

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Саратовская государственная юридическая академия»

*На правах рукописи*

**Ковалева Наталия Николаевна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

12.00.14 – административное право, административный процесс

12.00.13 – информационное право

**Диссертация**

на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Научный консультант —  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки РФ  
**Конин Николай Михайлович**

Саратов – 2013

## О Г Л А В Л Е Н И Е

	Стр.
ВВЕДЕНИЕ .....	4
<b>ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ</b> .....	<b>26</b>
§1. Информационная функция государства .....	26
§2. История и развитие административно-правового регу- лирования процесса информатизации.....	38
§3. Общая характеристика государственного управления ис- пользования информационных технологий.....	55
§4. Административно-правовой режим информационного обеспечения .....	73
<b>ГЛАВА II. ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ</b> .....	<b>92</b>
§1. Использование информационных технологий как предмет административно-правового регулирования .....	92
§2. Информационный ресурс как объект государственного управления .....	101
§3. Административно-правовые режимы информационных ресурсов .....	124
<b>ГЛАВА III. СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ</b> .....	<b>157</b>
§1. Особенности административно-правового статуса субъек- тов государственного управления в условиях использова- ния информационных технологий .....	157
§2. Электронное государство как основная форма реализации информационной функции государства на современном этапе .....	167
§3. Система органов власти, регулирующих процесс инфор- матизации .....	181
§4. Формы и методы деятельности субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий .....	188

ГЛАВА IV. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ	202
§1. Система административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий	202
§2. Взаимодействие органов исполнительной власти на трех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном в условиях использования информационных технологий	213
§3. Административно-правовое регулирование доступа к сведениям о деятельности органов власти	246
ГЛАВА V. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ	272
§1. Административно-правовое регулирование деятельности органов законодательной власти в условиях использования информационных технологий	272
§2. Административно-правовое регулирование деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий	290
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	303
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	308
ПРИЛОЖЕНИЕ	360

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время все чаще возникают проблемы технологического и правового взаимодействия субъектов современного общества как общества информационного. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации подчеркивает особую значимость административно-правового регулирования в создании нужных темпов и качества развития и функционирования информационного общества<sup>1</sup>.

Обязательными условиями формирования правового государства, а также создания демократической и эффективной системы управления делами страны, повышения уровня образования, культуры является информационный потенциал общества, соответствующий самым высоким требованиям научно-технического прогресса. Информационно-коммуникационные технологии активно влияют на развитие человечества. Уровень правовой защищенности человека находится в прямой зависимости от надлежащего состояния информационного дела, так как использование информационно-коммуникационных технологий расширяет прямые и обратные связи между государством и гражданским обществом.

Важными условиями формирования гражданского общества являются расширение участия граждан в управлении государством, усиление контроля за деятельностью всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия важных государственных решений. Определяющим условием общественной контрольной деятельности выступает открытость органов власти, поскольку информация об их деятельности служит предметом анализа и оценки общественности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16 февр.

<sup>2</sup> См.: Малько А. В., Исаков Н. В., Субочев В. В. Правовая политика в урегулировании лоббизма. Саратов, 2003. С. 56.

Получение официальной информации представляет собой способ увеличения прозрачности деятельности органов власти и потому на государстве лежит долг — обеспечить систематический доступ граждан через электронные средства коммуникации ко всем документам, которые по закону являются общественным достоянием.

Необходимо обеспечить социальным и экономическим субъектам адекватную оценку обстановки и своевременное принятие решений на основе информации, предоставляемой органами государственной власти и местного самоуправления. Осуществление полноценного социального взаимодействия между человеком, институтами гражданского общества и государством возможно только на основе информационной открытости органов власти.

Административно-правовое регулирование использования информационных технологий является одним из основных факторов повышения эффективности деятельности государства на всех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном. Теперь уже ни у кого не вызывает сомнений, что без применения новейших достижений информатики, радиоэлектроники, связи, вычислительной и телекоммуникационной техники невозможно эффективно осуществлять государственное управление.

Становится все более очевидным, что процесс внедрения информационных технологий в сферу управления должен иметь четкое административно-правовое обоснование и подчиняться достижению определенных социальных целей. Информационно-коммуникационные технологии выступают лишь средством обработки и передачи данных, а не самостоятельной областью управленческой деятельности и, тем более, не ее самоцелью.

Эффективность внедряемых в сферу государственного управления информационных технологий должна определяться степенью их соответствия целям и задачам основной деятельности. Это означает, что замысел и стратегию внедрения информационных технологий должны определять высшие

должностные лица органов власти в соответствии с содержанием их функций и административными потребностями в совершенствовании управленческой деятельности.

