсов юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета (СПбГЭУ).

Правила оказания юридической помощи в юридической клинике СПбГЭУ:

- 1) юридические консультации проводятся под руководством преподавателя;
- 2) оказание юридической помощи во всех случаях осуществляется бесплатно;
- 3) консультацию может получить любой гражданин по любому кругу юридических вопросов;
- 4) юридическая помощь оказывается в три этапа:
 - первый – интервьюирование (при первой встрече студенты выясняют у доверителя все обстоятельства дела и его цели);
 - второй – анализ дела и выработка позиций (в течение 1–2 недель со дня интервьюирования студенты готовят рекомендации по делу);

- третий – консультирование (при второй встрече студенты сообщают доверителю обо всех вариантах поведения в сложившейся ситуации, разъясняя их вероятные последствия).

Также немаловажную роль играет работа ЦПИ РНБ с удаленными пользователями.

Сайт ЦПИ РНБ nlr.ru/lawcenter_rnb предназначен для пользователей, которым необходимо найти периодические издания по праву и экономике, а также электронные правовые ресурсы. Его можно назвать проводником по правовым порталам, экономическим интернет-ресурсам, экономической и юридической периодике. Эта функция реализуется благодаря наличию на сайте «Путеводителей по ресурсам», со структурированной информацией на русском и иностранных языках. В настоящее время размещены четыре путеводителя, два из них посвящены печатным изданиям:

- «Официальные периодические издания»;
- «Периодические издания по праву и экономике»;
- «Правовые интернет-ресурсы»;
- «Экономические интернет-ресурсы».

Особенность путеводителей – интеграция ресурсов РНБ, Интернета и электронных баз данных по законодательству РФ, опыта библиографов и современных технологий.

На сайте содержатся ссылки на порталы технопарков, бизнес-инкубаторов и инновационно-технологических центров. Представлен широкий спектр специализированных порталов, электронных периодических изданий для юристов, экономистов, сайтов для работников библиотек, научных работников, инженеров, для сотрудников государственных и общественных организаций, призванных защищать права и интересы граждан, юридических лиц.

В настоящий момент ведется работа над новым электронным путеводителем «Периодические издания Российской империи по праву и экономике 1703–1916 гг.». Он ориентирован на широкий круг пользователей, интересующихся историей, юриспруденцией, экономикой России с петровских времен до образования СССР. Путеводитель носит справочный характер и нацелен на максимально полный охват материала. Планируется разместить в нем более 800 изданий, выходивших на территории дореволюционной России, начиная с петровских «Ведомостей», за исключением нелегальных. Издания, которые продолжили выходить после 1916 г., будут включены в путеводитель «Периодические издания по праву и экономике Российской республики и РСФСР 1917–1922 гг.».

На сайте ЦПИ размещены ссылки на два интернет-ресурса, посвященных жизни известных личностей. Первый рассказывает о судьбе ветерана военной разведки, участника Великой Отечественной войны, одного из руководителей

знаменитой «Красной капеллы» А. М. Гуревича, второй – общественного и государственного деятеля дореволюционной России, публициста А. И. Шингарева.

Таким образом, сайт может быть полезен не только пользователям, нуждающимся в правовой или экономической информации, но и тем, кто интересуется историей.

В работу специалистов ЦПИ РНБ с удаленными пользователями входит взаимодействие с такими категориями граждан, как:

- 1) граждане, проживающие вне Санкт-Петербурга (ЦПИ РНБ регулярно получает информационные запросы из Великобритании, США и регионов РФ);
- 2) граждане, не имеющие физической возможности посетить библиотеку (например, с 2015 г. в ЦПИ РНБ обратились за помощью в защите своих прав девять заключенных исправительной колонии № 6 УФСИН России по Оренбургской области, г. Соль-Илецк).

Центр правовой информации Российской национальной библиотеки активно развивается и осваивает новые направления деятельности. Это способствует привлечению новых читателей и удаленных пользователей, повышению правовой грамотности населения.

Публичные центры правовой информации: перспективы развития на примере российской региональной модели

*Л. А. Маршавы**

В статье предпринята попытка краткого анализа перспектив развития Общероссийской сети публичных центров правовой информации с учетом опыта регионального взаимодействия Ассоциации юристов России и публичных центров правовой информации при Челябинской областной универсальной научной библиотеке.

Ключевые слова: *Общероссийская сеть публичных центров правовой информации, Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России», высшие учебные заведения, третейский суд, арбитражное учреждение, внешнеэкономическая деятельность, международное сотрудничество.*

Основной целью деятельности Общероссийской сети публичных центров правовой информации (ПЦПИ) является формирование правовой культуры общества с учетом устойчивого развития цифровых технологий и автоматизации процессов. В связи с 20-летием создания сети следует уделить особое внимание разработке механизмов межведомственного и межсекторного взаимодействия ПЦПИ и общественных объединений, органов государственной службы.

Общеизвестно, что выстраивание межсекторного взаимодействия в пределах одного экспериментального региона в значительной степени ускоряет процесс апробирования разработанной модели. При этом немаловажный критерий определения эффективности разрабатываемых механизмов

* *Маршава Леонтий Амиранович*, член совета Челябинского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». marshava@yandex.ru
© Л. А. Маршава, 2019

взаимодействия – перспектива масштабирования разработанной региональной модели до уровня окружного и государственного проекта.

Вместе с тем в современных условиях не менее важным критерием оценки разработанной модели можно назвать перспективу переноса проекта в страны – участницы Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Принимая во внимание основные задачи Общероссийской сети ПЦПИ, связанные с правовым просвещением, следует полагать, что в первую очередь необходимо взаимодействие с профессиональными объединениями юристов. Низкий уровень контактов профессионального сообщества с региональными подразделениями Общероссийской сети ПЦПИ способен в значительной степени снизить эффективность проводимой сетью ПЦПИ работы, направленной на правовое просвещение.

При таких обстоятельствах представляется логичным сместить акцент основных целей и задач региональных ПЦПИ в пользу взаимодействия с профессиональным юридическим сообществом. Так, вместо нуждающихся в правовой защите представителей населения целевой аудиторией региональных ПЦПИ (возможно, на короткий отрезок времени) должны стать представители юридического сообщества. Именно в этом случае работа региональных ПЦПИ, направленная на правовое просвещение, будет эффективной и профессиональной с точки зрения ознакомления населения с опытом правоприменительной практики.

Следует обратить внимание на опыт взаимодействия Челябинского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» (АЮР) с Центром правовой информации (ЦПИ) государственного казенного учреждения культуры «Челябинская областная универсальная научная библиотека» (ЧОУНБ).

Основной и первичной целью взаимодействия сторон было определено объединение негосударственных пунктов бесплатной юридической помощи, курируемых АЮР, с расположенными в центральных библиотечных системах муниципальных образований Челябинской области ПЦПИ.

Благодаря техническому обеспечению правовых центров, функционирующих в муниципальных районах, проведение консультаций осуществляется посредством видео-конференц-связи. Координационной площадкой по обеспечению взаимодействия с муниципальными библиотеками, осуществлению сбора и систематизации обращений незащищенных слоев населения выступает Центр социально значимой информации при ЧОУНБ.

С февраля 2016 по январь 2018 г. в результате такого взаимодействия АЮР приняла более 3500 обращений граждан, проживающих в удаленных муниципальных районах. Указанное обстоятельство позволяет говорить о двукратном увеличении обеспеченности населения Челябинской области доступом к бесплатной юридической помощи.

В свою очередь, взаимодействие АЮР с уполномоченным по правам человека в Челябинской области, уполномоченным по защите прав предпринимателей в Челябинской области, Управлением Федеральной службы судебных приставов Челябинской области, Государственной инспекцией труда в Челябинской области обеспечило фактическое объединение государственного и негосударственного институтов бесплатной юридической помощи на платформе регионального ПЦПИ. Благодаря этому специалисты административных органов принимают участие в общероссийских днях бесплатной юридической помощи, проводимых в Челябинской области, в том числе посредством видео-конференц-связи.

Таким образом, региональный ПЦПИ стал платформой, объединившей субъекты государственной и негосударственной бесплатной юридической помощи, направленной не только на адресные консультации, но и на правовое просвещение неограниченного круга лиц.

Весьма значимый участник негосударственной системы бесплатной юридической помощи – юридические клиники, учреждаемые образовательными учреждениями высшего профессионального образования для формирования у обучающихся по юридической специальности навыков оказания юридической помощи¹.

Объединение ПЦПИ с негосударственными центрами бесплатной юридической помощи позволяет содействовать высшим учебным заведениям в формировании у обучающихся основных навыков оказания юридической помощи. Указанное обстоятельство дает возможность определить мотивацию высших учебных заведений к взаимодействию с региональными ПЦПИ.

Аналогична мотивация студенческого юридического сообщества. Так, на площадке регионального ПЦПИ осуществляется кадровая подготовка консультантов из числа студентов юридических факультетов города Челябинска, включающая в себя знакомство с электронными правовыми ресурсами (с последующим получением соответствующего сертификата), решение практических задач и подготовку проектов ответов для заявителей. Следует отметить, что практическая составляющая реализуется в тесном взаимодействии с практикующими юристами – членами АЮР, представителями административных органов, также оказывающих бесплатную юридическую помощь.

Немаловажным фактором для развития любого некоммерческого проекта, в том числе объединения АЮР и Общероссийской сети ПЦПИ, является способность некоммерческого проекта достичь самоокупаемости и самодостаточности без дополнительного привлечения бюджетных средств.

¹ Приказ Министерства образования и науки России № 994 от 28 ноября 2012 г. «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» // Российская газета. 2012. № 298.

В данном контексте следует обратить особое внимание на низкую степень вовлеченности предпринимательского сообщества в работу, направленную на правовое просвещение.

Административные органы, принимающие активное участие в работе АЮР и регионального ПЦПИ, не только оказывают помощь физическим лицам, попавшим в сложную жизненную ситуацию, но и осуществляют работу по профилактике нарушений юридическими лицами действующего законодательства.

В ходе совместной работы АЮР и регионального ПЦПИ сформирован состав членов АЮР, обладающих необходимой компетенцией для правового просвещения юридических лиц – некоммерческих организаций и коммерческих структур, в том числе занятых в сфере социального предпринимательства.

Помимо деятельности по профилактике правонарушений, АЮР осуществляет экспертную деятельность, в частности правовую оценку обстоятельств, изложенных заявителями в обращениях, поступивших в адрес уполномоченного по защите прав предпринимателей в Челябинской области, а также оценку судебных перспектив обжалования действий/бездействия органов государственной власти субъекта РФ. Это может объединить на площадке регионального ПЦПИ представителей юридического сообщества, в том числе студенческого, представителей административных органов и предпринимательского сообщества.

Подобное межсекторное взаимодействие свидетельствует о фактическом формировании АЮР и органами государственной власти механизма, который позволяет проводить комплексную экспертную работу, направленную на правовое просвещение и оценку коммерческой деятельности представителей предпринимательского сообщества, в том числе участников внешнеэкономической деятельности. Основой такого объединения могут и должны стать уникальные независимые площадки, располагающие достаточными техническими ресурсами, – Общероссийская сеть ПЦПИ и региональные структурные подразделения.

Также следует помнить о том, что реформа российских арбитражных учреждений, резко сократившая количество третейских судов, что повлекло признание наибольшей части третейских оговорок недействительными, в значительной степени снизила доступ предпринимательского сообщества в регионах к негосударственному арбитражу.

Общеизвестно, что признание арбитражной оговорки недействительной способно привести к необходимости подавать исковое заявление в арбитражный суд по месту нахождения ответчика¹. Логично, что в случае возникновения спора, вытекающего из осложненной иностранным элементом сделки,

¹ Арбитражный процессуальный кодекс РФ. Ст. 35 // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

признание арбитражной оговорки недействительной влечет необходимость подавать исковое заявление в компетентный суд иностранного государства по месту нахождения ответчика. Указанное обстоятельство способно привести к неверному определению подсудности со стороны российского предпринимателя, невозможности явки представителя истца в судебное заседание, значительному удорожанию судебных расходов, невозможности разрешения спора с учетом действующего российского законодательства и судебной практики.

Оценивая запрос представителей предпринимательского сообщества Челябинской области – участников внешнеэкономической деятельности, Челябинское региональное отделение АЮР заключило соглашение с Первым экономическим арбитражем Республики Казахстан¹ по обеспечению судебной защиты прав и законных интересов участников внешнеэкономической деятельности двух стран.

С целью обеспечения доступа представителей предпринимательского сообщества Челябинской области к правосудию Челябинским региональным отделением АЮР в рамках указанного соглашения осуществляется функционирование судебного участка Первого экономического арбитража на территории Челябинска и Магнитогорска.

Оборудование судебного участка системой видео-конференц-связи в Магнитогорске выполнено в рамках взаимодействия Челябинского регионального отделения АЮР и ЦПИ ЧОУНБ, которое входит в Общероссийскую сеть ПЦПИ, представленную в Магнитогорске в ЦПИ «Библиотека Крашенинникова».

ЦПИ «Библиотека Крашенинникова», как и другие ЦПИ, расположенные на территории Челябинской области и формирующие единую структуру взаимодействия с региональным отделением АЮР, располагает техническим оборудованием, позволяющим регулярно проводить судебные заседания с применением видео-конференц-связи.

Вместе с тем указанное взаимодействие подразумевает наделение представителя АЮР в соответствующем муниципальном районе полномочиями по приему документов, связанных с подачей иска в Первый экономический арбитраж Республики Казахстан, ведением делопроизводства с последующим направлением материалов в адрес Первого экономического арбитража через региональное отделение АЮР, проверку полномочий представителя российского предпринимателя – участника внешнеэкономической деятельности, явившегося в судебное заседание на площадку ПЦПИ.

Опыт взаимодействия АЮР с более чем 50 ПЦПИ в Челябинской области и с ЦПИ «Библиотека Крашенинникова» свидетельствует о том, что они

¹ В Челябинске прошел X Юридический форум // Ассоциация юристов России. 2017. 24 нояб. URL: <http://alrf.ru/news/v-chelyabinske-proshel-x-yuridicheskiy-forum-/>.

способны в полной мере оказать содействие в комплексном формировании благоприятных условий для развития третейского судопроизводства независимо от удаленности участников внешнеэкономической деятельности от областного центра. Наличие судебных участков в удаленных муниципальных районах наиболее актуально для развития экспорта продукции производственного сектора и сельского хозяйства и разрешения споров, возникающих при внешнеэкономической деятельности.

Таким образом, при должной реализации взаимодействия АЮР и Общероссийской сети ПЦПИ указанная модель способна обеспечить эффективное межрегиональное взаимодействие подразделений ПЦПИ и региональных отделений АЮР, собирать на региональных площадках ПЦПИ представителей юридической науки и практики, служащих административных органов – членов АЮР, представителей студенческого сообщества.

Подобный консорциум способен сформировать структуру для эффективного правового просвещения и профилактики правонарушений, совершаемых физическими и юридическими лицами, обеспечить планомерное региональное развитие третейского судопроизводства.

Следует отметить, что функционирование такой структуры обеспечивают соответствующие региональные отделения АЮР и сети ПЦПИ, что позволяет говорить об отсутствии необходимости ее дополнительного финансирования.

Литература

- Арбитражный процессуальный кодекс РФ. Ст. 35 // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.
- В Челябинске прошел X Юридический форум // Ассоциация юристов России. 2017. 24 нояб. URL: <http://alrf.ru/news/v-chelyabinske-proshel-x-yuridicheskiy-forum-/>.
- Приказ Министерства образования и науки России № 994 от 28 ноября 2012 г. «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи» // Российская газета. 2012. № 298.

Новая форма сетевого развития модели публичных центров правовой информации: от центров информационно-ресурсной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций до ресурсных центров социального предпринимательства

*Н. В. Костенко**

В статье дан обзор мероприятий по государственной поддержке социального предпринимательства и информационно-ресурсной поддержке социального проектирования в Великом Новгороде и Новгородской области. Среди них организация конференций и мероприятий, посвященных социальному предпринимательству, создание и развитие публичных центров правовой, деловой и социально значимой информации на базе региональных и муниципальных библиотек, открытие регионального общественного Фонда содействия некоммерческим проектам и центров инновации социальной сферы Новгородской области. Все эти меры способствуют развитию некоммерческого предпринимательства и получению социальных услуг населением в регионе.

Ключевые слова: *некоммерческое предпринимательство, социальные услуги.*

Трансформация проектов Новгородского регионального общественного Фонда содействия некоммерческим проектам¹ (ФСНП), как и самой организации, происходила в период его существования (с 2000 г.) в соответствии с государственной политикой и теми процессами, которые не только декларировались, но и фактически складывались на региональном уровне.

В эпоху реформирования жилищно-коммунальной сферы ФСНП учил обслуживать личное жилье и управлять общим коммунальным

* Костенко Нина Викторовна, исполнительный директор АНО «Центр инноваций социальной сферы Новгородской области». cissno53@gmail.com

¹ Фонд содействия некоммерческим проектам. URL: <http://www.fanp53.ru>.

имуществом дома и территории, в период административной и бюджетной реформы – выстраивать взаимодействие с органами власти и местного самоуправления, осваивать новые технологии «Открытого правительства» и экспертизы административных регламентов. С 2010 г. в активную фазу перешла социальная реформа. Нужно было учиться управлять своей жизнью, семьей, местным сообществом и теми процессами, которые формируют для каждого жителя качество жизни: здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение, спорт и другие факторы, играющие важную роль при оценке комфортности нашего бытия.

К тому времени ФСНП стал ресурсным центром для некоммерческих организаций (НКО) региона, участником и членом целого ряда сетевых организаций, в том числе МОО «Информация для всех» в рамках Программы по созданию публичных центров правовой информации (ПЦПИ)¹. Был накоплен опыт работы с партнерами как в России, так и в Европе, наработаны практики и технологии деятельности в социальной сфере с использованием межрегионального и международного опыта.

Сложившаяся инфраструктура обслуживания населения (в том числе оказания социальных услуг) со стороны органов власти и управления и бизнес-структур традиционно ориентирована на получение крупных заказов, а «мелкие» потребности отдельных граждан остаются вне поля зрения. Политические партии также сосредоточены на участии в глобальных общественных процессах и не обладают механизмами получения подробной информации о повседневных интересах отдельных граждан и не владеют технологией работы с ними.

Все более усиливающийся разрыв между ростом общественного потенциала вследствие научно-технического прогресса и возможностями реализации «житейских» интересов граждан имеет негативную тенденцию и не способствует социальному миру, не обеспечивает должных темпов экономического развития.

Помимо этого, угроза экономического спада и безработицы требует инициативности и предприимчивости со стороны населения, особенно молодежи, активизации деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) и малого бизнеса. Необходимо приспособляться к изменениям окружающей среды, в том числе экономическим, искать лучшие способы выхода из возникающих кризисных ситуаций.

Но для эффективной реализации запланированных реформ остро не хватает квалифицированных менеджеров, проектных инжиниринговых команд, способных включаться в реализацию государственных, региональных, муниципальных программ социального и экономического развития.

¹ Программа ПЦПИ – создание общероссийской сети центров публичного доступа к социально значимой информации. URL: <https://www.ifap.ru/pcpi>.