Актуальность данного исследования определяется тем, что потребности развития управленческих процессов в государстве существенным образом модернизируются в связи с развитием информационных технологий. Кроме того, необходимость развития нормативного обеспечения информационных отношений в обществе и совершенствования административно-правового регулирования использования информационных технологий обеспечивает повышение эффективности управления в условиях административно-правовой реформы.

К сожалению, в России в настоящее время развитие, использование и сохранность информационного ресурса не обеспечиваются в полном объеме в системе органов власти, что влечет за собой неполное удовлетворение их информационных потребностей. Следовательно, актуальность комплексного научного исследования административно-правового регулирования использования информационных технологий обусловлена следующими факторами:

1) потребностью теоретического анализа понятия, сущности, механизма, правовых режимов административно-правового регулирования использования информационных технологий;

2) необходимостью критического анализа административного и информационного законодательства, а также достижений административно-правовой науки на предмет их соответствия современным общественным отношениям;

3) непрекращающимся интенсивным ростом самого института административно-правового регулирования использования информационных технологий.

В связи с этим предпринимается попытка обосновать развитие информационных подходов в государственном управлении на основе определения

административно-правовых механизмов, удовлетворяющих информационные потребности различных субъектов; создания современной системы административно-правового регулирования информационным ресурсом; определения основных направлений административно-правового регулирования использования информационных технологий.

**Степень разработанности темы.** Административно-правовое регулирование использования информационных технологий является предметом исследований как гуманитарных, так и технических и даже естественных наук. Развитие информационного общества усиливает значение административно-правового регулирования использования информационных технологий в разных областях знаний.

Большой вклад в разработку проблем административно-правового регулирования использования информационных технологий внесли исследователи различных сфер знаний, в том числе: Д.Л. Абрамович, М.М. Благовещенская, И.А. Василенко, А.А. Васильев, Е.А. Войниканис, Н.И. Глазунова, Л.А. Злобин, В.Б. Зотов, А.Э. Калинина, А.В. Манойло, Р.Т. Мухаев, В.А. Никитов, Е.И. Орлов, И.Н. Панарин, Г.Г. Почепцов, Г.И. Савин, А.В. Садовничий, А.В. Старовойтов, Ю.Н. Столяров, Е.В. Филимонова, В.Н. Цыгичко, Д.С. Черешкин, С.Г. Чубукова, В.Д. Элькин, М.В. Якушев и др.

Важное значение в определении места государственного управления в информационной сфере имеют работы ряда зарубежных авторов (Б. Гейтса, М. Кастельса, И. Ложе, Ф. Махлупа, А. Моль, А.Н. Морозевича, А.Д. Урсула, К. Шеннона, У.Р. Эшби, А.М. Яглома, И.М. Яглома, А. Параконстантиноу), а также отечественных ученых: Т.Ф. Берестовой, А.П. Веревченко, Б.В. Кристального, К.Н. Матвеевой, Е.В. Михеевой, Ю.А. Нисневича, А.Н. Райкова, М.В. Раца, Г.Л. Смоляна, В.Е. Чиркина и др.

В отличие от филологов, социологов, политологов, экономистов, исследующих сам процесс информационного обеспечения органов власти, функционирующий в рамках заданного административно-правового регулирования использования информационных технологий, в юридической науке ставятся со-

вершенно другие задачи. На основании того, что право оценивает складывающиеся общественные отношения и последующее их возможное регулирование, исследование правоотношений в сфере административно-правового регулирования использования информационных технологий направлено на выявление таких особенностей общественных отношений, которые можно подвергнуть административно-правовому воздействию; определить его своеобразие, правовой режим объектов, защиту прав субъектов названных отношений.

Важными условиями формирования гражданского общества являются: расширение участия граждан в управлении государством, усиление контроля за деятельностью всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия государственных решений. Гражданское общество создается при активном использовании информационно-коммуникационных технологий. В свою очередь формирование информационного общества выдвигает административно-правовое регулирование использования информационных технологий на ключевые позиции. В настоящее время проводится множество конференций (международного и отечественного уровней), форумов, посвященных различным аспектам функционирования информационного общества. Однако административно-правовое регулирование использования информационных технологий недостаточно изучено с позиции юриспруденции. Внимание данной сфере стало уделяться только в конце XX в. и применительно лишь к некоторым сферам государственного управления или к отдельным аспектам информационного государственного взаимодействия, но до настоящего времени комплексное исследование правоотношений в сфере административно-правового регулирования использования информационных технологий отсутствует. Поэтому основная задача данного исследования состоит в изучении фундаментальных основ административно-правового регулирования использования информационных технологий. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий комплексно не исследовалось ни в административном, ни в информационном праве, особенно с учетом стремительно изменяющихся условий развития общества.