Проектно-ориентированная деятельность приобретает все бóльшую актуальность в мировом и российском бизнесе. Происходит переход к так называемому проектному финансированию, когда финансовые средства выделяются (часто из нескольких источников) под определенный проект, который встраивается в общую стратегическую линию. В этой ситуации важно иметь знания и опыт проектного менеджмента.

Новгородская область стала пионером в построении модели для решения комплексных задач по организации межведомственной и межсекторной координации и привлечению потенциала всех трех секторов реальной экономики – бюджетного, коммерческого и некоммерческого – для социально-экономического развития региона и муниципалитетов.

В 2011–2014 гг. ФСНП организовал и развивал сеть ПЦПИ для информационно-ресурсной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Новгородской области, а затем в Ленинградской и Вологодской областях. Центры создавались на базе библиотечных систем, что позволяло решать поставленные задачи в комплексе: разместить услугу в шаговой доступности населения, в привычных точках доступа к информации, использовать имеющиеся возможности (инфраструктуру, информационные и человеческие ресурсы), решать межсекторные и межведомственные задачи. В ходе работы была создана действующая модель, но «короткое» и «лоскутное» финансирование не позволяло эффективно выстроить процессы комплексной поддержки НКО, так как сложно оказалось сделать сеть ПЦПИ устойчивой и работающей именно на эту поддержку.

9–12 декабря 2012 г. в Великом Новгороде прошла межрегиональная Гражданская ассамблея «В основе всего ЧЕЛОВЕК»¹. Некоммерческие экологические, ветеранские, детские организации Новгородской области и соседних регионов впервые рассказали о своей деятельности. В программу мероприятий вошли выставки-ярмарки устойчивых социальных проектов, выставки социальной рекламы, дипломатические раунды, круглые столы и семинары с представителями бизнес-среды, ряд семинаров, посвященных использованию современных информационных технологий в деятельности НКО и выстраиванию взаимоотношений с властью, бизнесом и СМИ. Именно ассамблея ФСНП и МОО «Информация для всех» дала толчок созданию механизма по подготовке представителей «третьего сектора» Новгородчины к работе по модели социального проектирования в условиях сетевых сообществ.

В декабре 2013 – марте 2014 г. ФСНП провел переговоры с 22 организациями – организаторами международных молодежных лагерей и программ,

¹ В Великом Новгороде пройдет первая межрегиональная ассамблея некоммерческих организаций // Портал Великого Новгорода и Новгородской области. 2012. 27 нояб. URL: <https://news.novgorod.ru/news/104499.html>.

в том числе волонтерских проектов из 10 европейских стран (Бельгия, Великобритания, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Словакия, Финляндия, ФРГ, Чехия). В ходе переписки уточнялись условия привлечения к участию в этих программах молодежи Великого Новгорода, Новгородской области и других регионов России, были составлены информационные письма, подготовлены презентационные материалы. Сведения о международных молодежных программах и проектах были разосланы некоммерческим организациям Новгородской области и других регионов России, партнерам ФСНП, в Департамент образования, науки и молодежной политики Новгородской области, Комитет культуры и молодежной политики Великого Новгорода, ОАУ «Дом молодежи» и в иные работающие с молодежью учреждения для информирования и привлечения к участию. Вся информация была опубликована на сайте <http://activity.natm.ru>. В результате было подписано шесть партнерских соглашений. Однако только три проекта (в Бельгии, Финляндии и ФРГ) получили в итоге финансирование европейских национальных агентств.

Также были проведены переговоры с представителями некоммерческих организаций, муниципальных органов власти и учебных заведений Петрозаводска, Санкт-Петербурга, Москвы, Мурманска, Нижнего Новгорода, Великого Новгорода и Новгородской области по вопросам участия молодежи в международных проектах. В декабре – июле 2014 г. в ФСНП поступила 41 заявка от жителей Великого Новгорода и Новгородской области, Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Москвы, Московской области, Нижнего Новгорода. Ежедневно проводились консультации по электронной почте и телефону. Были сформированы три группы, организованы встречи с родителями и лидерами групп, подготовлены документы на оформление виз, проведен мониторинг авиакомпаний. Однако в связи со сложившейся во второй половине 2014 г. политической ситуацией одна часть участников не смогла получить визы, другая отказалась от участия, поэтому группы распались и поездки не состоялись. Представляется, что, несмотря на существующие и сегодня сложности, у данного направления работы ФСНП есть перспектива, особенно в странах Северной и Восточной Европы.

В январе 2014 г. в рамках проекта состоялось предварительное обсуждение соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с Комитетом информационно-аналитического обеспечения Правительства Новгородской области, УФМС России по Новгородской области, общественными институтами, в том числе с руководителями комиссий Общественной палаты Новгородской области. Определены потенциальные участники партнерства и функциональное содержание их участия.

Участие в организованном Общественной палатой Российской Федерации семинаре «Как восстановить межнациональный мир», который состоялся в Московском государственном лингвистическом университете 11 декабря

2014 г., открыло для ФСНП новые горизонты сетевого сотрудничества. Участники дискуссии – представители региональных консультативно-совещательных структур по межнациональным отношениям в молодежной среде, представители некоммерческих организаций регионов России (всего 37 человек) – обсуждали, как предотвратить межэтнические конфликты.

Развитию направления также способствовало участие представителей ФСНП в обучающем семинаре «Продвижение информации о некоммерческих организациях, об их ценностях, лучших практиках через создание и деятельность коалиций и проведение дней открытых дверей НКО в регионах» для сотрудников НКО Северо-Западного федерального округа, который состоялся 21–22 марта 2014 г. в Санкт-Петербурге. Участники семинара обсуждали вопросы по построению межсекторного социального партнерства и коалиций в регионах.

В результате были определены предварительные сроки и сценарии проведения дней открытых дверей в Новгородской и Ленинградской областях, Республике Карелия и Санкт-Петербурге и разработан первый этап – выявление эффективных моделей взаимодействия власти и структур гражданского общества (прежде всего НКО) в области укрепления межнациональных отношений и профилактики конфликтов в Новгородской области. Проводился сбор информации о работе российских и зарубежных организаций, муниципалитетов, вузов, общественных институтов в области межнациональных отношений, в том числе Финляндии и Бельгии, в результате были сформированы базы данных для дальнейшего использования.

Был подготовлен сборник материалов, посвященных лучшим практикам, техникам и моделям по взаимодействию НКО и представителей власти, для распространения на пилотных территориях. Заключен договор на проведение работ по сбору информации, описанию и подготовке к тиражированию лучших практик, техник и моделей по взаимодействию НКО и представителей власти в области межнациональных отношений. Разработан макет сборника, подготовлен и отпечатан тираж.

Также ФСНП создал каталог кейсов лучших практик в регионах России по взаимодействию власти и гражданского общества в области профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов.

В рамках реализации второго этапа «Развитие местных сообществ и расширение эффективного информационного освещения этой деятельности в Новгородской области» были проведены работы по моделированию информационной среды, формированию, обработке и концентрации информации, доработан сайт ФСНП.

26 марта 2014 г. на площадке Новгородского регионального общественного Фонда содействия некоммерческим проектам состоялась общественная дискуссия «Построение партнерства между различными социальными

группами с целью укрепления межнациональных отношений». В дискуссии приняли участие 20 человек – представители органов исполнительной власти, национально-культурных объединений, некоммерческих организаций, общественных институтов, лидеры общественных молодежных движений.

В июне 2014 г. состоялась видеоконференция, посвященная развитию благотворительности и добровольчества, социального проектирования и социального предпринимательства, вовлечения молодых людей, студентов и учащихся в деятельность, обеспечивающую формирование и развитие гражданского общества, построению межнациональных отношений и международного взаимодействия. В мероприятии приняли участие представители учебных заведений Москвы, Санкт-Петербурга, Великого Новгорода, Будённовска, Котова, Орла, Томска и Урюпинска, представители Фонда поддержки образования, департамента проектной и инновационной деятельности Университета ИТМО, благотворительного общества «Невский ангел», департамента развития профессионального образования и науки Национального фонда подготовки кадров (НФПК), Департамента инновационного развития Министерства экономического развития РФ, Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко, МОО «Информация для всех», ООО «Международная Этнос Дипломатия» и др. В Великом Новгороде к видеоконференции присоединились 15 человек. Участники обсудили вопросы качества образования, сертификации учащихся школ, вузов, ссузов, детей, посещающих дошкольные заведения. Затронули вопрос семейных ценностей, обучения в межнациональных классах. Обсудили опыт и проблемы построения межнациональных отношений и международного взаимодействия на гимназическом (лицейском) уровне, роль библиотек в межсекторном, межведомственном, межвозрастном, межнациональном и международном сотрудничестве на селе и в области. Обсудили значение школ и других общественных институтов, СМИ, бизнеса в процессе становления межнациональных отношений, а также возможность сотрудничества вузов, ссузов, школ, библиотек и СО НКО по развитию гражданского общества на муниципальном уровне.

В этом же месяце в рамках Второй межрегиональной Гражданской ассамблеи «В основе всего ЧЕЛОВЕК» состоялась конференция «Укрепление межнациональных и международных отношений: опыт, возможности, решения». В мероприятии приняли участие более 100 человек – представители общественных объединений и некоммерческих организаций, ОПРФ и общественных региональных палат Новгородской, Псковской, Вологодской областей, органов исполнительной и законодательной власти РФ, Новгородской области, местного самоуправления, экспертного сообщества из Москвы, Санкт-Петербурга, Пскова, Вологды, Хакасии, Ульяновска, Архангельска, Новгородской области, средств массовой информации, специалисты государственных и муниципальных учреждений, студенты.

Были организованы панельные дискуссии, тематические секции, круглые столы для всестороннего общения и формирования партнерства между представителями различных социальных групп при непосредственном участии органов власти Новгородской области. Тема года «Мир и согласие» прослеживалась во всех программных мероприятиях.

К участию в панельной дискуссии были приглашены представители экспертного сообщества из разных регионов России, в том числе из Москвы и Санкт-Петербурга. В роли ведущих выступили председатель Комитета информационно-аналитического обеспечения Правительства Новгородской области И. М. Неофитов, председатель МОО «Информация для всех» А. А. Демидов и др.

На панельной дискуссии были затронуты острые и важные вопросы: оценка сегодняшнего состояния межнациональных отношений; политические решения и вектор движения; уровень принятия решений и степень ответственности органов власти на местах; роль общественных институтов, СМИ, бизнеса в процессе становления межнациональных отношений; тенденции и прогнозы, сценарии развития в области укрепления межнациональных отношений.

Обсуждение вопросов продолжилось в рамках дискуссионных площадок: круглого стола «Проблемы и пути взаимодействия гражданского общества и власти по укреплению межнациональных отношений: опыт, возможности, решения» и секции «Общественная дипломатия как инструмент построения международного взаимодействия: опыт, возможности, решения». Работу секции модерировал доцент РУДН Кинфу Зенебе Таффессе, принимавший участие в Первой межрегиональной Гражданской ассамблее в 2012 г. и уже знакомый новгородской общественности.

С докладами выступили эксперты из Великого Новгорода и Псковской области. Они рассказали участникам мероприятий о принципах реализации национальной государственной политики в Новгородской области, обратили их внимание на национально-культурный состав населения области, его ежегодные изменения и причины этого явления, познакомили с национально-культурными объединениями, осуществляющими деятельность на территории области, а также с общественно-политической ситуацией на территории муниципальных районов Новгородской области.

В рамках конференции «Укрепление межнациональных и международных отношений: опыт, возможности, решения» также состоялся круглый стол в формате общественного семинара с местными журналистами и блогерами по вопросам освещения межнациональных и международных отношений в СМИ. Дискуссия получилась острой. Ведущий предложил рассмотреть тему с трех сторон: профессиональной, законодательной и этической. В дискуссии активно участвовали представители общественных организаций, экспертного

сообщества из Москвы, Санкт-Петербурга, Пскова, Вологды, Хакасии, Ульяновска, Архангельска, Новгородской области, региональных СМИ и национально-культурных объединений.

Проект был реализован в полном объеме, поставленные цели и задачи достигнуты. Сформировано экспертное сообщество, смоделировано информационное пространство, выстроено межсекторное и межрегиональное партнерство. Проект можно считать успешным, эффективным, имеющим перспективу для развития.

Одним из результатов реализации проекта стала подготовка сборника методических материалов «Описание модели создания площадки для просвещения и всестороннего общения, формирования партнерства между представителями различных социальных групп на основе изученного опыта по вопросам укрепления межнациональных отношений»¹ А. А. Демидова, председателя правления МОО «Информация для всех», научного сотрудника ЦЭНО РАНХиГС (Москва).

Развитие государственной программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, позволило ФСНП в 2014–2016 гг. продвинуться в этом направлении и реализовать ряд проектов: «Создание новых возможностей и условий для деятельности СО НКО», «Популяризация социального предпринимательства» и др.

Была проделана серьезная работа по развитию инфраструктуры для работы с СО НКО и инициативами граждан. Создан социальный коворкинг «Партнер-центр» как территория социальных инноваций. Подписаны соглашения с администрациями районов при поддержке Общественной палаты Новгородской области. Активисты «третьего сектора», малого и среднего бизнеса, учреждений и организаций социального блока Новгородской области начали заниматься вопросами развития элементов поддержки социального проектирования и социального предпринимательства.

В 10 муниципальных районах Новгородской области (Боровичском, Валдайском, Крестецком, Маловишерском, Новгородском, Окуловском, Солецком, Старорусском, Шимском, Чудовском) были созданы центры информационно-ресурсной поддержки социального проектирования и предпринимательства (ЦИРП СПП) на базе библиотечных систем при участии отраслевых партнеров, специализирующихся на оказании социальных услуг, а главное, при участии муниципальных органов власти.

¹ Сборник методических материалов «Описание модели создания площадки для просвещения и всестороннего общения, формирования партнерства между представителями различных социальных групп на основе изученного опыта по вопросам укрепления межнациональных отношений» / под ред. Н. В. Костенко. Великий Новгород: Новгородский региональный общественный Фонд содействия некоммерческим проектам, 2015. 39 с. URL: <https://pps.ranepa.ru/Publication2/2015/16cacca4-d5bf-e611-80d0-005056a06105/57ecfd4960ac5.pdf>.

После нескольких лет функционирования указанных центров стало ясно, что избранная модель достаточно эффективна: она позволяет учитывать региональную и местную специфику, а ее создание и поддержание не требует особых затрат. Прежде всего эти преимущества проявляются в малых городах, моногородах, сельских поселениях, где людям трудно получить дополнительное образование, разработать и реализовать собственные социальные проекты и развивать социальное предпринимательство, просто повысить качество жизни.

Инновационность модели заключается в том, что каждый центр информационно-ресурсной поддержки социального проектирования и предпринимательства должен (или может) иметь отраслевую направленность и выступать тренинговой площадкой для приобретения специальной квалификации и навыков по оказанию социальных услуг. Работа выстраивается в партнерстве с органами муниципальной власти, местным бизнесом и учреждениями социальной сферы: культуры, образования, здравоохранения, социальной помощи, молодежной политики и спорта.

При проведении на площадках центров стратегических мини-сессий, круглых столов, обучающих семинаров и других мероприятий поданные на конкурс социальных идей и проектов заявки проходят оценку не только экспертной комиссии, но и местных жителей. В дальнейшем на территориях создаются необходимые населению социальные предприятия. В итоге обеспечиваются:

- межведомственное и межсекторное взаимодействие;
- популяризация социального предпринимательства;
- маркетинг проектов на предмет востребованности услуг у населения;
- повышение уровня компетенций у заявителей проектов;
- формирование группы субъектов, образующих сообщество социального предпринимательства.

Первостепенной задачей в сфере социальной политики становится ее институциональное обеспечение, что требует создания структур межведомственного и межсекторного взаимодействия. Необходимы структуры, нацеленные на выработку комплексных мер (программ, проектов) по обеспечению скоординированной работы в социальной сфере государственных и негосударственных организаций, которые способны выступать заказчиками и исполнителями программ и проектов.

Структуру управления и инфраструктуру социальной политики должны разработать органы по обеспечению межведомственного взаимодействия субъектов социальной политики, сотрудничеству в социальной сфере субъектов коммерческого и некоммерческого секторов реальной экономики.

Для популяризации и развития социального предпринимательства в Новгородской области реализуется целый ряд программ. Совместно с органами

государственной власти и Общественной палатой Новгородской области проводятся встречи, круглые столы, рабочие совещания, образовательные мероприятия.

К числу основных факторов, актуализирующих развитие социального предпринимательства, относятся:

- потребность в модернизации социальной сферы, создании новых социальных услуг и сервисов, повышении качества жизни на территории через развитие конкуренции в социальной сфере;
- необходимость разработки инструментов поддержки доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере;
- необходимость создания условий для развития проектов социального предпринимательства в муниципальных образованиях;
- отсутствие эффективных механизмов и площадок для обмена опытом и демонстрации основных достижений в социальной сфере на территориях;
- отсутствие эффективных механизмов поддержки и тиражирования успешных социальных практик и лидеров социальной сферы.

Для консолидации административных, кадровых, материально-технических, финансовых и иных ресурсов было принято решение о создании региональной инфраструктуры, которая могла бы обеспечить согласованность социальной политики, понимаемой в широком смысле, выступить одним из межотраслевых и межсекторных инструментов, обеспечивающих общественно-государственный характер ее реализации.

В качестве такого механизма в ноябре 2016 г. в регионе создан Центр инновации социальной сферы Новгородской области (ЦИСС НО) как площадка для профессионального взаимодействия всех участников социальных инициатив, агрегации лидеров и проектов социальной значимости.

ЦИСС НО использует возможности созданной сети ЦИРП СПП как ресурсные центры по работе с предпринимателями и инициативами граждан, с социальными проектами и их продвижением, а также для популяризации и продвижения социального предпринимательства, осуществляет консультационное, организационное, коммуникационное, методическое, информационное и экспертное сопровождение сети по направлению «Социальное предпринимательство».

Для построения межведомственного и межсекторного взаимодействия сформирована рабочая группа Консультативного совета при губернаторе Новгородской области «Инновации социальной сферы и формирование сектора социальной экономики».

Формируется пул экспертов на уровне региона и муниципалитетов, с приглашением к участию экспертов из других регионов.

Начаты исследования рынка социальных услуг, выявляются потребности предпринимателей, работающих в социальной сфере и смежных отраслях.

Осуществляется работа с предпринимателями и инициативными группами по сопровождению социальных предпринимательских проектов.

Начата работа по выведению социальных предприятий на новый технологический уровень путем организации мастерских (хакатонов) и образовательных мероприятий (митапов) по использованию информационных технологий и инструментов в практической деятельности. По данному направлению ЦИСС НО и ФСНП активно сотрудничают с колледжем при Новгородском государственном университете им. Ярослава Мудрого.

Работа выстраивается в партнерстве с органами власти и местного самоуправления, бизнесом и учреждениями социальной сферы: культуры, образования, здравоохранения, социальной помощи, молодежной политики и спорта, Общественной палатой РФ и НКО.