**Объектом исследования** является комплекс общественных отношений, возникающих при административно-правовом регулировании использования информационных технологий, прав субъектов государственного управления в условиях осуществления процессов информатизации.

**Предмет исследования** включает в себя нормативные акты Российской Федерации; зарубежный опыт правового регулирования процессов информатизации государственных и муниципальных органов власти; теоретические аспекты науки административного права, раскрывающие правовую сущность информационного обеспечения государственных и муниципальных органов.

**Цель исследования** состоит в решении научной проблемы, заключающейся в обосновании и развитии теоретических основ административно-правового регулирования использования информационных технологий, формировании общей концепции административно-правового регулирования использования информационных технологий и определения на этой основе тенденций совершенствования административно-правового регулирования общественных отношений, направленных на информатизацию деятельности государственных и муниципальных органов.

В настоящей работе предпринята попытка установить взаимосвязь информатизации деятельности органов и права, их взаимовлияние, которое выражается в административно-правовом регулировании использования информационных технологий.

Поставленная проблема предполагает решение следующих **научных задач**:

очертить границы категорий «информатизация», «информационная сфера», «информационная функция государства», «административно-правовое регулирование использования информационных технологий» «использование информационных технологий» в праве;

на основе анализа основных теоретических концепций информационного обеспечения раскрыть правовую сущность административно-правового регулирования использования информационных технологий;

раскрыть структуру государственного управления в информационной сфере;

выявить свойства электронного государства, которые оказывают влияние на реализацию его информационной функции;

определить содержание объектов и предметов административно-правового регулирования использования информационных технологий;

провести классификацию форм и методов деятельности субъектов государственного управления в информационной сфере;

дать общую характеристику административно-правового регулирования использования информационных технологий в законодательной и судебной власти;

показать, что информационное обеспечение органов исполнительной власти реализуется наиболее эффективным образом на основе взаимодействия органов исполнительной власти на трех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном;

выявить тенденции организации системы административно-правового регулирования использования информационных технологий в электронной среде.

**Методологическую основу исследования** составил комплекс общенаучных и специальных юридических методов познания. В ходе исследования применялись такие общенаучные методы, как диалектический, системно-структурный, формально-логический.

Диалектический метод позволил рассмотреть отношения в сфере административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении с точки зрения оценки достоинств и недостатков различных подходов к решению этого вопроса, демонстрации изменений в модели административно-правового регулирования исследуемых отношений в зависимости от воздействия на них совокупности внутренних и внешних факторов.

Формально-логический метод предоставил возможность охарактеризовать концепцию административно-правового регулирования использования

информационных технологий в государственном управлении с позиции его конкретного нормативного содержания.

Использование системно-структурного метода обеспечило изучение административно-правового регулирования использования информационных технологий в государственном управлении как системы, выявило основные его элементы, продемонстрировало объективно существующую взаимосвязь между ними.

Формально-правовой, сравнительно-правовой, сравнительно-исторический методы познания позволили применить специальную юридическую методологию при обосновании концепции административно-правового регулирования использования информационных технологий. Формально-правовой и сравнительно-правовой методы дали возможность проанализировать действующее законодательство на предмет его соответствия данной концепции, выявить ряд недостатков административно-правового регулирования и сформулировать предложения по их устранению. С помощью сравнительно-исторического метода удалось показать эволюцию подходов к административно-правовому регулированию использования информационных технологий в государственном управлении на разных этапах развития юридической науки.

Использование указанных методов позволило исследовать объекты во взаимозависимостях и взаимосвязях, определить тенденции, обобщить факты, явления и сделать выводы. Кроме того, в настоящем исследовании применялся междисциплинарный подход, который дал возможность рассмотреть административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении как с точки зрения разных юридических наук (теории права, административного, муниципального, информационного и др.), так и иных областей гуманитарного знания.

**Теоретической основой диссертационного исследования** явились изыскания, проведенные не только в праве, но и в других научных отраслях, в частности, социологии, политологии и менеджменте.

Общетеоретическую основу данной работы составили исследования российских ученых-юристов, специализирующихся по теории права и административному праву: А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, А.Б. Венгерова, Е.А. Войникайниса, А.В. Данилина, А.П. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, А.В. Малько, В.М. Манохина, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, И.Ю. Никодимова, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, М.В. Якушева и других ученых. Разработки указанных ученых использовались при анализе понятий «функция государства», «административно-правовой режим», «государственное управление» «административно-правовое регулирование».