Планируется продолжение работы ЦИСС НО по формированию экосистемы социальных инноваций и развитию социального предпринимательства в Новгородской области, в том числе:

- популяризация и эффективное продвижение перспективных и стратегических проектов и инноваций в социальной сфере;
- обеспечение качественно нового уровня поддержки социальных проектов и инициатив;
- формирование единой базы подготовленных проектов, готовых к вынесению на экспертное изучение и инвестирование;
- объединение представителей органов власти и местного самоуправления, делового сообщества, предпринимателей и лидеров социальной сферы.

Деятельность ЦИСС по достижению указанных целей включает:

1. Создание и внедрение модели социального протокластера, объединяющего сеть партнерских структур и сеть ресурсных центров социального проектирования и предпринимательства.
2. Развитие инфраструктуры на муниципальном уровне, создание сети ресурсных центров социального проектирования и предпринимательства, в том числе:
 - создание и функционирование не менее 10 центров на базе библиотечных систем в 10 муниципальных районах Новгородской области;
 - организация консультационного, организационного, коммуникационного, методического, информационного и экспертного сопровождения сети по направлению «Социальное предпринимательство»;

- проведение обучения координаторов по организации сетевого взаимодействия, оказанию консультационных, образовательных и иных услуг.
- 3. Разработку и внедрение технологии социального маркетинга на муниципальном уровне. Выявление потребности, существующего запроса на социальные услуги.
- 4. Организацию серии тренингов, обучающих мероприятий, направленных на понимание подходов к социальному предпринимательству, применяемых при реализации социально-экономической политики на уровне государства, региона, муниципального образования для представителей органов исполнительной власти, бизнеса, науки.
- 5. Проведение обучающих мероприятий, направленных на развитие отдельных навыков и компетенций, в том числе отраслевой направленности, для субъектов малого и среднего предпринимательства.
- 6. Проведение ежегодного конкурса «Лучший социальный проект года».
- 7. Проведение конкурсов по работе с отдельными категориями граждан в соответствии с определенными приоритетами региональной политики в социальной сфере.
- 8. Создание банка реализуемых социальных проектов в разрезе сфер деятельности.
- 9. Формирование собственных кейсов социальных проектов по реализации лучших практик с целью тиражирования на территории Новгородской области.
- 10. Оказание консультационных услуг субъектам малого и среднего предпринимательства, а также физическим лицам и СО НКО, планирующим начало предпринимательской деятельности.
- 11. Организацию и содействие участию социальных предпринимателей Новгородской области в межрегиональных/общероссийских/международных мероприятиях, направленных на развитие социального предпринимательства.
- 12. Проведение мероприятий, направленных на вовлечение бизнес-сообщества в менторское направление, путем популяризации содействия в реализации социальных проектов и вовлечения в них предпринимателей, успешно реализовавших свои проекты.
- 13. Проведение мониторинга, аудита и доработку информационных ресурсов по обеспечению доступа всех заинтересованных акторов, в том числе в соответствии с запросами получателей услуг.
- 14. Разработку и внедрение модели вовлечения учащихся в процесс социального проектирования и сферу оказания социальных услуг.
- 15. Проведение мониторинга эффективности мероприятий, направленных на развитие социального предпринимательства.

Документы

Открытая концепция «Интернет вещей»: правовые аспекты (Российская Федерация)¹

Версия 2.0. Для публичного обсуждения

**В. Б. Наумов, В. В. Архипов,
Г. А. Пчелинцев, К. М. Смирнова,
Я. А. Чирко***

Настоящая работа является одним из первых шагов в разрешении правовых проблем, возникающих в связи с технологиями Интернета вещей. Масштабы распространения Интернета вещей и его потенциал оказывают влияние на частные и публичные интересы, в связи с чем необходимо разработать подходы к его правовому регулированию и определить барьеры, способные препятствовать развитию новой технологии. Авторы приходят к выводу, что Интернету вещей сопутствуют не только традиционно присущие информационно-телекоммуникационным правоотношениям проблемы, но и ряд новых. В работе предлага-

¹ ©Dentons, 2017. Настоящий документ распространяется на условиях лицензии Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International. («Атрибуция – Некоммерческое использование – На тех же условиях, Всемирная», версия 4.0.) Допускается распространение в некоммерческих целях с указанием правообладателя, ссылки на настоящий документ, его название и условия лицензии с правом адаптации, модификации и распространения производных произведений на тех же условиях лицензии. Полный текст лицензии: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.ru>. Версия 2.0 документа разработана ООО «Дентонс Юроп» (Санкт-Петербург) в декабре 2017 г. (<http://www.dentons.com/ru/global-presence/russia-and-cis/russia/st-petersburg.aspx>).

* *Наумов Виктор Борисович*, кандидат юридических наук, руководитель российской практики в области ИС, ИТ и телекоммуникаций Dentons. victor.naumov@dentons.com

Архипов Владислав Владимирович, кандидат юридических наук, советник российской практики в области ИС, ИТ и телекоммуникаций Dentons. vladislav.arkhipov@dentons.com

Пчелинцев Георгий Александрович, магистр права (LLM), партнер российской практики в области ИС, ИТ и телекоммуникаций Dentons. georgy.pchelintsev@dentons.com

Смирнова Ксения Михайловна, магистр по направлению «Медицинское и фармацевтическое право», младший юрист российской практики в области ИС, ИТ и телекоммуникаций Dentons. kseniia.smirnova@dentons.com

Чирко Яна Андреевна, советник российской практики в области ИС, ИТ и телекоммуникаций Dentons. yana.chirko@dentons.com

ется систематизация выявленных правовых проблем Интернета вещей и общие принципы их регулирования. На основе конкретных примеров сделан вывод о том, что действующее законодательство недостаточно для регулирования данных проблем, и предложены векторы их решения.

Ключевые слова: *автоматизированные действия, большие данные, Интернет вещей, информационная безопасность, информационно-телекоммуникационные технологии, информационное право, персональные данные, сетевая нейтральность.*

Основные положения

1. Начало эпохи Интернета вещей и больших данных – удачный момент для совершенствования нормативно-правовой базы. Подход должен быть системным и разумным. Юридические термины и нормы требуют формального определения, а изменения законодательства должны стимулировать развитие механизмов саморегулирования.
2. Регулирование Интернета вещей должно развиваться как минимум с учетом принципа информированности пользователей и принципа свободного участия в системе Интернета вещей.
3. В условиях Интернета вещей и больших данных должна быть предусмотрена специальная правовая конструкция для упрощения оборота информации как предмета сделок.
4. Защита персональных данных и права на неприкосновенность частной жизни должна регулироваться в той части, в которой она может быть реально обеспечена. Соответствующие нормы должны обеспечивать соблюдение разумного баланса интересов.
5. В условиях Интернета вещей должен быть пересмотрен принцип сетевой нейтральности, в том числе с учетом критически важных объектов, защиты конкуренции и недискриминации различных устройств.
6. Потенциальные уязвимости устройств Интернета вещей должны компенсироваться требованиями оперативного уведомления и поддержки со стороны производителей.
7. Должны быть выработаны минимальные критерии взаимодействия (совместимости) устройств и приложений для защиты конкуренции, развития технологий и предотвращения фрагментации.
8. Необходимо разработать правовые конструкции, адекватно описывающие автоматизированные (без участия или с минимальным участием человека), юридически значимые действия в сфере использования Интернета вещей.
9. Поскольку существующие правовые концепции и подходы не позволяют в достаточной степени защитить интересы участников

децентрализованных сетей, необходимо создать правовую базу, которая позволила бы адекватно структурировать отношения между ними.

Настоящий документ включает восемь разделов, седьмой раздел «Ключевые вопросы регулирования Интернета вещей» предметно рассматривает восемь правовых аспектов Интернета вещей, которые авторы решили выделить в данном исследовании. Предшествующие разделы содержат информацию, вводящую читателя в контекст правовой проблематики Интернета вещей и позволяющую лучше понять подход авторов к рассмотрению обозначенных проблем.

1. Назначение и задачи документа

В мае 2016 г. была разработана первая версия данного документа в форме открытой концепции (далее – Открытая концепция), она представляла собой тезисное изложение ряда правовых аспектов применения технологии Интернета вещей (далее – ИВ) и возможных направлений их регулирования.

В связи с развитием дискуссии вокруг ИВ мы решили обновить Открытую концепцию, в результате чего появилась ее вторая версия. Один из важных вопросов, которые встают перед юридическим сообществом и законодателем, связан с тем, что действующее законодательство, по большей части нацеленное на регулирование поведения и действий человека в физическом мире, должно изменяться вслед за цифровизацией общества и появлением все большего количества «умных» устройств, различающихся по степени своей автономности и функционалу. Правовые проблемы получают новое преломление, что должно учитываться при обсуждении и разработке нормативного регулирования ИВ.

Настоящий документ не содержит анализа технических и иных неюридических способов регулирования ИВ. Основной задачей новой версии Открытой концепции является описание правовых проблем в этой области и возможных способов их решения. Основная цель Открытой концепции принципиально не изменилась и заключается в том, чтобы продолжить обсуждение и формирование:

- 1) непротиворечивой юридической терминологии в области ИВ;
- 2) основополагающих принципов регулирования ИВ;
- 3) единого видения системы правовых проблем ИВ, требующих регулирования, с учетом отраслевой специфики и текущего состояния нормативной базы;
- 4) единого подхода к вопросу о разграничении юридических аспектов ИВ, регулируемых на законодательном уровне, и юридических аспектов, которые целесообразно оставить открытыми для саморегулиро-

вания в различных формах (отраслевые стандарты, акты профессиональных объединений и сообществ и проч.);

- 5) позиции о том, какие правовые аспекты ИВ должны регулироваться на национальном уровне, а какие – на международном.

Перечень рассматриваемых в настоящем документе проблем и аспектов ИВ является неполным и будет корректироваться в ходе обсуждений с заинтересованными компаниями и объединениями. Документ открыт для критики любых иных заинтересованных лиц.

Предложения, замечания и идеи просим направлять по адресу: IoT.Russia@dentons.com.

Документ предназначен для специалистов самого разного профиля, в сферу профессиональных интересов которых входят правовые аспекты ИВ, управление и стратегическое планирование деятельности ИТ-бизнеса в России и в мире.

2. Что такое Интернет вещей?

Термин «Интернет вещей» (Internet of Things, IoT) определяется по-разному. В качестве примеров можно привести следующие общие подходы.

1. Интернет вещей – *«глобальная инфраструктура для информационного общества, обеспечивающая современные услуги путем присоединения (физического и виртуального) вещей на основе существующих и развивающихся, функционально совместимых информационно-коммуникационных технологий»¹.*

2. Интернет вещей – *«долгосрочная технология и направление развития рынка, основанные на соединении объектов повседневной деятельности с сетью Интернет. Объединенные объекты обмениваются информацией об их физическом окружении, накапливают и обрабатывают ее, для того чтобы повышать ценность сервисов, оказываемых конечным пользователям, от частных лиц до компаний и общества в целом»².*

3. «Интернет вещей означает „вещи“, такие как устройства или датчики, отличные от компьютеров, смартфонов или планшетов,

¹ Рекомендация Международного союза электросвязи МСЭ-Т Y.2060 «Серия Y: Глобальная информационная инфраструктура, аспекты межсетевых протоколов и сети последующих поколений. Сети последующих поколений – структура и функциональные модели архитектуры. Термины и определения для Интернета вещей». Издание 1.0 от 29.07.2012. URL: <https://www.itu.int/rec/T-REC-Y.2060-201206-I>.

² Отчет об общественном обсуждении управления Интернетом вещей – Report on the Public Consultation on IoT Governance. Опубликован Европейской комиссией 16.01.2013. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/conclusions-internet-things-public-consultation>. Перевод на русский язык выполнен авторами настоящего документа.

которые соединяются, взаимодействуют или передают информацию друг с другом или друг от друга посредством Интернета»¹.

4. «Internet of Things (Интернет вещей) – информатизация различных предметов и включение их в единую сеть сетей»².

Резюмируя приведенные выше определения, отметим, что для целей юридической дискуссии имеют значение как минимум следующие признаки ИВ:

- а) наличие широкого круга устройств (причем не только «обычных» интернет-терминалов – персональных компьютеров, смартфонов и т. п.), подключенных к сети Интернет;
- б) сбор значительного массива данных об окружающем пространстве (как персональных данных, так и иной информации), а также обмен данными между указанными устройствами;
- в) возможность автоматического (без непосредственного участия человека) исполнения устройствами ИВ функций (осуществления действий), которые могут иметь юридическое значение и последствия для людей.

ИВ условно можно поделить на две большие категории: потребительский ИВ (например, носимые технологии, автомобили) и промышленный ИВ (например, датчики и контроллеры на производстве, датчики на инфраструктурных объектах, военные технологии, технологии обеспечения гражданской безопасности). Наличие категорий предполагает различия в правовом регулировании.

3. Интернет вещей в мире и в России

Реалии и перспективы

По данным компании Juniper Research, в 2017 г. количество предметов ИВ в мире составило 19 млрд³. Для сравнения: по данным этой же компании, в конце 2015 г. их было около 13,4 млрд. Таким образом, за два года количество подключенных устройств увеличилось почти на 50%.

В России показатели скромнее: в 2016 г. в стране насчитывалось 17,9 млн устройств ИВ, что на 42% больше, чем в 2015 г.⁴

¹ Отчет Федеральной торговой комиссии США «Интернет вещей – частная жизнь и безопасность в присоединенном мире» = FTC Staff Report “IoT – Privacy & Security in a Connected World”. 2015. Янв. URL: <https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/federal-trade-commission-staff-report-november-2013-workshop-entitled-internet-things-privacy/150127iotrpt.pdf>. Перевод на русский язык выполнен авторами настоящего документа.

² «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», разработан Министерством экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru> (по состоянию на 30.04.2013).

³ Инфографика IoT Market Data подготовлена Juniper Research. URL: <https://www.juniperresearch.com/resources/infographics/iot-market-data-2017>.

⁴ Аналитический отчет консалтинговой компании «Директ ИНФО» «Рынок Интернета вещей и промышленного Интернета в России и мире». URL: http://www.directinfo.net/index.php?option=com_content&view=article&id=162%3A2010-07-06-13-57-09&catid=1%3A2008-11-27-09-05-45&Itemid=89&lang=ru.

Говоря о перспективе, следует отметить, что сначала аналитики предсказывали, что к 2020 г. общее количество подключенных устройств ИВ достигнет 50 млрд¹. Позднее эти прогнозы были скорректированы в меньшую сторону. По разным оценкам, существующим на сегодняшний день, к 2020 г. оно будет в диапазоне между 28 млрд² и 38,5 млрд³.

Ключевые игроки

Нормативное выражение позиции законодателя всегда влечет наступление различных экономических последствий. В связи с этим формирование правового регулирования (и сфера ИВ не является исключением) невозможно без тесного сотрудничества государства с представителями бизнеса. Чаще всего такое сотрудничество выражается в создании ассоциаций, консорциумов и иных объединений для выработки единой позиции по тем или иным вопросам. Среди таких организаций можно выделить следующие.

- *Ассоциация участников рынка Интернета вещей*

Ассоциация участников рынка Интернета вещей (далее – Ассоциация) была создана Фондом развития интернет-инициатив и Московским государственным техническим университетом им. Н. Э. Баумана в 2016 г. Среди ее членов такие организации, как GS GROUP, АО «Лаборатория Касперского», ПАО «МТС», ПАО «Ростелеком», SAP, «Вавиот».

Ассоциация является независимой межотраслевой площадкой, деятельность которой направлена на развитие рынка ИВ, поддержание диалога и взаимодействия всех участников экосистемы ИВ⁴.

За один год своего существования Ассоциация выступила организатором и участником нескольких крупных мероприятий, связанных с обсуждением ИВ, включая «ИННОПРОМ-2017» (круглый стол «Цифровая инфраструктура как основа трансформации промышленности»), «РИФ + КИБ – 2017» (секция Интернета вещей «Хватит теорий, мы знаем, где деньги»), конференцию «Интернет вещей „с человеческим лицом“: выгодно ли инвестировать в технологии потребительского IoT» и др.

Кроме того, Ассоциация активно ведет диалог с органами государственной власти и занимается разработкой стандартов, направленных на обеспечение совместимости устройств ИВ. Так, в июле 2017 г. она внесла

¹ CEO to shareholders: 50 billion connections 2020. 2010. URL: <https://www.ericsson.com/en/press-releases/2010/4/ceo-to-shareholders-50-billion-connections-2020>; Evans D. The Internet of Things How the Next Evolution of the Internet Is Changing Everything. 2011. URL: https://www.cisco.com/c/dam/global/ru_ua/assets/pdf/iot-ibsg-0411final.pdf.

² Ericsson Mobility Report on the pulse of the networked society. 2015. URL: <https://www.ericsson.com/assets/local/news/2016/03/ericsson-mobility-report-nov-2015.pdf>.

³ “Internet of Things” Connected Devices to Almost Triple to Over 38 Billion Units by 2020 // Juniper Research. URL: <http://www.juniperresearch.com/press/press-releases/iot-connected-devices-to-triple-to-38-bn-by-2020>.

⁴ Ассоциация рынка Интернета вещей. URL: <https://iotas.ru/about>.

в Росстандарт проект стандарта связи для ИВ – NB-Fi, в настоящий момент он находится в процессе утверждения¹. Подробнее о стандарте см. раздел 7.5 «Совместимость и защита конкуренции».

- *ИТ-кластер фонда «Сколково»*

Инновационный ИТ-кластер (далее – ИТ-кластер) – самый крупный из пяти кластеров, входящих в структуру фонда «Сколково». Одно из направлений его деятельности – развитие промышленных технологий, индустриального ИВ. Оно охватывает промышленный Интернет, «умные» автомобили, дома и города, здравоохранение, а также агро- и биотехнологии. Главной задачей ИТ-кластера является создание в России экосистемы для развития и коммерциализации проектов в области новых технологий в ИТ-отрасли.

- *Платформа «Индустрия 4.0» (Plattform Industrie 4.0)²*

Платформа «Индустрия 4.0» (далее – платформа) была создана в рамках реализации «Стратегии в области высоких технологий до 2020 года», принятой правительством ФРГ.

Платформа представляет собой объединение значительного числа компаний, которые организуются в рабочие группы по внедрению высоких технологий в ФРГ. Проект «Индустрия 4.0» базируется на идеях Интернета вещей и киберфизических систем. Название организации связано с четвертой индустриальной революцией. Важно отметить, что в рамках структуры Платформы действует самостоятельная рабочая группа, занимающаяся разработкой правового регулирования, связанного с внедрением новых стандартов и бизнес-моделей.

- *Консорциум промышленного Интернета (Industrial Internet Consortium)³*

Консорциум промышленного Интернета (далее – Консорциум) – некоммерческая группа с открытым членством, была образована компаниями AT&T, Cisco, GE, IBM и Intel. Основной целью Консорциума является устранение барьеров между различными технологиями и выработка стандартов. Деятельность организации направлена на развитие промышленного ИВ. В рамках Консорциума также создана подгруппа по правовым вопросам и вопросам интеллектуальной собственности.

¹ Состояние и перспективы использования радиотехнологий LPWAN в различных сегментах рынка Интернета вещей (IoT) // CRN. ИТ-бизнес. 2017. 31 июля. URL: <https://www.crn.ru/news/detail.php?ID=120716>.

² Plattform Industrie 4.0. URL: <http://www.plattform-i40.de/I40/Navigation/DE/Home/home.html>.