Многие выводы настоящего исследования получили обоснование благодаря работам таких ученых-специалистов в области информационного права, как: А.А. Антопольский, И.Л. Бачило, И.Ю. Богдановская, В.М. Боер, В.А. Копылов, П.У. Кузнецов, В.Н. Лопатин, А.В. Минбалеев, В.Н. Монахов, А.В. Морозов, В.Б. Наумов, Т.А. Полякова, Л.Л. Попов, М.М. Рассолов, И.М. Рассолов, С.И. Семилетов, Л.Б. Ситдикова, А.А. Снытников, Э.В. Талапина, О.В. Танимов, А.А. Тедеев, Л.К. Терещенко, Л.В. Туманова, А.Д. Урсул, Н.Н. Федосеева, М.А. Федотов, С.Н. Шевердяев и др.

Проблемы правового регулирования отдельных элементов информационного обеспечения системы органов власти изучались такими исследователями, как А.Б. Агапов, Г.В. Выпханова, Т.В. Закупень, Е.В. Ильгова, И.М. Конобеевская, И.А. Кубасова, И.Ю. Никодимов, Ю.Г. Просвирнин, Е.В. Скурко, Д.М. Фельдман и др.

**Нормативно-правовую и эмпирическую основы** диссертации составили международные конвенции и соглашения в сфере информатизации, Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, законодательство об информационном административно-правовом регулировании использования информационных технологий Российской Федерации и субъектов РФ, законодательство зарубежных государств. В настоящем ис-

следовании использовались также судебные акты Конституционного Суда РФ, отечественная и зарубежная судебная практика. Кроме того, при подготовке диссертационной работы автор обращался к материалам исследований правозащитных организаций, информационно-аналитическим материалам государственных и муниципальных органов, документам Евросоюза, ООН и других организаций, определяющим правовое регулирование использования информационных технологий.

**Научная новизна** настоящей диссертации определяется самой постановкой проблемы и заключается в том, что исследование представляет собой первый, специальный, целостный, комплексный анализ административно-правового регулирования использования информационных технологий, проведенный на основе изучения сущностной характеристики процесса информатизации с точки зрения юридических наук. Автором обоснованы и разработаны перспективы совершенствования административно-правового регулирования использования информационных технологий.

**На защиту выносятся следующие наиболее значимые результаты (теоретические выводы), обладающие научной новизной:**

1. Анализ сущностной характеристики информационной функции государства и ее основных свойств и признаков обосновывает выделение использования информационных технологий в самостоятельный объект правоотношений, на основе чего сформирована общая концепция административно-правового регулирования использования информационных технологий.

2. Информационная функция государства состоит в том, чтобы способствовать формированию информационного общества, повышению качества жизни населения путем всемерного внедрения информационных технологий в жизнь общества и государства при одновременном создании условий для полноценной защиты прав всех субъектов, участвующих в осуществлении информационной политики.

3. Выделены следующие этапы формирования правового регулирования процесса информатизации в России, имеющие значение для формирова-

ния концепции административно-правового регулирования использования информационных технологий:

I этап — 60–70-е годы XX столетия, когда впервые планомерно и последовательно стали внедрять автоматизированные системы управления в государственный механизм;

II этап — 90-е годы XX в., характеризующийся развитием сети Интернет, заложившим основу для появления первых в постсоветское время нормативных документов, направленных на информатизацию государственного управления;

III этап — начало XXI в. (примерно до 2005 г.), когда был сформирован новый вызов государственному управлению в виде идеи создания информационного общества, а также параллельного процесса развития административной реформы. Этот период характеризовался разработкой основных концептуальных положений процесса информатизации;

IV этап — 2006–2010 годы — озаменован реализацией концептуальных положений в федеральных, региональных и муниципальных программах;

V этап — текущий, который начался в 2011 г., и продолжается по настоящее время, направленный на обеспечение равного доступа к информационным ресурсам, развитие цифрового контента, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

4. Обосновывается вывод о том, что государственное управление использования информационных технологий представляет собой систему способов и факторов, обеспечивающих необходимые условия для формирования и удовлетворения информационных потребностей пользователей (потребителей) информации, включая обеспечение информационных потребностей высших органов государственной власти, а также информационный контроль, выражающийся в качестве, методах и формах обеспечения информационной политики государства. Развитие системы функционирования государственного управления использования информационных технологий осу-

ществляется в целях повышения эффективности жизнедеятельности государства и общества.

5. Дается определение административно-правового режима информационного обеспечения как системы прав, обязанностей и административной ответственности, связанной с его созданием, использованием и актуализацией (сопровождением), обуславливающей повышение эффективности принимаемых решений при условии обеспечения достоверности и полноты информации, ее своевременного доведения до всех заинтересованных лиц, а также при условии организации согласованности управленческих решений территориально удалёнными участниками переговоров в режиме реального времени; доступа широкого круга пользователей (граждан, юридических лиц, общественных организаций и объединений) к источникам коллективных информационных ресурсов в сфере их профессиональной деятельности, образования, науки, культуры, права и т.д.

6. Доказано, что административно-правовое регулирование использования информационных технологий:

во-первых, обеспечивает оказание государственных услуг не только информационной направленности, но и других государственных услуг (в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д.);

во-вторых, позволяет осуществлять внутриорганизационное управление на более современной основе: повысить скорость доведения решений до исполнителей, проконтролировать ход и результат исполнения решений, принять необходимые меры.

Поэтому использование информационных технологий в государственном управлении является предметом административно-правовых отношений, а сами информационные технологии, будучи элементом информационной среды, наряду с информационным ресурсом, представляют собой один из объектов государственного управления.

7. Информационные ресурсы являются многоаспектным объектом правового регулирования, имеющим особое значение для формирования полно-

ценного и эффективного государственного управления. Кроме того, специфическая роль информационного ресурса при осуществлении государственной деятельности обуславливает его положение как объекта государственного управления, а деятельность субъектов права в отношении использования государственного информационного ресурса — как объекта административно-правового регулирования.

Возврат определения понятия «информационный ресурс» в федеральный закон не только обеспечит возможность свободного использования более тысячи действующих нормативных актов, которые так или иначе упоминают названную категорию, но и позволит решить ряд задач в сфере государственного управления информационной сферой вообще и информационным ресурсом в частности.

8. Административно-правовое регулирование использования информационного ресурса имеет ряд нерешенных проблем, например, отсутствует детальная регламентация возможности предоставления информационного ресурса на платной основе. В связи с этим полагаем необходимым законодательное закрепление права на бесплатное получение государственного информационного ресурса в электронном виде. Недостаточность контроля в сфере использования государственного информационного ресурса обусловлено также отсутствием административной ответственности за неразрешенное копирование документов, неверное хранение подлинников в государственных и муниципальных архивах и библиотеках. Предлагаем внести в Кодекс РФ об административных правонарушениях необходимые изменения.

9. Административно-правовые режимы информационных ресурсов можно разделить по доступности: *режим свободного доступа (или общий режим)*, включающий в себя: режим информационных ресурсов, отнесенных к общественному достоянию; режим массовой информации; режим исключительных прав на объекты информационных ресурсов, режим «одного окна» и т. п.; *режим ограниченного доступа (или специальный режим)*, включающий



в себя административно-правовые режимы сведений, подлежащих охране в режиме государственной тайны, и конфиденциальной информации. Административно-правовой режим конфиденциальной информации в свою очередь делится на административно-правовые режимы коммерческой тайны, тайны частной жизни, служебной тайны, профессиональной тайны и инсайдерской информации. Административно-правовые режимы информационных ресурсов также можно разделить по форме выражения: режим документированной информации и режим электронного документа.

10. Требуется устранение правового пробела: определения оснований административной ответственности работодателей при нарушении ими административно-правового режима тайны частной жизни работников. Так, в Федеральном законе «О персональных данных» установлено обязательное согласие работника на обработку его данных работодателем (оператором персональных данных). По аналогии с данной нормой требуется ввести норму, обязывающую работников брать письменное согласие работников на контроль за телефонными переговорами, электронными сообщениями и другими подобными действиями, осуществляемыми работниками на рабочем месте в рабочее время с использованием технических средств работодателя.

11. Обоснован вывод, что важнейшей задачей при определении административно-правового статуса субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий является обеспечение массового информационного обслуживания на основе государственного информационного ресурса. Государственные и муниципальные органы, которые владеют соответствующим информационным ресурсом, не осуществляют массового информационного обслуживания. Это связано в том числе с отсутствием у них соответствующих технологических, кадровых, организационных и финансовых возможностей. В этих случаях перспективным является создание системы, обеспечивающей взаимодействие с негосударственными информационными службами, которые бы произво-

дили информационные продукты и оказывали бы информационные услуги, основываясь на использовании государственных информационных ресурсов. Поэтому необходимо обеспечить административно-правовое регулирование системы взаимодействия органов власти и негосударственных информационных служб по поводу использования государственных информационных ресурсов и условий распространения информационных продуктов и услуг.

12. Обосновывается, что информационные услуги, оказываемые органами государственной власти, выступают разновидностью государственных услуг в электронной форме, или электронных государственных услуг. Понятия «информационные услуги» и «государственные электронные услуги» являются понятиями пересекающимися с точки зрения формальной логики.