³ Industrial Internet Consortium: <http://www.iiconsortium.org>.

- *Альянс для инноваций в Интернете вещей*¹

Создание Альянса для инноваций в Интернете вещей (далее – Альянс) было инициировано Европейской комиссией для развития и поддержания диалога и взаимодействия в сфере ИВ. Цель деятельности Альянса заключается в создании европейской экосистемы ИВ. Экосистема будет создаваться на основе работы Исследовательского кластера ИВ².

Подходы к правовому регулированию

Наиболее высокопоставленные представители государственной власти говорят о необходимости развивать инновационные направления, к которым относится и ИВ. Так, в декабре 2015 г., выступая на Всероссийском форуме «Интернет-экономика», В. В. Путин отметил, что «значимость и влияние Интернета постоянно растут. Нужно задействовать в этой связи Интернет в целом как драйвер для развития модернизации страны. Безусловно, это так, никто в этом не сомневается». А в июле 2016 г. на международной промышленной выставке «ИННОПРОМ-2016» Д. А. Медведев в речи, посвященной ИВ, сказал: «Поскольку речь идет о перспективных технологиях, сегодня важно определиться и с нормативной основой, и со стандартами. Проблема заключается в том, чтобы вырабатывать эти стандарты, но чтобы они воспринимались другими, поэтому это крайне сложно сделать на национальном уровне... Нормативная база – это, конечно, важно, но с этим как-то государство справляется, и очевидно, что, если будет необходимость, эти правила мы подготовим в короткой перспективе, издадим и будем применять».

Вместе с тем следует признать, что конкретные примеры законопроектов и тем более нормативных правовых актов в этой сфере пока не столь многочисленны.

- *Программа «Цифровая экономика» (далее – Программа)*

Распоряжением от 28 июля 2017 г. № 1632-р утверждена Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Программа определяет основные направления, цели, задачи и сроки реализации основных мер государственной политики в сфере цифровой экономики. В частности, Программа предусматривает обеспечение функционирования сервисов, использования данных (в том числе больших данных), машинных и когнитивных интерфейсов, включая Интернет вещей, использования данных. Кроме того, в течение 2018–2019 гг. планируется принять необходимые стандарты и технические регламенты, регулирующие ИВ, принять правила реагирования и установить ответственность на случаи несанкционированных вмешательств в управление ИВ.

¹ The Alliance for Internet of Things Innovation (AIOTI). URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/alliance-internet-things-innovation-aioti>.

² European Research Cluster on the Internet of Things (IERC). URL: <http://www.internet-of-things-research.eu>.

К III кварталу 2019 г. запланировано создание центра компетенций по вопросам межмашинного взаимодействия, включая киберфизические системы и ИВ, определение его полномочий, функций и подчиненности. К этому же сроку должны быть законодательно разграничены права собственности на данные, создаваемые пользователем при взаимодействии с пользовательским ИВ, а также установлены требования по идентификации пользовательского ИВ.

- *Дорожная карта «Интернет + город» (далее — Дорожная карта)*

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации¹ начало работу над Дорожной картой развития ИВ в России. В рамках данной работы обсуждаются пилотные проекты по внедрению технологий «умного» дома, промышленных «умных» устройств, медицины и сельского хозяйства. Поручением Стратегического совета по инвестициям в новые индустрии при Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации от 8 июля 2015 г. № 76-МД/12 Фонду развития интернет-инициатив была поручена разработка Дорожной карты.

Дорожная карта предполагает реализацию пилотных отраслевых проектов, меры по разработке стандартов и обеспечению безопасности, а также по радиочастотному регулированию. Одним из ключевых пунктов Дорожной карты является внесение изменений в закон «О концессионных соглашениях» для признания информационных систем предметом концессий².

Дорожная карта была представлена на конференции «Взгляд в электронное будущее» (Сочи) в октябре 2016 г.³ и затем направлена в Правительство РФ на согласование.

Наибольшее внимание правовому регулированию ИВ за рубежом уделяют Европейский союз и Соединенные Штаты Америки.

- *Европейский союз*

В 2013 г. Европейская комиссия опубликовала результаты общественных обсуждений ИВ, а также результаты исследований экспертных групп, которые определяют будущую политику в этой сфере. Результаты были представлены в виде информационных бюллетеней по ключевым вопросам ИВ: архитектура, этика, идентификация, конфиденциальность и безопасность, стандарты. В настоящее время проводится активная экспертная работа, публикуются

¹ Министерство промышленности и торговли РФ. URL: <http://minpromtorg.gov.ru>.

² Глава ФРИИ сообщил, что дорожная карта «интернета вещей» направляется в правительство // Информационное агентство RNS. 2016. 6 окт. URL: <https://rns.online/internet/Glava-FRII-soobschil-chto-dorozhnaya-karta-interneta-veschei-napravlyaetsya-v-pravitelstvo-2016-10-06>.

³ Рабочая группа «Интернет + город» представляет дорожную карту Интернета вещей в России // Информационно-аналитический журнал RUBEX. 2016. 20 окт. URL: <https://ru-bezh.ru/news/2016/10/20/rabochaya-gruppa-%C2%ABinternetgorod%C2%BB-predstavlyaet-dorozhnyuyu-kart>.

аналитические исследования и продолжается работа по подготовке проектов нормативных актов.

- *Соединенные Штаты Америки*

США продвинулись в вопросе правового регулирования некоторых аспектов ИВ. Например, на рассмотрение Сената США в августе 2017 г. был внесен законопроект IoT Cybersecurity Improvement Act of 2017¹, устанавливающий минимальный набор стандартов безопасности для предметов ИВ. Хотя действие законопроекта распространяется только на предметы ИВ, приобретаемые американским правительством, законопроект является серьезным шагом в направлении дальнейшего развития регулирования ИВ в целом.

Законопроект предусматривает, в частности, запрет на приобретение предметов ИВ со встроенными паролями, которые пользователь не может изменить. Продавцы такой продукции будут обязаны подтвердить и гарантировать отсутствие уязвимостей безопасности. Также предполагается создание двух общедоступных баз: 1) базы данных устройств ИВ и соответствующих производителей таких устройств, для которых нормативным актом установлены пределы ответственности, и 2) базы данных устройств ИВ и соответствующих производителей, в отношении которых правительство получило официальное уведомление о прекращении поддержки безопасности таких устройств. Базы должны обновляться не реже одного раза в 30 дней.

4. Предпосылки необходимости правового регулирования ИВ

Различные аспекты ИВ (как и Интернета в целом) могут регулироваться множеством способов. Право лишь один из них. Однако именно отсутствие правового регулирования может стать препятствием для развития технологий.

Развитие ИВ повлечет принятие специальных, нацеленных на его регулирование общих правовых норм. При этом открытым является вопрос о том, насколько детально отношения в сфере ИВ должны регулироваться: достаточно ли точечных изменений в законодательстве либо его необходимо существенным образом пересмотреть?

Открытая концепция предполагает, что правовое регулирование ИВ должно (а) не только устанавливать обязательные требования к технологиям, которые потенциально могут причинить вред жизни и здоровью людей либо важны для обеспечения публичных интересов, но и (б) создавать необходимые предпосылки для саморегулирования и продвижения «лучших практик».

Как отметил министр связи и массовых коммуникаций РФ Н. А. Никифоров на конференции ЦИПР-2017 в Иннополисе, «задача нас как всей

¹ S. 1691 – Internet of Things (IoT) Cybersecurity Improvement Act of 2017. Congress.gov. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1691/text?format=txt>.

государственной системы в том, чтобы мы работали на опережение, чтобы не технологии нас ждали, а, наоборот, мы ждали технологии. Мы должны создать такую правовую конструкцию, которая позволяла бы нам быть самой конкурентоспособной юрисдикцией в мире для внедрения самых современных технологий»¹.

Итак, нормативное регулирование общественных отношений в сфере ИВ требуется по следующим причинам.

1. Стирается грань между технической информацией и персональными данными, поскольку в рамках ИВ происходит резкое увеличение объема и содержания технической информации, которая перестает иметь сугубо техническое значение и позволяет получать информацию и о реальных субъектах (идентифицировать субъектов).

2. Сбор информации выходит на качественно новый уровень. Сами вещи в формате ИВ не только исполняют свои основные функции, но и в автоматическом режиме накапливают значительный объем внешней информации – от других вещей в Сети и от окружающей среды.

3. ИВ изменяет установившиеся подходы к взаимодействию между объектами и субъектами. Появляется новый формат отношений: пользователи (организации) не просто используют компьютерные технологии для взаимодействия – полный цикл отношений может реализовываться на уровне устройств ИВ без прямого вмешательства человека.

Предметы ИВ начинают в удаленном режиме самостоятельно управлять такими процессами и механизмами, для которых ранее требовался человек. Наступило время, когда кибернетические системы (множество элементов системы, способных воспринимать, запоминать и перерабатывать информацию, а также обмениваться информацией) управляют в широком смысле окружающей средой (так называемые киберфизические системы). Отсутствие контроля над функционированием предмета ИВ может приводить к серьезным последствиям.

Дальнейшее существенное изменение технологии ИВ и общественных отношений следует ожидать в связи с развитием компьютерного интеллекта и смежных с ним технологий.

4. Распространение и масштабирование решений на базе ИВ создает новые вызовы и риски, связанные с недобросовестной и непропорциональной деятельностью различного масштаба, предполагающей несанкционированный доступ к устройствам, изменение алгоритмов их работы или сбор конфиденциальной информации субъектов сетей ИВ. Повсеместное внедрение устройств ИВ повышает риски с учетом масштаба возможных последствий.

¹ Николай Никифоров: «Исправлять нормативные пробелы, чтобы не технологии нас ждали, а мы их» // Бизнес Online. 2017. 24 мая. URL: https://www.youtube.com/watch?time_continue=15&v=tKwuhtxU5kg.

Сбои и неполадки ввиду различных причин, в том числе вследствие преднамеренных действий третьих лиц, могут иметь серьезные негативные последствия для человека и окружающей среды. Участвовавшие в последнее время случаи киберпреступности в России и в мире показали, что проблема создания соответствующего нормативного регулирования является крайне актуальной.

Киберпреступность как явление существует давно, но в 2016–2017 гг. она резко выросла. В 2016 г. только на российские информационные ресурсы было совершено более 70 млн кибератак, что в три раза больше показателя 2015 г.¹ Если раньше кибератаки осуществлялись путем заражения компьютеров вредоносными программами, когда пользователь открывал электронное письмо с вирусом или заходил на зараженный интернет-сайт, то сейчас для этих целей уже начали использовать и предметы ИВ.

В частности, самым известным случаем стали кибератаки с использованием ботнета Mirai. Так, были атакованы маршрутизаторы Deutsche Telekom и заражено около одного миллиона устройств². А в октябре 2016 г. атаке подверглись более 80 компаний, в том числе Twitter, Amazon и PayPal. При этом использовались «умные» кофемашины, чайники, тостеры, видеокамеры и другие достаточно обычные предметы.

Многие производители таких устройств не устранили в них уязвимости, поэтому атаки ботнета Mirai, как и любого другого подобного ботнета, могут произойти снова.

5. Актуализируются проблемы, связанные с ограниченностью ресурсов в рамках формирования единой универсальной среды для предоставления телекоммуникационных услуг (в том числе радиочастотного спектра) и подключением к этой среде огромного количества устройств ИВ.

5. Система правовых проблем

Развитие регулирования Интернета (еще до появления ИВ) стало следствием ряда проблем, которые постоянно проявляются на различных уровнях сетевой архитектуры и в различных правоотношениях. К числу таких проблем следует отнести, например, проблемы идентификации пользователей, определения юрисдикции, ответственности информационных посредников.

Указанные проблемы приобретают новые грани в условиях ИВ. Актуализируется проблематика автоматизированных действий, распределенных сетей, оборота нематериальных объектов. Выработка концепций правового регулирования ИВ, а также разработка подходов, нацеленных на решение

¹ Количество кибератак на Россию за 2016 год выросло втрое // РИА «Новости». 2017. 15 февр. URL: https://ria.ru/defense_safety/20170215/1488046795.html.

² Нефедова М. Ботнет на базе Mirai атаковал Deutsche Telecom и заразил почти миллион устройств // Хакер. 2016. 29 нояб. URL: <https://hacker.ru/2016/11/29/mirai-new-attack-vector>.

конкретных правовых коллизий, требует учета следующих проблем (некоторые из них тесно взаимосвязаны с существующими современными правовыми проблемами регулирования Интернета и информационных технологий):

- 1) правового режима информации,
- 2) персональных данных и частной жизни,
- 3) нейтральности Интернета вещей,
- 4) информационной безопасности,
- 5) совместимости и защиты конкуренции,
- 6) автоматизированных действий,
- 7) децентрализованных сетей,
- 8) распределения радиочастот.

Нельзя сомневаться в том, что быстрое развитие технологий поставит новые проблемы, в том числе те, которые сейчас предугадать невозможно. По мнению авторов, перечисленные выше проблемы уже можно идентифицировать с учетом сегодняшней правовой среды.

Отдельно следует отметить, что в сфере регулирования информационных отношений качество юридической техники сегодня находится на невысоком уровне. Данная проблема относится не только к ИВ. Тем не менее она может сыграть очень серьезную роль как в развитии индустрии ИВ, так и в разрешении правовых коллизий в сфере ИВ. Отсутствие четкой терминологии (с учетом специфики технологий ИВ, степени влияния тех или иных технологий на частные и публичные интересы, степени воздействия на окружающую среду) не позволяет применять правовые нормы единообразно, что может нарушать права и законные интересы участников системы ИВ.

6. Основные принципы регулирования

6.1. Принцип информированности

Пользователи сервисов ИВ должны располагать информацией относительно того, сбор каких данных осуществляется тем или иным устройством, какими способами, в каком объеме, где и каким образом такие данные хранятся.

На практике данный принцип может реализовываться с использованием самих технологий ИВ, позволяющих пользователям, например, оперативно получать и обновлять такую информацию посредством QR-кодов или иных подобных инструментов.

В рамках Открытой концепции в качестве одной из альтернатив предлагается рассмотреть вопрос о создании открытого **реестра устройств и решений ИВ**, организованного по принципу добровольного декларирования. Реестр может содержать сведения о возможностях устройств собирать информацию и автоматизированно взаимодействовать с другими устройствами.

Такой реестр может включать в себя элементы саморегулирования – например, оценку пользователями и (или) представителями индустрии таких устройств и решений с точки зрения различных аспектов (в том числе информационной безопасности или защиты персональных данных) посредством реакций авторизованных участников по аналогии с известными «лайками» в социальных сетях.

Подобный реестр уже решила запустить технологическая компания из Сан-Франциско Chronicled Inc.¹ Реестр построен на блокчейне Ethereum и сохраняет уникальные коды предметов ИВ со встроенными чипами NFC и BLE (Bluetooth 4.0). Компании могут размещать на товарах защищенные от подделок чипы NFC и BLE и регистрировать их в реестре, а их пользователи смогут получить подтверждение идентичности товара с помощью сканирования кода мобильным телефоном. Однако реестр подходит только для идентификации товара, но не содержит информации о том, какие данные он собирает и в каких целях.

В качестве альтернативы допустимо рассматривать формирование **системы юридически обязательных принципов**, которые производители не должны нарушать, и **деловой среды**, основанной на балансе интересов всех участников ИВ.

Обе представленные позиции, а также иные возможные позиции подлежат дальнейшему обсуждению в рамках Открытой концепции.

6.2. Принцип целевой обработки информации

Обработка информации должна осуществляться только для заранее определенных целей и только в том случае, если цель не может быть достигнута другим способом.

6.3. Принцип свободного участия в ИВ

Несмотря на то что ИВ – объективная тенденция развития информационного общества, граждане и организации не могут быть дискриминированы в том случае, если они не желают быть полностью вовлеченными в систему ИВ.

Следует признать, что ИВ де-факто снижает уровень защиты неприкосновенности частной жизни и (или) конфиденциальности информации ввиду проникновения во многие сферы материальной жизни и оцифровывания большого объема данных.

Одним из направлений действия данного принципа является защита пользователей от спама. Спам от «умных» устройств набирает обороты. В сентябре 2017 г. компании «Доктор Веб» удалось обнаружить устройства

¹ Chronicled Launches First-Of-Its-Kind Open Registry for Internet of Things on Ethereum Blockchain // MEDICI Team. 2016. 24 Aug. URL: <https://letstalkpayments.com/chronicled-launches-first-of-its-kind-open-registry-for-internet-of-things-on-ethereum-blockchain/>

ИВ, рассылающие спам¹. Злоумышленники использовали вредоносные программы, рассылающие спам по списку почтовых адресов.

Должна обеспечиваться возможность реального выбора участия или неучастия в информационном взаимодействии при использовании устройств ИВ (подразумевается, что устройства ИВ вскоре станут чрезвычайно распространенными и будут вытеснять «неприсоединенные» устройства). Помимо традиционных решений, связанных с настройками оборудования и программ, данный принцип может также реализовываться посредством инновационных решений ИВ, на легальной и анонимной основе препятствующих сбору информации или дающих возможность гибкого, безопасного и простого управления их функционалом.

6.4. Принцип минимального стандарта защиты устройств ИВ

Высокая уязвимость продуктов ИВ требует установления, а в последующем соблюдения минимального стандарта защищенности устройств ИВ. Подробнее об этом читайте в разделе 7.4 «Информационная безопасность».

6.5. Принцип соблюдения этики в использовании больших данных (Big Data)

Согласно прогнозу, сделанному международной исследовательской компанией International Data Corporation, к 2020 г. «цифровая вселенная», то есть весь объем созданной, записанной и реплицированной человечеством цифровой информации, увеличится в 10 раз – с 4,4 трлн гигабайт до 44 трлн гигабайт соответственно². Поскольку информация, генерируемая с помощью ИВ, составляет значительную долю больших данных, вопросы регулирования этого явления также являются актуальными.

Остро встает вопрос пределов использования полученной информации, а следовательно, этики использования больших данных. Доступ к данным пользователей социальных сетей, возможность их обработки и анализа начинает представлять интерес для разнообразных участников рынка, которые ими не владеют (от страховых³ до кредитных организаций⁴). Появляются организации, проверяющие, например, кредитоспособность на основе анализа данных, представленных пользователем в социальных сетях. В связи с этим возникает необходимость поиска баланса при распределении прав на информацию между интересами трех категорий субъектов: владельцев социальных

¹ Злоумышленники используют «Интернет вещей» для рассылки спама // Dr. WEB. 2017. 12 сент. URL: <https://news.drweb.ru/show/?i=11467&lng=ru&c=14>.

² Executive Summary. Data Growth, Business Opportunities, and the IT Imperatives. IDC. URL: <https://russia.emc.com/leadership/digital-universe/2014iview/executive-summary.htm>.

³ Peachey K. Facebook blocks Admiral's car insurance discount plan // BBC News. 2016. 2 Nov. URL: <http://www.bbc.com/news/business-37847647>.

⁴ Дело «ВКонтакте» против ООО «Дабл» и АО «Национальное бюро кредитных историй» А40-18827/2017 // Арбитражный суд Москвы. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3206044>.

сетей, пользователей и третьих лиц, которые хотят обрабатывать данные пользователей.