«Электронное государство» будучи способом организации государственной власти, который основан на использовании информационных технологий, определяет концепцию развития современного общества и включает в себя деятельность органов исполнительной власти — «электронное правительство», представительной власти — «электронный парламент», а также судебной власти — «электронное правосудие», является более широким понятием, по сравнению с понятием «электронное правительство».

13. Анализ действующей системы органов власти, реализующих государственное управление информационным обеспечением в Российской Федерации, свидетельствует об отсутствии четко выстроенной и взаимоувязанной иерархии в данной сфере. В связи с этим представляется целесообразным придание Роскомнадзору статуса относительно независимого федерального органа исполнительной власти в статусе федеральной службы при Правительстве РФ с подчиненными ему структурами на уровне субъектов Федерации и на местном уровне. Данный орган власти должен не только обеспечивать создание единого информационного пространства с точки зрения его

технического обеспечения, но и сущностного наполнения, а также распределения финансовых потоков на выполнение данной задачи. Одновременно в его функции включается решение задач в области информационной безопасности и защиты личной жизни. В свою очередь в каждом органе исполнительной власти, как федеральном, так и на уровнях субъектов Федерации и местном, предполагается обязательное введение должности – ответственного за внедрение информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти и контроль за их реализацией, который назначается по согласованию с создаваемой структурой. Представляется особенно важным объединение функций контроля и надзора в сфере защиты информации с контролем за финансированием этих процессов.

Таким образом, будет реализована тенденция к более тесному взаимодействию органов власти и граждан по предметно-функциональному признаку, а также персонализирована ответственность при организации информационного взаимодействия.

14. Предложено деление форм государственного управления в условиях использования информационных технологий на правовые и неправовые. Обосновывается, что к правовым формам можно отнести лицензирование, обращения, в частности в виде запросов, составление перечней обязательно предоставляемой информации и реестров информационного ресурса, запрет на распространение определенной информации, а к неправовым — финансово-экономическое обеспечение и технологическое обеспечение государственного управления в условиях использования информационных технологий.

Методы государственного управления в условиях использования информационных технологий также предлагается разделить на правовые и неправовые. К правовым методам государственного управления в условиях использования информационных технологий можно отнести административное принуждение в информационной сфере, применяемое при установлении и привлечении к административной ответственности; административ-

тивный надзор за осуществлением услуг в информационной сфере; к неправовым — методическое обеспечение управления государственным информационным ресурсом; учет и регистрацию государственного информационного ресурса и установление методик и критериев оценки его стоимости; экономическое стимулирование формирования и использования государственного информационного ресурса; унификацию используемых информационных технологий для координации управления государственным информационным ресурсом.

15. В целях концентрации ограниченных финансовых возможностей нашей страны, а также исключения дублирования исследований и разработок, которые осуществляются федеральными органами и органами субъектов РФ трех ветвей власти, необходимо разработать единую систему организационно-распорядительных документов, способных в свою очередь обеспечить единую классификацию информационных задач, работ и услуг, которая была бы направлена на унификацию информационного обеспечения органов власти.

16. Доказывается, что, несмотря на то, что Конституция РФ и другие нормативные акты гарантируют свободу доступа к информации для граждан, неразвитость информационной инфраструктуры и зачастую высокая стоимость пользования информационными сетями в труднодоступных, сельских местностях, недостаточная компьютерная грамотность создают серьезные ограничения реализации данного права. Таким образом, административно-правовое регулирование доступа к сведениям о деятельности органов власти включает в себя формирование организационно-правовой, технологической основы информирования населения. В первую очередь необходимо обеспечить стандарты качества предоставления информации государственными и муниципальными органами, а также административно-правовые меры по ликвидации цифрового неравенства.

17. Эффективность административного обеспечения использования информационных технологий в законодательной деятельности в значитель-

ной мере зависит от эффективности взаимодействия всех субъектов законодательной деятельности. Повысить эффективность такого взаимодействия следует на основе опыта создания системы межведомственного электронного взаимодействия в системе исполнительной власти.

18. Обосновывается вывод о том, что административно-правовое регулирование деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий включает в себя процесс информатизации судебных органов, установление регламентов по осуществлению информационных функций судебными органами, судебной статистики и кадрового обеспечения судов в целях обеспечения свободного доступа к информации о деятельности судебных органов.

19. На основе результатов, полученных в ходе проведенного исследования, автором был разработан проект Концепции информационного обеспечения органов власти в Российской Федерации, нацеленной на создание системы информационного обеспечения, консолидирующей работу всех органов государственной и местной власти, включая представительные, исполнительные и судебные органы. Изменения, произошедшие в сфере развития и использования информационных технологий, их влияние на общество в целом и на деятельность органов власти достигли такого уровня, что требуется внедрение унифицированных подходов в системе информационного обеспечения органов власти Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования состоит в том, что теоретические основы административного и информационного права дополняют и развивают существующие правовые концепции, углубляют и систематизируют научные знания об использовании информационных технологий как объекте правоотношений, сущности административно-правового регулирования использования информационных технологий в проведенном комплексном анализе.

Сформулированные автором теоретические выводы и практические рекомендации обуславливают возможность применения полученных результа-

тов и выводов в целях совершенствования административного и информационного законодательства. Положения диссертации могут использоваться в учебном процессе при подготовке учебных курсов по юридическим, экономическим и управленческим специальностям, при написании учебников, учебно-методических пособий по информационно-правовым и административно-правовым проблемам.

Результаты настоящего исследования использовались при разработке автором проектов законов Саратовской области «О проведении государственных и муниципальных закупок в электронном виде в Саратовской области», «Об образовании в Саратовской области», а также при проведении юридических экспертиз проектов федеральных нормативных актов и нормативных актов Саратовской области.

Кроме того, выводы и научно-практические рекомендации активно использовались автором в составе рабочей группы по подготовке нормативного обеспечения пилотного проекта организации муниципальных услуг в электронном виде в Татищевском районе Саратовской области, а также в составе рабочей группы Экспертного совета при Правительстве Саратовской области по разработке методических рекомендаций по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти.

**Апробация результатов исследования.** Диссертационная работа выполнена и обсуждена на кафедре административного и муниципального права в Федеральном государственном образовательном бюджетном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Результаты настоящей работы отражены в 7 монографиях, в том числе пяти коллективных, в 1 учебнике (в соавторстве) с грифом УМО по юридическому образованию вузов РФ в качестве учебника для студентов, обучающихся по направлению (специальности) «Юриспруденция», 5 учебных пособиях, в том числе в трех коллективных, в трех комментариях к федеральным законам в соавторстве и иных публикациях, 18 из которых размещены в ве-

дущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки РФ.

Полученные результаты исследования используются в учебном процессе в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» в рамках преподавания дисциплин «Информационное право», «Правовые основы информационной безопасности», «Государственное управление в информационной сфере», «Правовое регулирование глобального информационного пространства», «Внутриорганизационное управление с использованием информационных технологий», «Правовое регулирование информационного обеспечения органов прокуратуры», «Правовые основы высшего профессионального образования», «Актуальные вопросы модернизации высшего образования». Автором разработаны и апробированы в учебном процессе учебно-методические комплексы, курсы лекций по вышеперечисленным дисциплинам.

Выносимые на защиту положения докладывались на международных, всероссийских, межрегиональных и региональных научно-практических конференциях, семинарах, а именно: «Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации» (г. Саратов, 1998 г.); «Проблемы управления России в XXI веке: глазами молодых» (г. Саратов, 1999 г.); «Актуальные проблемы административного права Российской Федерации и административной деятельности органов внутренних дел» (г. Волгоград, 1999 г.), «Правовая политика: федеральные и региональные проблемы» (г. Саратов, 2001 г.); «Права человека в России и Европейские конвенции прав человека и основных свобод» (г. Саратов, 2001 г.); «Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития» (г. Саратов, 2003 г.); «Реализация положений Конституции Российской Федерации в законодательстве» (г. Челябинск, 2003 г.); «Проблемы местного самоуправления и пути их решения» (г. Вена, Австрия, 2003 г.), заседание Комитета по образованию и культуре Палаты регионов Конгресса местных и региональных властей Европы (г. Саратов, ЕС, 2004 г.); VIII Ла-

заревские чтения Института государства и права РАН (г. Москва, 2004 г.); «Применение норм гражданского законодательства в условиях развития рыночных отношений» (г. Саратов, 2004 г.); «Информационные средства модернизации российского права» (г. Саратов, 2004 г.), «Проблемы и практика ювенальной юстиции, защиты прав и интересов несовершеннолетних» (г. Саратов, 2005, 2007, 2009 гг.), Теоретический семинар по информационному праву в Институте государства и права РАН (г. Москва, 2007–2014 гг.), «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, 2011–2012 гг.), «Право и его реализации в XXI веке» (г. Саратов, 2011 г.); Саратовские правовые чтения (г. Саратов, 2008–2012 гг.), «Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде» (г. Санкт-Петербург, 2012 г.) и др.

Результаты диссертационного исследования использовались автором в работе Ресурсного центра сетевого взаимодействия с работодателями ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» при исследовании вопросов применения информационных технологий в организации взаимодействия государственных учреждений образования и органов власти.