При этом обработка сведений о пользователях в социальных сетях — лишь один из аспектов сбора больших данных. Например, в 2012 г. американская торговая сеть Target, проанализировав поисковые запросы американской школьницы в Интернете, определила, что она беременна. В итоге система обработки данных решила, что школьнице необходимо направить купоны со скидками на товары для беременных. Удивление вызывает тот факт, что по существу торговая сеть узнала о беременности школьницы раньше ее родителей¹. А летом 2017 г. один из производителей роботизированных пылесосов заявил о намерении «делиться» данными о планировках квартир пользователей для дальнейшего развития технологий «умного» дома².

Помимо этических пределов использования существуют и иные вопросы регулирования больших данных, которые выходят за рамки настоящей Открытой концепции.

7. Ключевые вопросы регулирования Интернета вещей

7.1. Правовой режим информации

Общее описание

Повышается значимость и ценность информации как объекта оборота (информация продается и покупается), но остается неопределенным ее правовой режим. Если фактически информация уже выступает объектом экономического оборота, то адекватных и полноценных юридических инструментов для такого оборота на данный момент нет.

Отдельно необходимо отметить формирование рынка больших данных, которые фактически выступают предметом сделок. Одним из источников, где впервые была описана специфика больших данных, считается аналитический материал META Group³, в рамках которого автор выделил три ключевых признака больших данных: объем данных, скорость их обработки и разнообразие. Указанные признаки нашли свое отражение в определении больших данных, которое было предложено надзорным органом Европейского союза в области обработки персональных данных:

¹ *Lubin G.* The Incredible story of how Target exposed a teen girl's pregnancy // Business Insider. 2012. 16 Febr. URL: <http://www.businessinsider.com/the-incredible-story-of-how-target-exposed-a-teen-girls-pregnancy-2012-2>.

² *McGooran C.* Robot vacuum cleaner plans to share maps of people's homes // The Telegraph. 2017. 25 July. URL: <http://www.telegraph.co.uk/technology/2017/07/25/robot-vacuum-cleaner-plans-sell-maps-peoples-homes>.

³ *Laney D.* 3D Data management: controlling data volume, velocity and variety // Application Delivery Strategies, META Group. 2001. 6 Febr. File 949. URL: <http://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Vanety.pdf>.

«Экспонентное увеличение как уровня доступности информации, так и уровня автоматизации использования информации. В частности, под большими данными необходимо понимать гигантские базы данных, принадлежащие корпорациям, правительствам, иным крупным организациям. Информация в указанных базах данных тщательно анализируется с помощью компьютерных алгоритмов и может использоваться как для целей выявления общих трендов и взаимосвязей, так и для целей воздействия на отдельного субъекта»¹.

Помимо вопроса правового режима больших данных, важно также определить, в каком объеме они в принципе могут быть объектом торговли.

В 2016–2017 гг. появлялись инициативы регулирования больших данных на законодательном уровне. На Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ) руководитель Роскомнадзора А. А. Жаров заявил о необходимости создания единого национального оператора больших данных². Целью деятельности такого оператора является предупреждение и предотвращение возможных утечек персональных данных. Такое предложение вызвало опасение у представителей индустрии. Фонд развития интернет-инициатив совместно с крупнейшими компаниями, такими как «Мегафон», МТС, «Яндекс», X5 Retail Group и ассоциацией «Финтех», предложили подготовить альтернативный законопроект регулирования больших данных³. На сегодняшний день этот проект находится в разработке.

Существующее правовое регулирование

В первой редакции ГК РФ от 30 ноября 1994 г. информация указывалась в ст. 128 как объект гражданских прав. Впоследствии Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ информация была исключена из числа объектов гражданских прав, перечисленных в ст. 128 ГК РФ. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в действующей редакции регулирует отношения, предметом которых выступает информация, и содержит ряд диспозитивных норм, которые в целом позволяют устанавливать правила доступа к информации и используются в обороте (например, положения ст. 6 об обладателе

¹ Мнение надзорного органа ЕС в области обработки персональных данных 7/2015 «Отвечая на вызовы больших данных» от 19 ноября 2015 г. = European Data Protection Supervisor Opinion 7/2015 dated 19 November 2015 “Meeting the challenges of big data”. URL: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19_Big_Data_EN.pdf. Перевод на русский язык выполнен авторами настоящего документа.

² Канышев П., Голицына А., Серьгина Е. Роскомнадзор предлагает создать оператора big data // Ведомости. 2016. 19 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/06/20/645931-roskomnadzor-predlagaet-sozdat-operatora-big-data>.

³ Парфентьева И. В России начали разработку альтернативного проекта о пользовании big data // РБК. 2017. 2 июня. URL: http://www.rbc.ru/technology_and_media/02/06/2017/59313ea19a79474a5e288e0a.

информации). С гражданско-правовой точки зрения такие отношения, как правило, рассматриваются либо как услуги, либо как отношения, связанные с результатами интеллектуальной деятельности, включая базы данных и ноу-хау. Однако ни та ни другая конструкция не передает специфики информационных отношений, возникающих применительно и к ИВ, и к большим данным.

Направление поиска решения

Назрела необходимость разработки подхода, при котором была бы предусмотрена прямая правовая конструкция, позволяющая определять информацию как предмет гражданско-правовых сделок.

7.2. Персональные данные и частная жизнь

Общее описание

1. Стирается различие между персональными и техническими данными, любое устройство может привязываться к владельцу и его интернет-профилю; даже если декларируется анонимизация данных, по имеющимся накопленным сведениям в существенном количестве случаев возможно (ре)идентифицировать субъекта.

2. Возникает необходимость выработки новых принципов получения разработчиком (продавцом) устройств (приложений) согласия субъекта персональных данных на использование (обработку) персональных данных, в том числе всеми участниками сети ИВ, опосредующими функционирование данного пользовательского устройства (приложения), которая не влияла бы существенным образом на развитие технологий ИВ.

Это связано с тем, что могут возникать ситуации, когда согласие на обработку и передачу данных будет давать один участник сети ИВ, но фактически будут собираться и обрабатываться данные иных субъектов. Например, это может происходить при покупке технологий «умного» дома, пользователями которых обычно является семья, состоящая из нескольких человек.

3. Возникает необходимость новой оценки существующих подходов к реализации правоохранительными органами и производителями устройств ИВ возможности осуществлять сбор и перехват информации в сетях связи, а также дистанционное управление устройствами ИВ. С одной стороны, при взаимодействии устройств в сети ИВ объем персональных данных и их чувствительность для физических лиц существенно возрастают, с другой – благодаря дополнительному объему генерируемой информации сеть ИВ будет ее ценным источником. Возможность дистанционного управления устройствами порождает определенные риски для частных лиц, а равно и других пользователей ИВ.

В феврале 2017 г. стало известно, что игрушки My Friend Cayla, которые производились американской компанией Genesis Toys, небезопасны и могут использоваться как шпионские устройства¹. Куклы данного производителя имеют функцию записи разговоров детей и родителей. Аудиофайлы направляются на серверы производителя. В тексте соглашения, разработанного производителем, указано, что такие записи используются для «улучшения качества сервиса», а производитель оставляет за собой право делиться ими с третьими лицами².

В это же время один из известных экспертов в области информационной безопасности Трой Хант обнаружил уязвимость в безопасности «умных» мягких игрушек CloudPets (производитель Spiral Toys). Специальное приложение позволяет родителям и детям с их помощью обмениваться аудиозаписями. Хант обнаружил в свободном доступе базу данных MongoDB, в которой содержались данные более чем 800 тысяч аккаунтов CloudPets (адреса электронной почты, имена, пароли, защищенные bcrypt) и 2 182 337 аудиозаписей, которые присылали друг другу дети и их родители и доступ к которым с 25 декабря 2016 по 8 января 2017 г. мог получить любой пользователь, в том числе и злоумышленник. «Лишь одна маленькая ошибка со стороны хранителя данных — и вся информация о вас и вашей семье в считанные минуты может оказаться в открытом доступе», — пишет Хант³.

4. Доступ к данным пользователей социальных сетей, возможность их обработки и анализа начинают представлять интерес для разнообразных участников рынка, которые ими не владеют. Подробнее см. раздел 7.1.

Существующее правовое регулирование

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» дает широкое определение понятия персональных данных — это «любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу» (п. 1 ст. 3). Кроме того, он устанавливает ряд требований к обработке персональных данных, включая необходимость получения согласий субъекта персональных данных, за рядом исключений, не все из которых применимы к реальным отношениям в условиях ИВ, а также возлагает на операторов обязанности по защите персональных данных.

¹ Bundesnetzagentur removes children's doll "Cayla" from the market // Bundesnetzagentur. 2017. Febr. URL: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2017/17022017_cayla.html?nn=404422; *Нефедова М.* Игрушечные медведи записывали и сливали всем желающим разговоры детей и их родителей // Хакер. 2017. 28 февр. URL: <https://xaker.ru/2017/02/28/cloud-pets-leak/>.

² Текст Privacy Policy на официальном сайте My Friend Cayla. URL: <https://www.myfriend-cayla.com/privacy-policy>.

³ Там же.

Проблемы ИВ в данном случае пересекаются с проблемами больших данных. Возникают обоснованные сомнения, например в том, что в таких условиях можно соблюсти принципы обработки персональных данных на основе конкретных и заранее определенных целей, и далеко не всегда объективно возможно получить согласие субъекта персональных данных. Снижается ценность обезличивания персональных данных в ситуации, когда статистически возможно получать другие «вспомогательные» данные из многих дополнительных источников, число которых растет¹. Кроме того, действующее регулирование общедоступных персональных данных также может не отвечать потребностям времени.

Направления поиска решения

1. Необходимо развитие на официальном уровне подхода, основанного на балансе защиты персональных данных и технологического развития. Такой подход должен основываться на принципе формальной определенности правовых норм (что в настоящее время в отношении законодательства о персональных данных под вопросом) и разумного ограничения понятия персональных данных таким образом, чтобы оно позволяло применять нормы последовательно и предсказуемо, защищая при этом «минимум неприкосновенности частной жизни». Интерпретация может строиться вокруг идеи достоверной идентификации на основании набора данных, находящихся у оператора в данный момент времени (частично подтверждается судебной практикой).

2. В условиях ИВ и больших данных вопрос ставится уже не о том, передавать ли данные определенному оператору (интернет-ресурсу) или нет, а о том, передавать ли данные в Интернет в целом или нет, – после такой передачи данные начинают «жить своей жизнью», в том числе полностью или частично накапливаться и обрабатываться неопределенным кругом устройств и систем. Согласие субъекта может быть выражено на факт такой передачи в целом. В то же время дополнительной проработки требует вопрос о том, как быть с данными о конкретном субъекте, которые могут собираться независимо от его воли (например, посредством размещенных в общественных местах датчиков, собирающих информацию обо всех находящихся рядом субъектах).

3. Что касается дополнительных возможностей доступа правоохранительных органов и производителей к устройствам пользователей с целью сбора информации или дистанционного управления (включая бэкдоры), здесь мнения предельно поляризованы: от «криптоанархизма» до предельно консервативного государственно ориентированного подхода. В таком контексте любые

¹ См., например: *Савельев А. И.* Проблемы применения законодательства о персональных данных в эпоху «больших данных» (Big Data) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 54–61.

варианты решений требуют открытого поиска компромисса между различными группами давления и «взвешивания» конституционных принципов. Учет публичного интереса необходим объективно, поскольку рост технологических возможностей — это и появление новых возможностей для злоупотреблений.

4. Следует рассмотреть вопрос о выделении, помимо персональных данных, дополнительной категории информации, актуальность защиты которой проявляется на пересечении ИВ и больших данных. Речь идет о данных, которые не являются персональными в строгом смысле, но могут и без идентификации субъекта нарушать неприкосновенность частной жизни и (или) иные права и законные интересы.

5. Необходимо обеспечить возможность удаления идентифицирующей информации о пользователе по его требованию. Однако проблема реализации данного права связана с тем, что идентифицирующая информация, передаваемая устройством ИВ о конкретном пользователе, впоследствии смешивается с множеством другой информации. Это может привести к невозможности извлечения такой идентифицирующей информации.

Также отметим, что мы не считаем возможным согласиться в целом с подходом, который предполагает полный отказ от анонимности в информационно-телекоммуникационных сетях, включая теперь и сети ИВ.

7.3. Нейтральность Интернета вещей

Общее описание

Известный принцип *сетевой нейтральности* предполагает, что сети связи открыты для обмена информацией без дискриминации по виду и (или) источнику трафика. В ситуации с «обычным» Интернетом, когда речь идет о возможных дискриминационных предпочтениях тем или иным провайдерам контента в зависимости от объема оплаченных услуг, такой принцип может быть обоснован. Однако в условиях ИВ появляется особенно «социально значимый» или «экономически значимый» трафик, связанный с «критическими» объектами (например, носимыми технологиями, связанными со здоровьем или критически важным промышленным Интернетом).

В таких условиях может ставиться вопрос о том, что изъятия из принципа нейтральности (появление которых может разумно прогнозироваться на данном этапе) должны быть прозрачными и разумными. При этом должен соблюдаться баланс между общественным интересом, связанным с функционированием критически важных объектов, и защитой конкуренции и недопущением злоупотреблений. Применительно к ИВ данный принцип можно формулировать более широко: нейтральность ИВ, недискриминация различных устройств ИВ, а не только нейтральность Интернета как сети, построенной на протоколе TCP/IP.

Существующее правовое регулирование

Сейчас в Российской Федерации принцип сетевой нейтральности прямо не регулируется. В то же время данный принцип вытекает из общих норм действующего законодательства, предусматривающего также отдельные ограничения – например, ограничение оператором связи действий абонента в случае, если его действия создают угрозу для нормального функционирования сети связи (абз. 2 п. 27 Правил оказания телематических услуг связи), или приоритетное использование сетей связи органами государственной власти в случае чрезвычайных ситуаций (ст. 66 закона «О связи»).

Также следует принять во внимание краткий Базовый документ по сетевой нейтральности, подготовленный членами рабочей группы по сетевой нейтральности Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации (ФАС России)¹. Спустя год после издания данного документа появилась информация о возможности отказа от сетевой нейтральности в отношении некоторых иностранных компаний в случаях, если происходит нарушение российского законодательства. О каких именно нарушениях идет речь, не уточняется².

Направление поиска решения

Необходима разработка принципа нейтральности ИВ, предполагающего, однако, изъятия из данного принципа на разумной и справедливой основе, но таким образом, чтобы исключить возможные злоупотребления подобными исключениями.

7.4. Информационная безопасность

Общее описание

Обеспечение информационной безопасности получает разное преломление в зависимости от сферы ИВ, а именно промышленного и потребительского ИВ. В то же время общим для двух сфер является то, что программное обеспечение ИВ по своей природе не может не обладать уязвимостями, которые не устраняются с учетом экономических реалий и уровня техники. Более того, зачастую функция автоматического обновления такого программного обеспечения в устройствах ИВ не предусмотрена. Наличие же функции автоматического обновления подразумевает возможность удаленного управления устройством, в том числе неавторизованным лицом, что может привести к серьезным последствиям.

¹ Базовый документ по сетевой нейтральности. ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/562718>.

² Отказ от сетевой нейтральности: в России предлагают замедлять доступ к сайтам в качестве наказания // Роскомсвобода. 2017. 13 марта. URL: <https://rublacklist.net/26664>.

Так, например, все чаще злоумышленники осуществляют хакерские атаки путем использования незащищенных предметов ИВ. В июне 2016 г. исследователи компании Suciigi обнаружили ботнет, состоящий из 25 000 устройств, большинство из которых являлись камерами видеонаблюдения¹. Камеры использовались для совершения различных DDoS-атак. Также большую тревогу вызвал случай, когда была взломана радионяня, посредством которой злоумышленник накричал на десятимесячного младенца² (при этом данный случай не является единичным³).

В мире уже известны попытки борьбы с производителями, чьи устройства оказались в эпицентре атак ботнета. В частности, Федеральная торговая комиссия США предъявила иск к компании D-Link, не обеспечившей безопасность продукции (маршрутизаторов и видеокамер)⁴. В иске указывалось, что тысячи маршрутизаторов и видеокамер являются уязвимыми для атак, а персональные данные пользователей и локальные сети подвергаются серьезному риску неправомерного доступа. Отмечено, что D-Link ввела пользователей в заблуждение: в своей рекламной продукции компания делала акцент на безопасности производимых ею устройств, что, согласно аргументам иска, не соответствовало действительности.

Общая проблема качества устройств ИВ и связанных с ним услуг проявляется не только в тех случаях, когда продукты ИВ используются третьими лицами для незаконных действий, но и когда сами продукты ИВ содержат уязвимости, ставящие под угрозу безопасность человека. В частности, в августе 2017 г. стало известно, что в результате обновления прошивки «умных» замков RemoteLock 6i компании LockState устройства перестали работать и потеряли связь с серверами компании⁵.

В этой связи крайне актуальным становится решение вопросов качества устройств и связанных с ними услуг и ответственности их производителей.

Существующее правовое регулирование

Комплексное регулирование системы информационной безопасности в России развивается на протяжении многих лет. В то же время следует отме-

¹ Обнаружен ботнет, состоящий из 25 000 видеокамер // Exploit. 2016. 28 июня. URL: <https://exploit.in/2016/10641>.

² Man hacks monitor, screams at baby girl // NBC News. 2014. 28 Apr. URL: <https://www.nbcnews.com/tech/security/man-hacks-monitor-screams-baby-girl-n91546>.

³ Choney S. Hacker attempts to harass toddler through baby monitor // NBC News. 2015. 3 Nov. URL: <https://www.nbcnews.com/tech/security/hacker-attempts-harass-toddler-through-baby-monitor-f6C10916536>.

⁴ Case 3:17-cv-00039 01.05.2017. Federal Trade Commission v. D-Link Corporation and D-Link Systems, Inc. // Unites States District Court Northern District of California San Francisco Division. URL: https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/170105_d-link_complaint_and_exhibits.pdf.

⁵ Carman A. Smart lock vendor accidentally bricks its own locks through firmware update // The Verge. 2017. 15 Aug. URL: <https://www.theverge.com/circuitbreaker/2017/8/15/16151798/lockstate-6i-software-update-break-lock>.

тить, что нормы российского законодательства в сфере информационной безопасности пока в полной мере не содержат системных решений, необходимых в условиях ожидаемого повсеместного распространения ИВ и его значимости¹. Большая часть нормативных правовых актов в данной области регулирует разные объекты и сферы. В них отражены подходы к обеспечению информационной безопасности, в значительной степени рассчитанные на регулирование Интернета в его сегодняшнем виде. Есть сомнения в том, что они в полной мере отвечают особенностям и предназначению технологий и устройств ИВ (в частности, носимых технологий, автопилотируемых автомобилей, иных устройств в сфере личного потребления), учитывают специфику угроз информационной безопасности программного обеспечения ИВ.

В сфере информационной безопасности 26 июля 2017 г. принят Федеральный закон № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации». Данный закон не затрагивает вопросы обеспечения информационной безопасности устройств для личного пользования и регулирует информационную безопасность в строго определенных сферах экономики (от здравоохранения до химической и ракетно-космической промышленности), а также применительно к определенным субъектам.

Закон определяет понятие компьютерной атаки как целенаправленное воздействие не только программных, но и программно-аппаратных средств на объекты критической информационной инфраструктуры, что позволяет сделать вывод о том, что закон был принят в целях предотвращения атак, осуществляемых в том числе с помощью ИВ.

Направление поиска решения

Следует выработать требования к операционным системам ИВ, API², иным средствам взаимодействия программного обеспечения устройств ИВ и пользовательским приложениям, касающиеся обязательной поддержки таким программным обеспечением определенных стандартов защиты информации, обеспечения безопасности обмена информацией, а также требования к порядку аутентификации пользователей. В качестве дополнительной меры

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 608 «О сертификации средств защиты информации»; Приказ ФСТЭК России от 14 марта 2014 г. № 31 «Об утверждении Требований к обеспечению защиты информации в автоматизированных системах управления производственными и технологическими процессами на критически важных объектах, потенциально опасных объектах, а также объектах, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды»; Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

² API – Application Programming Interface (интерфейс программирования приложений, *англ.*).

возможно предусмотреть механизм оповещения производителями устройств пользователей о критических ошибках, которые влияют на информационную безопасность, а также обязанность производителей (разработчиков приложений) ИВ осуществлять мониторинг и поддержку выпущенных ими продуктов (хотя бы в части устранения критических недостатков) в течение всего периода жизненного цикла данных продуктов.

7.5. Совместимость и защита конкуренции

Общее описание

Отсутствие единого национального или международного стандарта и наработанных практик беспрепятственного и устойчивого взаимодействия различных устройств приводит к усложнению взаимодействия субъектов сетей ИВ, что в том числе негативно влияет на безопасность. Смежным вопросом, который заслуживает отдельного внимания, является вопрос о принадлежности интеллектуальных прав решения и протоколы, относящиеся к устройствам ИВ, а также задача обеспечения конкуренции в рассматриваемой сфере.

Существующее правовое регулирование

На сегодняшний день координационные усилия в данной области предпринимаются на уровне Международного союза электросвязи. Общие положения закона «О защите конкуренции» потенциально могут интерпретироваться в контексте данного аспекта ИВ (согласованные действия хозяйствующих субъектов, запрет на злоупотребление доминирующим положением и т. п.).

В целях обеспечения совместимости устройств ИВ Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) в ноябре 2016 г. инициировало формирование технического комитета по стандартизации «Киберфизические системы», деятельность которого направлена на разработку и принятие национальных стандартов, в том числе в отношении ИВ и больших данных. В июле 2017 г. один из проектов таких стандартов (проект стандарта связи для ИВ) был внесен в Росстандарт¹ Ассоциацией Интернета вещей и в настоящее время находится на утверждении. Стандарт NB-Fi рассчитан на передачу небольших объемов данных в сфере жилищно-коммунального хозяйства, электроэнергетики, транспорта и логистики в рамках концепции «умного» города. Предполагается, что устройства, соответствующие стандарту NB-Fi, будут работать на безлицензионной частоте 868 МГц и смогут обмениваться информацией на расстоянии до 10 км без подзарядки батарей на протяжении 10 лет.

¹ *Кодачигов В.* В России появится национальный стандарт Интернета вещей // Ведомости. 2017. 11 июля. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/07/11/719563-standart-interneta-veschei>.

Направление поиска решения

Необходимо выработать и использовать минимальные критерии для взаимодействия (совместимости) устройств и приложений различных производителей, в том числе для целей недопущения антиконкурентных практик, развития технологий и предотвращения фрагментации. В качестве альтернативы следует рассмотреть вопрос об обязанности производителей предоставлять любым третьим лицам доступ к API устройств и приложений, что может быть связано с проблематикой неприкосновенности частной жизни пользователей технологий. Также можно предложить механизмы предпродажной экспертизы устройств на их совместимость (на основании минимальных требований о совместимости устройств ИВ). При этом важно при разработке национальных стандартов учитывать международный опыт в этой сфере. Национальные устройства ИВ не должны оказаться изолированными от аналогичных систем в других странах мира.

Отдельного внимания в контексте защиты конкуренции заслуживает проблема проприетарных технологий.

7.6. Автоматизированные действия и автоматизированные договоры

Общее описание

В условиях ИВ актуализируется проблема правовой квалификации юридически значимых автоматизированных действий. Увеличивается число взаимодействий между устройствами, которые происходят без прямого участия человека, что усложняет решение вопросов об ответственности и причинении убытков и вреда такими устройствами.

Ожидается широкое распространение сделок, исполняемых в электронной форме или посредством электронного взаимодействия устройств. Массовый характер взаимодействия устройств и разнообразие форм их применения потребует расширения и адаптации правил о заключении договоров и о форме договоров (человекочитаемые и машиночитаемые договоры, невозможность одностороннего отказа или изменения обязательств, заблуждение, защита слабой стороны и договоры присоединения). Кардинальные изменения в данной сфере вызовут развитие технологий искусственного интеллекта, которые повышают уровень автономности управляющего программного обеспечения.

Технология блокчейн¹ будет играть ключевую роль в заключении и исполнении сделок в электронной форме, поскольку создает доверенную среду для

¹ Термин «блокчейн» (англ. blockchain) сейчас применяется для обозначения распределенной базы данных, которая содержит историю записей о каких-либо транзакциях в широком смысле слова, и в силу своей архитектуры включает «естественную защиту» от недобросовестных искажений. Пример использования блокчейна – криптовалюта. Обсуждаются перспективы использования технологии в самых разных областях – от юриспруденции до управления, и она заслуживает отдельного анализа.

закрепления условий договоров, фиксирования исполнения обязательств и учета прав (как на электронные объекты, так и на физические вещи). Заключение сделок и переход прав собственности при их исполнении, в том числе на вещи физического мира, смогут осуществляться по алгоритмам, заложенным человеком, но при его минимальном непосредственном участии или без его непосредственного участия вообще.

Существующее правовое регулирование

1. В действующем праве есть отдельные специальные конструкции, которые в определенной степени направлены на регулирование автоматизированных действий, – например, ст. 498 ГК РФ о розничной продаже товаров с использованием автоматов. Таких конструкций критически мало. Отдельные нормы косвенно связаны с автоматизированными действиями – например, нормы, предусмотренные законом об информации и ГК РФ, напрямую или опосредованно регулирующие правоотношения с участием информационных посредников.

В то же время в условиях ИВ автоматизированные действия выходят на новый уровень, в том числе изменяется формат взаимодействия субъектов и объектов. Значительная часть правовых отношений в данной области в принципе не охватывается даже общими нормами действующего законодательства, что может повлечь непредсказуемую правоприменительную практику.

2. В сфере потребительских отношений нельзя исключать существенные конфликты между реальной практикой и требованиями закона «О защите прав потребителей».

3. Ситуация усложняется тем, что решение вопросов юрисдикции в условиях ИВ становится практически невозможным на основе классических подходов (включая концепции действия закона в пространстве и по кругу лиц, определения применимого права и места совершения действий, установления места разрешения спора).

4. Существующие на данный момент правовые инструменты, нацеленные на совершение сделок в электронной форме, в лучшем случае разрабатывались еще в контексте Интернета формата Web 1.0, с некоторой точечной адаптацией под отношения Web 2.0. Прямое регулирование ограничено общими положениями ГК РФ о сделках и договорах. Ряд общих норм предусмотрен законом «Об электронной подписи» и в значительной мере допускает возможность саморегулирования, однако не исключает необходимости обращаться к реальному и непосредственному взаимодействию между субъектами на определенных этапах, что может затруднить развитие системы автоматизированных договоров.

Направления поиска решения

1. Необходимо определить юрисдикцию применительно к деятельности (правоотношениям) участников сети ИВ (во всех смыслах, включая действие закона в пространстве и по кругу лиц, определение применимого права и места разрешения спора). Кроме того, необходимо обозначить юридический статус и дать определение информационного посредника в сети ИВ (с учетом того факта, что большинство операторов ИВ так или иначе будут выступать в качестве информационных посредников), а также проанализировать действующее законодательство об информационных посредниках с тем, чтобы выработать разумный и сбалансированный подход к установлению пределов их ответственности в условиях ИВ.

2. Популяризация и широкое применение автоматизированных договоров будет опираться на разработку формальных языков, способных описывать договоры. Данная задача, с одной стороны, хорошо сочетается с саморегулированием. С другой стороны, учитывая вес государства в экономике, следует иметь в виду, что оно может быть заинтересовано в стандартизации подходов к описанию автоматизированных договоров (к формальным языкам). Использование формальных языков потребует пересмотра подходов к нормам о форме договора, толковании договора и регулированию проблем заблуждения и ошибки при заключении договора, а также к конкуренции форм договоров. Очевидно, потребуются правила, уточняющие возможность человека достоверно знакомиться с текстами документов и вести переговоры. Судебная практика или регулятор должны будут сформулировать подходы к установлению тождественности между программным кодом и договорами.

3. Обеспечение возможности развития ИВ потребует уточнения ключевых гражданско-правовых институтов, включая понятие обязательства, обеспечения исполнения обязательства, а также вины и ответственности за нарушение обязательств. Потребуется настройка этих институтов с целью обеспечения баланса сторон в обязательстве, а также с целью защиты слабой стороны. Слишком жесткое регулирование предметных вопросов будет тормозить оборот и снижать рост доступности ресурсов, услуг и благ, которые обеспечиваются ИВ.

4. Автоматизированные договоры, очевидно, будут широко использовать технологию блокчейн. В этом отношении законодателю потребуется урегулировать проблемы использования частных блокчейн-сетей и достоверности договоров. Кроме того, следует ожидать развития частных реестров различного вида имущества, основанных на технологии блокчейн, и усилий законодателя регулировать деятельность таких реестров, чтобы предотвратить злоупотребления.

7.7. Децентрализованные сети

Общее описание

Децентрализованные (пиринговые, одноранговые) сети – уже известная технология, значение которой возрастет в условиях ИВ. Один из ярких примеров данной технологии – блокчейн. С учетом остроты вопроса информационной безопасности возникнет необходимость корректировки существующего регулирования в сфере создания, использования или экспорта/импорта устройств в сети ИВ, поскольку им потребуется расширенное использование средств шифрования.

Существующее правовое регулирование

Действующее законодательство и существующие подходы к его интерпретации практически не позволяют последовательно применять правовые нормы к любым правоотношениям, развивающимся в рамках децентрализованных сетей. С правовой точки зрения суть проблемы заключается в особенностях тех функций, которые выполняют узлы таких сетей. Если техническая сторона правоотношений понятна, то с юридической точки зрения формируется картина, в которой каждый из участников играет активную роль, зачастую предполагающую то или иное регулирование. Из известных примеров – торрент-трекеры, в которых каждый «раздающий» участник автоматически рассматривается как лицо, распространяющее контент, со всеми вытекающими отсюда последствиями; в случае с криптовалютами наподобие биткойн (Bitcoin) каждый из операторов узла сети с точки зрения классических правовых подходов может рассматриваться как эмитент. С учетом прогнозируемого роста использования децентрализованных сетей не только в частном, но и в публичном секторе требуется изменение действующего законодательства, которое сейчас в большинстве случаев в принципе не может последовательно применяться к распределенным сетям.

Направление поиска решения

Необходима разработка нового правового подхода, адекватного структуре распределенных сетей и учитывающего их децентрализованный характер, предполагающий отсутствие какого-либо фиксированного «центра принятия решений», на который при негативном сценарии может возлагаться ответственность. Ключевая задача – избежать ситуации, в которой полноценный комплекс обязанностей может возлагаться на каждый из самостоятельных и взаимно координируемых узлов сети, как если бы это был единственный «центр принятия решений», поскольку такая ситуация абсурдна, а правоприменительные акты в таком случае неисполнимы. Назревает необходимость установления (в порядке саморегулирования или на уровне стандартов)

общих правил, которые распространялись бы в целом на всех участников соответствующих правоотношений в рамках децентрализованной сети.

7.8. Распределение радиочастот

Общее описание

Ограниченность радиочастотного ресурса – одно из основных препятствий для развития ИВ, поскольку радиочастоты являются основным механизмом связи устройств ИВ.

В августе 2017 г. появилась информация о том, что спутниковой системе навигации «Глонасс» могут предоставить радиочастоты без проведения торгов. Предполагается выделение радиочастот в диапазоне 800 МГц для развития нового стандарта связи LPWAN, обеспечивающего работу ИВ¹. Фактически для устройств ИВ есть две радиочастотные полосы – 864–865 МГц и 868,7–869,2 МГц, что является достаточно узким диапазоном. С учетом количества частных компаний, занимающихся развитием ИВ, может возникнуть вопрос о достаточности ресурсов для поддержания конкуренции на рынке ИВ.

Существующее правовое регулирование

Распределение радиочастотного сектора в России является исключительным правом Российской Федерации (п. 1 ст. 22 закона «О связи») и осуществляется Государственной комиссией по радиочастотам. В данной сфере действует разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру (ч. 4 ст. 22 закона «О связи»).

Основным направлением повышения эффективности использования радиочастотного спектра (далее – РЧС) является его конверсия, иными словами, обеспечение доступа к использованию РЧС. Одним из частных способов конверсии выступает высвобождение и перераспределение частот, используемых радиооборудованием военного и гражданского назначения.

Направление поиска решения

В отличие от стран Европы, в России частоты используются в большей степени для военного и специального радиооборудования, нежели гражданского. В связи с этим уже давно обсуждается вопрос о необходимости ускорения процессов конверсии РЧС². Таким образом, приоритетной представляется выработка решений, направленных на перераспределение радиочастотного

¹ Кантышев П., Седов К., Серьгина Е. «Глонасс» может получить частоты для Интернета вещей без конкурса // Ведомости. 2017. 13 авг. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2017/08/14/729197-glonass-interneta-veshei>.

² Балашова А., Ерохина И. Частотный случай. Совет Федерации готовит отдельный закон о радиочастотах // Коммерсант.ru. 2009. 12 нояб. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1273001>.

спектра и обеспечение скорейшего его высвобождения для гражданских нужд, а также внедрение технологий, позволяющих использовать частотный ресурс более экономно.

8. Заключение

ИВ создает принципиально новые и сложные «правила игры» для правовой системы. Классические правовые проблемы Интернета (включая идентификацию пользователей, правовой статус информационных посредников и проблемы определения юрисдикции), решение которых еще не найдено, модифицируются и интенсифицируются на данном этапе развития информационного общества.

Особую актуальность получают проблемы правового режима информации, обработки персональных данных и неприкосновенности частной жизни, сетевой нейтральности и информационной безопасности. Появляется новая область для дискуссий о совместимости устройств, социальная и экономическая значимость которых получает новое измерение. Становятся более значимыми проблемы автоматизированных действий и распределенных сетей. Автоматизированные договоры заставляют иначе взглянуть на классические правовые институты договорного права.

Это лишь часть правовых проблем, которые актуализируются в сфере ИВ (и в эпоху больших данных). Серьезные пересечения между правом и технологическим регулированием присутствуют и в других сферах (хотя при этом они в большей степени относятся к вопросам определения содержательных технологических требований), включая распределение радиочастотного спектра и технологическое регулирование в целом.

Развитие технологий всегда опережает право, однако право остается одним из наиболее важных инструментов организации социальной и экономической жизни, и разумные компромиссы необходимы. В условиях будущего «мира Интернета вещей» правовая система должна обеспечивать общие предпосылки для саморегулирования и для разрешения спорных ситуаций.

Научная жизнь

Критика и библиография

УДК 349

Рецензия

на монографию А. И. Горева

«Правовое регулирование оборота программного обеспечения».

Омск: Омская академия МВД России, 2016. 184 с.

*Ю. В. Волков**

Александр Иванович Горев, обладатель уникального жизненного и производственного опыта, стремится передать его студентам юридического направления. Первым из современных правоведов А. И. Горев выбрал наиболее сложный комплексный предметный сегмент информационного права – отношения по поводу информационных технологий (использование, распространение, лицензирование и сертификация программ для ЭВМ), которые сейчас активно развиваются и требуют детального изучения. Длительное время они были «отданы на откуп» цивилистам, но их монетаристский подход завел данный сектор экономики в тупик. Полагаем, что заявленная на высшем уровне цифровизация экономики возродит комплексный подход к решению сложных проблем. Направление исследований, обозначенное А. И. Горевым, весьма актуально в теоретическом и прикладном плане, что потребует внимания правоведов и иных специалистов, равнодушных к проблеме оборота и развития информационных технологий.

Общий объем работы – 10,7 п. л. Ее структура обусловлена классическим пониманием права с учетом его теоретической общей части и делением на отрасли. Монография содержит введение, заключение и пять глав. Первая глава «Программа для ЭВМ как объект правового регулирования» (с. 7–31) посвящена обзору основной технической, научно-популярной, правовой литературы, на базе которой сформирована авторская правовая классификация программ для ЭВМ. Анализ ключевых терминов, обозначающих различные типы программ, выполнен на основе технической литера-

* *Волков Юрий Викторович*, кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права ФГБОУ ВПО «Уральский государственный юридический университет» (Екатеринбург). yuriiivolkov@yandex.ru

© Ю. В. Волков, 2019

туры и в юридический фундаментальный научный оборот вводится впервые. Проведен анализ разных по условиям коммерческой эксплуатации и сопровождению программ для ЭВМ. Результаты даны в виде описания и сведены в таблицу. Данная классификация позволяет отчетливо представить объекты правового регулирования. Одновременно она достаточно наглядно показывает несоответствие современного российского законодательства предмету регулирования.

Вторая глава «Гражданско-правовое регулирование оборота программного обеспечения» (с. 32–52) содержит описание основных этапов создания и использования программы для ЭВМ. Автор подводит читателя к мысли о том, что существующее гражданско-правовое регулирование программ для ЭВМ как литературного произведения не соответствует сути явления. Создание программ для ЭВМ – процесс намного более сложный и разнообразный, чем написание литературного произведения. А. И. Горев прямо не заявляет, что регулирование должно быть выведено из Гражданского кодекса РФ и сформировано отдельным актом, как это реализовано во всех развитых странах, но это предложение читается «между строк».

Третья глава «Административно-правовое регулирование оборота программного обеспечения» (с. 53–86) посвящена в основном вопросам лицензирования и регистрации программ для ЭВМ. Отмечается несовершенство и отсталость административного законодательства, разрозненность норм и множественность субъектов управленческих отношений. Все перечисленные недостатки негативно отражаются на производстве и обороте программ для ЭВМ, снижают экспортный потенциал, приводят к оттоку перспективных кадров за рубеж. Приводятся примеры из практики отдельных предприятий.

Четвертая глава «Уголовно-правовое регулирование оборота программ» (с. 87–142) посвящена вопросам правового анализа технических приемов и способов совершения преступлений в сфере компьютерной информации. Проанализированы основные термины и виды преступлений, приводится статистика по составам преступлений, предусмотренным главой 28 Уголовного кодекса РФ. В главе содержатся многочисленные примеры из практики российской и зарубежной юриспруденции по проблеме компьютерного пиратства и компьютерной преступности. Дан один из первых в российской юриспруденции системный криминологический анализ личности компьютерного преступника. Приводится обоснованная критика примитивного понимания термина «хакер», которая еще встречается в российской литературе.

Пятая глава «Совершенствование правового регулирования оборота программ для ЭВМ» (с. 143–178) содержит анализ большинства принципов формирования законодательства о производстве и использовании программ для ЭВМ с учетом возможностей его корреляции с аналогичным зарубежным законодательством. Направление весьма актуальное, поскольку, пользуясь

неразвитостью российского законодательства и низким уровнем осведомленности о зарубежном, многие страны, в первую очередь США, применяют собственное законодательство в соответствии с принципом экстерриториальности по отношению к российским гражданам. Конкретные предложения по совершенствованию российского законодательства содержатся в заключении.

К несомненным достижениям монографии следует отнести выявленную автором проблему, которая еще не получила устойчивого терминологического обозначения (терминологический минимализм, правовая тавтология и т. д.). Суть проблемы в том, что в нескольких отраслях права в области гражданско-правового лицензирования (с. 42–44) и административно-правовых процедур лицензирования, сертификации и выдачи разрешений (с. 53–55) используются одни и те же термины, в частности термин «лицензия». Знаковое (синтагматическое) совпадение терминов осложняется и некоторым (семантическим) сходством явлений. Однако юридическая значимость и правовые последствия действий, обозначенных данным термином (лицензирование), в разных отраслевых сферах различны. Нюансы очевидны только правоведам, особенно тем, которые специализируются в одной из перечисленных сфер. Это не первая работа по данной тематике, ей уже были посвящены отдельные статьи и заметки, но А. И. Горев выявил ту «болеву точку», которая препятствует легитимному развитию инноваций в сфере информационных технологий и ресурсов.

Другая проблема, впервые выявленная автором, – конвейерное производство программных продуктов, сайтов-«близнецов» (с. 48–52). Она аналогична проблеме формирования телевизионных каналов, когда передача, фильм, репортаж повторяются многократно в разных вариантах на разных каналах. Суть в том, что за один и тот же продукт (порой «не первой свежести») с потребителя обманным путем берут деньги как за новый («свежий») товар.

Еще одна существенная проблема – отсутствие интероперабельности программ для ЭВМ (с. 147–148). Во многом, если не полностью, она проявилась в невозможности оперативного внедрения электронного документооборота. От скорости ее решения в настоящее время зависит успех цифровизации экономики.

К числу достоинств монографии следует отнести наличие статистических данных о количестве профильных преступлений по годам, что позволяет всеобъемлюще представить уровень компьютерной преступности (с. 139), правовой анализ технических приемов и способов совершения преступлений в сфере компьютерной информации (глава 4). Ценными и заслуживающими особого внимания следует считать предложения по совершенствованию законодательства, изложенные в главе 5 и заключении.

Выявление А. И. Горевым столь актуальных и важных проблем, несомненно, следует считать существенным вкладом в развитие прежде всего информационного права, а также общей теории права. Тот факт, что монография выпущена более двух лет назад, не умаляет ее достоинств. Полагаем, что она будет востребована еще не один год и во многих научных работах будут процитированы важнейшие ее положения. В качестве предложений для выпуска второго, дополненного издания рекомендуется снабдить издание схемами, рисунками, фотографиями, которые позволят правоведам быстрее и качественнее освоить материал; дополнить монографию главой о развивающихся, перспективных информационных технологиях и программах.

Монография представляет интерес для правоведов, практикующих юристов, преподавателей и аспирантов. Она может послужить основой и важным источником данных при формировании учебных курсов и дополнительных (факультативных) занятий по информационному праву и праву информационных технологий (интернет-праву) для юридических вузов, а также для проведения занятий по праву в вузах, которые готовят программистов и иных специалистов для сферы информационных технологий.

Обзор научно–практического семинара

УДК 340.132.1

Правовая информация и общедоступные библиотеки

Обзор Всероссийского научно-практического семинара
«Просвещение законом:
20 лет создания ПЦПИ на базе общедоступных библиотек»

К. Н. Княгинин*

Представлен обзор Всероссийского научно-практического семинара «Просвещение законом: 20 лет создания ПЦПИ на базе общедоступных библиотек», состоявшегося 26 октября 2018 г. в Москве в Российской государственной библиотеке. В докладах и сообщениях, прозвучавших на мероприятии, обсуждались актуальные вопросы совершенствования организации и деятельности публичных центров правовой информации при общедоступных библиотеках по правовому просвещению граждан, вклад этих центров в становление правового государства в России.

Ключевые слова: правовая информация, правовая информатизация, публичные центры правовой информации, правовое образование, общедоступная библиотека.

26 октября 2018 г. в Российской государственной библиотеке (РГБ) состоялся Всероссийский научно-практический семинар «Просвещение законом: 20 лет создания ПЦПИ на базе общедоступных библиотек». Он стал завершающим мероприятием юбилейного года – 20-летия Программы по созданию публичных центров правовой информации (ПЦПИ). После открытия семинара с приветственным словом выступили три участника мероприятия.

* Княгинин Константин Николаевич, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина». knyagin@prlib.ru

© К. Н. Княгинин, 2019

Самойленко Наталья Юрьевна (заместитель генерального директора РГБ по внешним связям и выставочной деятельности), пожелав семинару успешной работы, отметила, что ПЦПИ уже 20 лет играют заметную роль в общественной жизни России. Функционирующий на базе РГБ центр вносит большой вклад в работу библиотеки в целом и, что очень важно, стал одним из организующих звеньев в системе ПЦПИ в стране в целом.

Волков Анатолий Анатольевич (начальник отдела Управления обеспечения правовой информатизации Спецсвязи Федеральной службы охраны Российской Федерации) поздравил сотрудников публичных центров правовой информации с юбилеем и отметил, что первый центр был создан в Смоленске в 1998 г. на базе Смоленской областной универсальной научной библиотеки им. А. Т. Твардовского. Чуть позднее были созданы центры в РГБ и Российской национальной библиотеке (РНБ). По его словам, в 1997 г. в Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ), занимавшееся в ту пору информатизацией правовой сферы, поступила информация о нехватке в библиотеках, в том числе и РГБ, правовых ресурсов в электронной форме, и изданий на бумажных носителях тоже было недостаточно, к тому же содержащаяся в них информация стремительно устаревала. Публично проблему в масштабах страны озвучила заведующая отделом официальных и нормативных изданий РГБ Э. А. Восканян. Перед специалистами, занимавшимися правовой информатизацией, встала проблема поиска механизма по донесению сведений о праве до граждан. Было принято решение развернуть центры правовой информации на базе общедоступных библиотек, заключено соглашение между Министерством культуры Российской Федерации и ФАПСИ о направлении в библиотеки официальной государственной правовой информации в электронной форме. Сегодня региональные подразделения Федеральной службы охраны активно работают во взаимодействии с региональными и муниципальными органами, библиотеками и другими учреждениями над развитием и совершенствованием сети ПЦПИ. Одна из главных задач – донесение сведений о том, что государство готово свободно и безвозмездно предоставлять всем гражданам доступ к правовой информации через «Официальный интернет-портал правовой информации» (pravo.gov.ru). В 2011 г. он приобрел статус официального издания нормативных актов, в том числе региональных (за исключением Москвы). С правовой информацией работать непросто. ФСО заботится о повышении соответствующей квалификации библиотекарей. В ПЦПИ почти повсеместно есть доступ к базам коммерческих поставщиков правовой информации, к ним читатели обращаются чаще, чем к федеральным. Но Федеральная служба охраны сотрудничает со всеми, кто занимается правовой информацией, ведь в приоритете общее дело. В стране до 85 тыс. образований, которые можно

определить как «публичные центры правовой информации». Более простой вариант – различать собственно «центры доступа» и «точки доступа». Они функционируют в общедоступных библиотеках (около 12 тыс.), библиотеках образовательных учреждений (еще приблизительно 12 тыс.), а также в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), почтовых отделениях, исправительных учреждениях и т. д. ФСО России будет продолжать работу по развитию ПЦПИ и вести систематическую проверку предоставления свободного доступа к правовой информации на территории всей страны.

Восканян Эмма Альбертовна (заведующая отделом официальных и нормативных изданий РГБ, директор Межрегионального объединения публичных центров правовой информации) отметила, что юбилейные мероприятия открылись в апреле 2018 г. Всероссийской практической конференцией «Библиотека XXI века и формирование правовой культуры граждан России» и специальным круглым столом «Публичные центры правовой информации: взгляд в будущее», организованным Центральной городской публичной библиотекой им. В. В. Маяковского совместно с Президентской библиотекой им. Б. Н. Ельцина. Эстафету подхватила научно-практическая конференция «Право и информация» Президентской библиотеки, в рамках которой состоялось специальное секционное заседание «Публичные центры правовой информации: 20-летие работы и новые форматы деятельности». Продолжил цикл юбилейных мероприятий круглый стол «ПЦПИ библиотек как центры формирования информационной и правовой культуры граждан: к 20-летию образования публичных центров правовой информации в России», его подготовил отдел официальных и нормативных изданий РГБ в рамках Румянцевских чтений. Значимым событием стало проведение круглого стола «Двадцать лет на службе правового просвещения: от итогов к перспективам», впервые организованного Секцией центральных библиотек субъектов Российской Федерации в рамках XXIII Ежегодной конференции Российской библиотечной ассоциации. Участники мероприятий детально обсудили итоги 20-летнего развития центров, внесших значительный вклад в правовое информирование и просвещение граждан России и ставших флагманами реализации социальной роли библиотек на современном этапе. Этот семинар – завершающий в череде юбилейных мероприятий. В 1998 г. начали работу первые ПЦПИ – в Смоленске (на базе областной универсальной библиотеки им. А. Т. Твардовского) и Москве (на базе РГБ). А 2019 г. станет юбилейным для библиотек 16 территорий Российской Федерации, открывших ПЦПИ в 1999 г., в их числе Брянск, Орел, Тула, Тамбов, Рязань, Ростов-на-Дону, Краснодар, Красноярск, Липецк и др. Докладчик выразил надежду, что в следующем году внимание к тематике не ослабнет.

Научный блок мероприятия открыли выступления авторитетных ученых, представляющих Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН).

Полякова Татьяна Анатольевна (главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права, доктор юридических наук, доцент) в докладе «Система правовой информации: проблемы и перспективы развития» отметила, что возглавляемый ею сектор – ровесник ПЦПИ, он будет отмечать 20-летний юбилей в 2019 г. Приоритетом сектора остались вопросы систематизации информационного права. Но изменение его наименования, указание на то, что сектор занимается и такими специальными вопросами, как международная информационная безопасность, показывает, что наука реагирует на общественные тренды. ПЦПИ выполняют особую миссию: не только интегрируют правовую информацию и обеспечивают доступ к ней, но и выступают площадкой для взаимодействия граждан с государственной властью, образовательными учреждениями и т.д. В этой связи важную роль играет Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». Его принятие отразило переход к построению информационного общества на легитимных и научно обоснованных началах. Жизнь не стоит на месте, соответственно, и исследования должны охватывать новые области. Многие проблемы возникают в ходе развития общественных отношений. Цифровизация охватывает экономику, финансы, образование и другие области. Например, вплотную приблизились к регулированию роботов и робототехники – сферы, которой еще недавно интересовались только писатели-фантасты. Следует продолжать исследования, причем не только технические, но и гуманитарные, чтобы грамотно подходить к регулированию соответствующих вопросов. Является ли робот объектом права или он его субъект? Определенные рекомендации выработаны и за рубежом, и в России. Многое нужно обсудить и в связи с перспективами внедрения так называемого электронного правосудия. В настоящее время существуют предложения по роботизированию юридической деятельности. Много проблем в связи с эволюцией интеллектуальных прав, соотношением в этой сфере международного и национального права. Теория права явно отстает от потребностей общественного развития. Может быть, нужно обсуждать вопрос о перераспределении полномочий государственных структур в целом и в сфере работы с правовой информацией в частности. Система правовой информации создана и функционирует. Но продолжается обсуждение разных подходов к перераспределению полномочий в этой сфере для обеспечения

единого правового пространства. Кому правильнее поручить этим заниматься? Кроме того, нужно учитывать федеративный характер российского государства. С декабря 2017 г. функционирует новый портал Министерства юстиции России, на нем размещено свыше 9,2 млн правовых актов. Но это только начало. Остается много трудностей по обеспечению доступа к ведомственным и муниципальным актам (их выпускается около 1,5 млн ежегодно).

Минбалеев Алексей Владимирович (ведущий научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности ИГП РАН, доктор юридических наук, доцент) в выступлении «Проблемы правового обеспечения достоверности информации» указал, что приблизительно 20 лет назад, на начальном этапе становления ПЦПИ, он оказался причастен к работе центра при Челябинской областной универсальной научной библиотеке. Как раз пришлось столкнуться с дефицитом правовой информации на бумажных носителях. Уже тогда был виден потенциал центров на базе информационных технологий в обеспечении не только доступа к правовой информации, но и правового просвещения. Проблема обеспечения достоверности информации одна из актуальных. В отечественной науке этой темой занимаются не так давно, хотя соответствующее понятие закреплялось в законодательстве на протяжении длительного периода. Прямо или косвенно понятие «достоверность» используется применительно к такому правонарушению, как клевета, в нормах об информировании потребителей, деятельности средств массовой информации и т. д. Оно присутствует в Конституции РФ как характеристика экологической информации. В конце концов обеспечение достоверности информации стало признанным принципом информационного права. Соответствующие правовые конструкции закрепляются в различных законах, например законодательстве об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти. В сегодняшнем обществе, когда мы стремимся перейти к «обществу знаний», необходимость обеспечения достоверности информации возрастает. Кроме того, сейчас массово используется инструмент, получивший наименование «фейк-ньюс». Недостоверная информация становится информационным оружием. Эту проблему в международном и национальном масштабах пытаются решить правовыми средствами. Что касается доктринальной основы деятельности в соответствующей области, то пока говорить о ее формировании преждевременно. В действующем законодательстве нет четкого определения понятия «достоверность». Отличающиеся по смыслу характеристики информации можно определить с помощью таких категорий, как истинность, проверяемость, обоснованность и доверие (последнее – преимущественно

субъективный критерий, он основывается на оценке источника человеком, воспринимающим информацию). Во всем мире фиксируется снижение доверия к информации. Есть ли правовые средства борьбы с недостоверными сведениями? В Малайзии, например, установлена отдельная уголовная ответственность за распространение фейковых новостей. Есть мнение, что достаточно действующего законодательства об ответственности за диффамацию, клевету и т. д. Сложная проблема – распространение недостоверных сведений в сети Интернет. Непременно ли их надо удалять из Сети? Подобная точка зрения в нашей стране распространена. Но в таком случае могут возникнуть коллизии с авторскими правами, вопросами сохранения культурного наследия. Газеты, в которых опубликована недостоверная информация, ведь не уничтожают. В решениях Европейского суда по правам человека было признано, что если произведение содержит недостоверную информацию, но при этом представляет ценность, уничтожению произведение не подлежит.

Следующий вопрос – о проблеме достоверности сведений в связи с развитием робототехники. Сейчас в юридической сфере получают распространение роботы, готовящие по запросам пользователей справки и даже составляющие определенные документы. Но можно ли ручаться за достоверность результатов их работы? Можно сослаться на критерий: если соответствующее лицо готово платить за консультацию, справку, документ и т. д., то оно считает информацию достоверной. Но это слишком просто. Реальная картина много сложнее. Право пока отреагировало далеко не на все проблемы, порождаемые сегодняшней реальностью, и научные исследования во многих аспектах тематики только начинаются.

Салова Ольга Вячеславовна (программный специалист по правам человека, Офис старшего советника по правам человека при системе ООН в РФ) в сообщении «Права человека: защита и декларация. Возможности и перспективные направления взаимодействия органов системы ООН и библиотек в области популяризации знаний по защите прав человека» отметила, что система институций ООН по защите прав личности чрезвычайно разветвлена. В России работает несколько специализирующихся на этой деятельности учреждений. Офис старшего советника по правам человека в РФ работает в системе Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. В его деятельность входит поддержка партнерских отношений с государственными и негосударственными организациями федерального и регионального уровней в вопросах развития и защиты прав и свобод человека, участие в образовательных и просветительских проектах, в частности по обеспечению библиотечной системы России текстами международных актов по правам человека, справочной и учебной литературой. Издания ООН выходят на разных языках,

включая русский – один из официальных языков ООН. Сейчас осуществляется переход к распространению этой информации на флеш-носителях (ранее документы направлялись на дисковых носителях). На них представлены все документы ООН на русском языке, в том числе решения, касающиеся непосредственно России и содержащие соответствующие рекомендации. Приближается юбилей – 70-летие принятия Всеобщей декларации прав человека. Офис старшего советника по правам человека при системе ООН в РФ готовит материалы для посвященной этому событию выставки, иные проекты и приглашает библиотеки России включиться в эту кампанию, которая будет продолжена и после 10 декабря 2019 г. – юбилейной даты.

Монахов Виктор Николаевич (главный эксперт Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики», кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим отраслям права интеллектуальной собственности, кандидат юридических наук, доцент, советник юстиции I класса) в докладе «Право знать как фактор развития» указал, что понятие «право знать» было введено в оборот после Второй мировой войны в результате осмысления ее уроков. Вовлечение обществ противоборствующих государств в войну стало во многом следствием недостаточной информированности населения о состоянии дел в конкретном государстве и мире в целом. На этой волне во Всеобщую декларацию прав человека была включена статья 19, гласящая: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Воюют солдаты, маршалы же командуют. Но именно солдаты часто не знают истинного положения вещей. От общественности соответствующую информацию скрывают. Публичные центры правовой информации способны, как представляется, выполнять важную роль в механизме обеспечения «права знать». Но используются далеко не все пути распространения правовых знаний. Достаточно сказать, что в стране насчитывается 40 тыс. подведомственных Министерству культуры библиотек и только при 12 тыс. функционируют ПЦПИ. Министерство юстиции России согласно нормативным документам о нем отвечает за правовое просвещение. Но при этом министерство пока в целом остается в стороне от «опеки» ПЦПИ. Если бы удалось «подключить» органы юстиции к активному сотрудничеству с ПЦПИ, работа последних получила бы мощный импульс. Еще один резерв в работе – роботизация процессов. Надо активнее внедрять современные технологии работы с источниками. Негосударственные организации опережают в этом вопросе государственные. Та же

пользующаяся растущей популярностью электронная библиотека «Кибер-ленинка» предлагает больше сервисов, более удобных для пользователей, чем государственные библиотеки. Например, проект предоставляет услугу по составлению тематических списков литературы по запросам.

Понятием «свобода информации» активно оперируют, но используют его как декларативное. Вроде бы провозглашается, что вся информация должна быть свободной (открытой). Но на деле это не так. Ограничителем выступают так называемые тайны (государственная, коммерческая и проч.), их число доходит до 30, из-за чего из свободного доступа изымается большой пласт сведений. Тайны не должны серьезно ограничивать возможности распространения информации. Еще важный момент: надо последовательно обеспечивать не просто свободу информации, а свободу массовой информации. Именно средства массовой информации делают информацию действительно доступной для всех.

Бойкова Ольга Феокистовна (ведущий научный сотрудник научно-исследовательского отдела библиотековедения РГБ, кандидат педагогических наук) в выступлении «Роль публичных центров правовой информации в правовом просвещении населения» отметила, что основополагающий документ при изучении темы – «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», утвержденный Президентом РФ 4 мая 2011 г. В документе указаны формы работы по правовому просвещению: пропаганда, образование и правовая практика. Правовое обучение как официальный процесс, результатом которого должно стать получение формальной квалификации обучаемыми, надо отличать от правовой пропаганды и распространения правовых знаний в ходе мероприятий в их сложившихся формах (речь о лекциях, месячниках знаний, тематических вечерах и т. д.). Библиотеки юридически не могут заниматься правовым образованием в собственном смысле слова. Их стезя – прочие формы работы, в том числе разъяснение юридической практики. Библиотеки могут доводить до сведения общественности и разъяснять положения действующего права, заниматься правовым воспитанием. Конечно, их основные посетители – учащиеся, молодежь и пенсионеры. Но следует предпринимать усилия по охвату правовым просвещением и других категорий населения. Функции ПЦПИ разнообразны. Надо отметить их роль в выполнении такой функции библиотек, как организация социального партнерства. Как правило, центры тесно взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления, правоохранительными структурами, некоммерческими организациями, общественностью. ПЦПИ «подключаются» к выполнению разных государственных и частных программ и проектов, в первую очередь, естественно, правовых. При них функционируют консультации

и юридические клиники. Нужно отметить, что на практике работа каждой библиотеки в этом направлении индивидуальна. Темы, формы, методы деятельности выбираются в зависимости от конкретных условий. Многообразие функций ПЦПИ свидетельствует об их многогранной природе. Они, с одной стороны, являются частью механизма правового просвещения населения, с другой – элементом гражданского общества, с третьей – структурным подразделением библиотек: в крупных они имеют статус специального отдела или сектора, а в мелких подразделением не считаются, оставаясь «пунктом выдачи правовой информации» в традиционной библиотечной терминологии. Но уместнее было бы использовать озвученное на мероприятии понятие «точка доступа к правовой информации». Точки доступа приписаны к разным отделам, чаще всего к справочно-библиографическим. Наконец, надо отметить и такое преимущество ПЦПИ, как возможность оперативного обмена информацией с помощью телекоммуникационных технологий.

Княгинин Константин Николаевич (ведущий научный сотрудник научно-методической службы Президентской библиотеки им. Б. Н. Ельцина, кандидат юридических наук) в сообщении «Публичные центры правовой информации: есть ли резервы?», оттолкнувшись от формулировки п. 17 Тунисского обязательства (документ WSIS-05/TUNIS/DOC/7-R от 15 ноября 2005 г.), принятого на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества под эгидой ООН («Мы настоятельно призываем правительства, используя потенциал информационных и коммуникационных технологий, создать государственные системы информации о законах и нормативных положениях, предусматривающие более широкое развитие сети пунктов коллективного доступа и обеспечивающие достаточное наличие этой информации»), заявил, что создание центров коллективного доступа (в традиционной российской терминологии – публичных центров правовой информации, ПЦПИ) представляет собой реализацию отдельных политико-социальных задач государства. ПЦПИ должны обеспечивать доступ к правовой информации тем, у кого нет возможности самостоятельно со своего подключенного к Интернету устройства зайти на тот же «Официальный интернет-портал правовой информации» (pravo.gov.ru). С помощью публичных центров правовой информации создаются условия для решения этой задачи, так сказать, «на всякий случай». При возникновении потребности развернутая инфраструктура центров должна предоставить возможность любому бесплатно и без выполнения каких-то жестких специальных требований получить доступ к нормам действующего законодательства. Но на практике ПЦПИ по примеру библиотек, при которых они преимущественно функционируют, не ограничиваются выполнением роли «точки входа» к информации (в данном случае правовой). «Простое» обеспечение доступа к правовой информации

ПЦПИ могут и обычно хотят «снабдить» предоставлением некоторого набора услуг и сервисов, с одной стороны облегчающих и обогащающих работу пользователей с правовой информацией, с другой стороны позволяющих привлечь к ПЦПИ (и соответствующим библиотекам) дополнительные категории читателей. Именно в удачном подборе модели «оболочки» ПЦПИ как поставщика правовой информации сокрыты резервы его эффективности и популярности. В упрощенном варианте таких моделей можно выделить три:

- 1) «публичный центр – просветительская организация» (в деятельности центра упор делается на проведение популяризаторских акций (лекций, конкурсов, выставок), рассчитанных на абстрактную заинтересованную аудиторию (широкие слои населения, в первую очередь молодежь);
- 2) «публичный центр – юридическая клиника» (в работе приоритет отдается консультациям и, возможно, подготовке документов для лиц, реально нуждающихся в юридической помощи и испытывающих затруднения с ее получением из других источников);
- 3) «публичный центр – научно-информационный отдел» (оказываются услуги по обеспечению учебной и научной профессиональной информацией пользователей из образовательной и научной среды: студентов, аспирантов, преподавателей и ученых, что позволяет говорить о реформатировании центра в «параллельный» отдел юридической (или даже общественно-политической) литературы).

Ермакова Татьяна Юрьевна (заведующая отделом социально значимой информации Смоленской областной универсальной научной библиотеки им. А. Т. Твардовского) в докладе «Центр правовой информации – оптимальная модель правового просвещения населения» указала, что в настоящее время деятельность ПЦПИ выходит за рамки информационно-библиотечной работы в ее классическом понимании. Сегодня в центрах обычно предоставляется более широкий спектр информации, чем собственно правовая: деловой, муниципальной, социальной, экологической и др. В библиотеке последовательно функционировали центры информации нескольких видов. В 1998 г. открылся центр правовой информации. В 2015 г. было решено объединить всю работу в рамках отдела социально значимой информации. Именно в его структуре существует центр правовой информации, а в настоящее время еще и центр электронных библиотек. Задачи, решаемые отделом (и центром правовой информации), разнообразны – от предоставления информации предпринимателям до правового воспитания молодежи. Работа ведется с основными «поставщиками» правовой информации. К сожалению, последние несколько лет организация не сотрудничает с информационно-правовой компанией «Кодекс». Прочие же официальные государственные и коммерческие

информационно-правовые системы в библиотеке доступны. Материал правовых баз, в том числе региональных, регулярно обновляется. На основе специального соглашения научная библиотека им. А. Т. Твардовского плодотворно взаимодействует с региональным подразделением Федеральной службы охраны, оказывающим ей существенную помощь. Надо отметить и международное сотрудничество. В библиотеке открыт Центр эталонной правовой информации Республики Беларусь, это актуально для граничащего с данным государством региона. Проводится множество мероприятий юридической тематики (олимпиады, конкурсы, обучающие семинары, лекции и т. д.). Среди главных партнеров библиотеки – образовательные учреждения юридического профиля. С одной стороны, обучающиеся в них получают доступ к актуальной правовой информации, с другой стороны, библиотека получает возможность оказывать юридические консультации посетителям силами студентов. Так библиотека приобрела характер не только информационного, но и консультационного центра. Совместная работа ведется со многими государственными органами: уполномоченными по правам человека и правам ребенка, избирательными комиссиями и т. д. ПЦПИ проводит юридические мероприятия комплексного типа, адресованные конкретной аудитории, например молодежи, потребителям, пожилым людям.

Бормотова Наталия Геннадьевна (заведующая публичным центром правовой информации Тульской областной универсальной научной библиотеки) в сообщении «Место Тульской областной универсальной научной библиотеки в правовой среде региона» отметила, что ПЦПИ в Тульской областной библиотеке был открыт пятым в России, в апреле 2019 г. он отметит 20-летний юбилей. На ПЦПИ возложены обязанности по предоставлению правовой информации не только в электронной форме, но и на бумажных носителях (для чего создан соответствующий фонд). Имеется доступ к официальным государственным базам правовой информации, а также правовым базам «Гарант» и «КонсультантПлюс». Специально проведенные исследования показали, что пользователи ПЦПИ распределяются следующим образом: половину составляют студенты и учащиеся колледжей и техникумов, чуть больше четверти – профессиональные юристы, чуть меньше четверти – социально слабо защищенные лица (инвалиды, безработные, пенсионеры и т. д.). Центр не ограничивается обеспечением доступа к информации. Проводится много просветительских и образовательных мероприятий. Значимым проектом была «Школа правовых знаний для всех». К 2017 г. обучение в ней прошли около 7 тыс. человек. Ее сменил модернизированный проект – «Академия правовой культуры». При центре функционирует общественная юридическая приемная, где консультационные услуги оказывают и профессиональные юристы, и студенты юридических вузов. Специальные мероприятия

адресованы инвалидам, пенсионерам, потребителям. Функционируют бюро социально-медицинской экспертизы и пенсионный социальный кабинет. Некоторые акции поводятся как традиционные, ежегодные, приуроченные к определенным датам, например Дню пожилого человека, Дню Конституции и т. д. Мобильный центр правовой информации позволяет воспользоваться ресурсами ПЦПИ областной библиотеки и в отдаленных населенных пунктах области. Именно через устройства центра обеспечивается доступ к таким ресурсам, как диссертационный фонд РГБ и фонд Президентской библиотеки.

Васильева Светлана Мелентьевна (главный библиограф сектора правовой информации информационно-библиографического отдела Центральной городской библиотеки им. С. А. Есенина муниципального бюджетного учреждения культуры «Центральная библиотечная система г. Рязани») в сообщении «Муниципальная библиотека – центр правового информирования и просвещения населения: опыт МБУК „Централизованная библиотечная система города Рязани“» рассказала о том, что в 1998 г. была разработана целевая программа «Библиотека – центр муниципальной, правовой и социальной информации», в ходе реализации которой был открыт публичный центр правовой информации в центральной библиотеке, а в последующие годы такие центры были открыты во многих библиотеках – филиалах ЦБС г. Рязани. В центрах представлены базы официальной государственной правовой информации и коммерческие, с их представителями заключены соответствующие договоры. Отдельным категориям граждан, таким как учащаяся молодежь, потребители, в том числе потребители коммунальных услуг, избиратели, адресуются специальные мероприятия. Библиотека сотрудничает с большим числом общественных организаций, специализирующихся на защите прав личности. Функционирует общественная приемная. В ПЦПИ составляется свыше 2 тыс. справок ежегодно, около 70% из них – с использованием информационных правовых систем, остальные – на основе информации, найденной в сети Интернет. Задействованы все формы пропаганды: лектории, тематические вечера, круглые столы и др. Выпускаются буклеты и памятки, проводятся выставки. Сотрудничество развивается не только с органами и должностными лицами, специализирующимися на собственно правовой работе, но и с областными и городскими депутатами, областными и городскими администрациями. Большое внимание уделяется работе по профилактике правонарушений. Для этого организуются совместные мероприятия с комиссиями по делам несовершеннолетних, дорожной инспекцией и т. д. Актуальный проект – «Школа финансовой грамотности», к его мероприятиям было привлечено более 2 тыс. старшеклассников и учащихся техникумов.

Плакунова Елена Евгеньевна (главный библиограф, руководитель ПЦПИ Тверской областной универсальной научной библиотеки им. А. М. Горького) в докладе на тему «Историко-краеведческий проект Тверской областной универсальной научной библиотеки „Выборы в Тверской области: история и современность“: информационные технологии и социальное партнерство» отметила, что данный проект приурочен к 25-летию действующей избирательной системы России. Юбилей отмечался в Тверской области благодаря усилиям многих учреждений, в том числе избирательной комиссии Тверской области и областной библиотеки. Право избирать и быть избранным – одно из фундаментальных, закрепленных в Конституции РФ. Библиотеки во взаимодействии с избирательными комиссиями осуществляют информационную поддержку выборов. Областная библиотека и избирательная комиссия области плодотворно сотрудничают много лет. К 25-летию избирательной системы России совместными усилиями была организована выставка об истории выборов на территории, относящейся ныне к территории Тверской области. После демонстрации в Твери выставка экспонировалась в ряде областных библиотек.

Успех проекта навел на мысль о его продолжении: было принято решение создать информационный ресурс в сети Интернет. Основой послужили экспонаты выставки, но на сайте представлено больше информации и документов. Реализованный проект показал, как может быть представлен правовой по большей части материал в библиотечном проекте, выполненном с использованием современных компьютерных технологий и доступном в Интернете для всех желающих. Это позволяет избирателям ознакомиться с основами избирательной системы и избирательного права России. Представлена информация об истории этого демократического института со времен средневекового вече до современных выборов в федеральные и региональные органы. Разделы интернет-проекта посвящены не только собственно выборам, но и, например, истории тверского земства, тверского городского самоуправления, тверским губернаторам, составам и деятельности выборных органов, много биографических сведений о самых известных людях, связанных с тверской землей. Материалы снабжены указаниями на источники, из которых они почерпнуты, и связаны перекрестными ссылками. Сайт имеет раздел «Библиотека», там собраны электронные копии произведений местных авторов. Предполагается, что сайт будет развиваться. В перспективе он может перерасти в то, что можно назвать «Региональной электронной энциклопедией выборов». Размещенные на сайте материалы записаны на диск, его распространяет избирательная комиссия Тверской области.

Третьяков Андрей Леонидович (старший преподаватель Московского государственного областного университета) в сообщении «Школьный центр правовой информации как пример цифровой образовательной среды» рассказал о некоторых проблемах развития ПЦПИ в школах. Он отметил, что в настоящий момент в педагогической среде признано, что цифровизация всех сторон общественной жизни повлекла за собой создание так называемой цифровой образовательной среды. Первые ПЦПИ создавались, как известно, на базе общедоступных библиотек. Но сейчас они открываются и в учебных учреждениях, причем не только в общеобразовательных, но и специальных (дополнительного образования и т. д.). Их организация в какой-то степени вытекает из общей логики требований современных образовательных стандартов. В России создана технологическая база цифровизации общественной жизни: развита сеть Интернет, большое количество граждан обладают электронными устройствами. ПЦПИ, с одной стороны, могут выступать механизмом внедрения передовых технологий, а с другой – институтом, помогающим нормировать общество и обеспечивать его устойчивое развитие.

Кучеров Владимир Игоревич (руководитель направления компании «КонсультантПлюс») в докладе «Опыт работы компании „КонсультантПлюс“ по правовому просвещению граждан. Москва и регионы» обратил внимание на то, что работа компании с библиотеками и ПЦПИ на протяжении последнего 20-летия строилась по-разному. На начальном этапе органы федеральной и региональной власти уделяли много внимания развитию системы публичных центров, «КонсультантПлюс» передавал им ежегодно по 300–400 комплектов законодательных баз. Потом стал наблюдаться если не застой, то определенный спад – Министерство культуры РФ перенесло свое внимание на другие проекты. Представители компании изучали положение дел в Московском регионе. Статистика посещений центров не внушает оптимизма: их аудитория – преимущественно пенсионеры. Причиной поиска правовой информации становятся житейские проблемы, причем их круг ограничен. Студенты, которые ранее массово посещали ПЦПИ, сейчас бывают в них редко. Но во многом главная причина в пассивности сотрудников. Они часто ограничивают свою роль включением компьютера для посетителя. При этом работой с правовой информацией нередко занимаются даже не библиотекари, а специалисты в компьютерной сфере. Читатель остается один на один с законодательством. Не обладая даже минимальными познаниями, он не может с толком воспользоваться возможностями правовой системы. Человек уходит, не получив нужных ему сведений. Соответственно, центры посещают все меньше и меньше. «КонсультантПлюс» не заинтересован в сотрудничестве с публичными центрами правовой информации, которые демонстрируют пассивность и формально относятся к работе.

Смирнова Светлана Николаевна (начальник отдела правового просвещения Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ) выступила с сообщением «Правовое просвещение: сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и библиотек». В нем были затронуты вопросы взаимодействия уполномоченных по правам человека и библиотек, прежде всего входящих в них ПЦПИ. Просвещение в вопросах прав и свобод человека, форм и методов их защиты – одно из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ. В рамках этой деятельности федеральный уполномоченный и его аппарат реализуют масштабные просветительские проекты и тематические мероприятия с использованием научного и образовательного потенциала библиотек. Новый этап сотрудничества с РГБ начался в 2017 г. 2 октября в читальном зале отдела официальных и нормативных изданий прошел День уполномоченного. Он дал старт основному этапу социально ориентированного проекта «Правовой марафон для пенсионеров». Это новая форма правового просвещения людей пенсионного возраста, в нее входят бесплатные юридические консультации, семинары и лекции на правовые темы. 19 декабря того же года в РГБ Уполномоченный по правам человека в РФ Татьяна Москалькова открыла книжную выставку, посвященную 20-летию принятия федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В юбилейном мероприятии приняли участие председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Михаил Федотов, первый Уполномоченный по правам человека в РФ Олег Миронов, президент РГБ Виктор Фёдоров, вице-председатель Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам Аслан Абашидзе, а также представители научного и педагогического сообщества и правозащитных организаций. В рамках мероприятия состоялось подписание соглашения о сотрудничестве между уполномоченным и РГБ. Мероприятия проходят в библиотеках не только столицы, но и регионов, в частности в Алтайском крае (там проводится региональный конкурс среди ПЦПИ по теме «Библиотеки и право»), Смоленской, Тульской, Челябинской областях. Реализуются лучшие практики социального партнерства. Проводится Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты», который направлен на содействие формированию правовой культуры населения, вовлечение молодежи в процесс правового просвещения граждан, популяризацию правовых знаний в информационном обществе. Одна из номинаций – «Лучшая электронная библиотека материалов на правовую тематику» – посвящена лучшим практикам, реализуемым ПЦПИ. Куратором этой номинации выступила РГБ. Следует признать, что интерес и к ПЦПИ, и к просвещению в области

прав человека несколько угасает. Но аппарат уполномоченного предпринимает усилия по активизации работы в этом направлении, например организует совместно с министерством и региональными уполномоченными единые уроки по правам человека, разрабатывает модели уроков в игровой форме и форме квестов. Этими мероприятиями уже охвачено около 6,5 млн школьников и 28 тыс. учителей России.

Право и информация: вопросы теории и практики

Выпуск 8

*Сборник материалов
международной научно-практической конференции*

Ответственный за выпуск: *К. Н. Княгинин*

Ведущий редактор: *Н. М. Казимирчик*

Дизайн обложки: *Е. И. Буркова*

Корректоры: *М. О. Прилуцкая, М. В. Скворцова*

Техническое редактирование

и компьютерная верстка: *Г. А. Филичева*

Подписано в печать 26.06.2019. Формат 70 × 100 ¹/₁₆.
Печать цифровая. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 13,375.
Зак. № 119. Тираж 25 экз.



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 8

В сборнике опубликованы материалы VIII Международной научно-практической конференции «Право и информация: вопросы теории и практики», организованной 20 апреля 2018 года ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина».

В вошедших в сборник статьях и научных сообщениях освещаются актуальные теоретические и прикладные вопросы совершенствования информационного, а также конституционного, административного, гражданского, уголовного и иного законодательства и юридической практики, связанные с отношениями в сфере информации и информатизации. Отдельный блок статей посвящен проблемам обеспечения доступа граждан к правовой информации.

В специальных разделах сборника представлены вынесенная на публичное обсуждение концепция «Интернет вещей: правовые аспекты (Российская Федерация)», рецензия на научное издание и обзор Всероссийского научно-практического семинара «Просвещение законом: 20 лет создания ПЦПИ на базе общедоступных библиотек».