Отдельные выводы, содержащиеся в диссертации, были получены в результате работы в качестве исполнителя по следующим грантам и исследованиям: в 2003–2004 гг. грант Президента РФ для молодых кандидатов «Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления»; в 2009 г. в рамках Аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2011 гг.)» в проекте по проведению фундаментальных исследований в области гуманитарных наук и научно-методического обеспечения развития инфраструктуры вузовской науки «Реформирование российского законодательства в области обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних»; в 2009–2010 г. участие в проекте «Создание системы сетевого взаимодействия с работодателями для обеспечения процесса модернизации



юридической науки и образования», в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы, раздел «Организация и развитие сетевого взаимодействия учреждений ВПО с научными и производственными организациями в интересах кадрового обеспечения крупных национальных и региональных проектов в области авиастроения, машиностроения, энергетики, станкостроения, строительства, педагогического и юридического образования».

**Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, пяти глав, включающих шестнадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

## ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

### § 1. Информационная функция государства

С одной стороны, информационно-правовая политика – особая форма выражения государственной информационной политики, деятельность органов власти, направленная на создание механизма эффективного правового регулирования процесса информатизации, а также средство закрепления и осуществления политического курса страны в деле становления информационного общества.

С другой стороны, информационно-правовая политика – один из видов правовой политики как родового интеграционного понятия и поэтому ее суть тесно связана с определением правовой политики вообще. Иными словами, любое определение информационно-правовой политики не должно расходиться с общим представлением правовой политики, которая в наиболее абстрактном виде интерпретируется, по мнению Н. И. Матузова, «как комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права»<sup>1</sup>.

В. М. Боер подчеркивает, что информационно-правовая политика призвана обеспечить переход к информационному обществу на основе формирования информационной культуры как свода правил поведения, вписывающихся в мировую гуманистическую культуру человечества<sup>2</sup>.

В свою очередь в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации<sup>3</sup> определяется, что целями создания информационного общества в нашей стране являются: обеспечение высокого качества жизни граждан, повышение конкурентоспособности страны; развитие общества в экономической, социально-политической, культурной и духовной сферах;

---

<sup>1</sup> Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003. С. 77.

<sup>2</sup> Боер В.М. Информационно-правовая политика и безопасность России: Теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 7.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2008. 16 февр.

совершенствование системы государственного управления в условиях использования информационных технологий.

Так же как различаются государственная политика и правовая политика<sup>1</sup>, следует различать информационно-правовую политику и государственную информационную политику.

Государственная информационная политика должна закладывать основы для решения задачи формирования информационного общества в России, обеспечения информационной безопасности, формирования отрасли информационных услуг, регулирования общественных отношений, в том числе связанных с информацией.

А.В. Манойло и Г.П. Сухомлинова подчеркивают, что государственная информационная политика реализуется через установленные российским законодательством меры, процедуры и технологии информационного воздействия на индивидуальное и массовое сознание граждан, отдельных социальных групп, социальных систем и всего общества в целом<sup>2</sup>.

Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. (одобренная распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р)<sup>3</sup> определяет основные задачи государственной политики в сфере использования информационных технологий. В свою очередь Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, также определяет цели государственной политики в области развития информационных технологий: создание и развитие информационного общества, повышение качества жизни граждан, развитие экономической, соци-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 78.

<sup>2</sup> См.: Манойло А.В. Государственная информационная политика в особых условиях. М., 2003. С. 122; Сухомлинова Г.П. Государственная информационная политика – понятие и общие закономерности // Проблемы государственной информационной политики. М., 1997. С. 12–14.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40, ст. 398; 2009. № 12, ст. 1429.

ально-политической и культурной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления, обеспечение конкурентоспособности продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий<sup>1</sup>.

Рассматривая понятие «функция», следует подчеркнуть, что в научном обиходе оно применяется в различных значениях, позволяющих охарактеризовать действие изучаемых явлений. Это обусловлено многогранностью выражаемых им отношений, а также спецификой познавательных задач математики, биологии, социологии, юриспруденции. Вместе с тем в большинстве случаев с функцией связывается направление, избирательное воздействие системы на определенные стороны внешней среды<sup>2</sup>.

Функция (лат. *functio*) — это исполнение, обязанность, круг деятельности, назначение, отображение, роль, совершение, соответствие. Понятие «функция» часто применяется к системе в целом, объекту и субъекту управления.

Рассмотрим, что представляет собой функция государства.

Функции государства — это наполненные особым содержанием основные направления его деятельности, которые выражают и конкретизируют его сущность и социальное назначение в общественной жизни. Практическая направленность деятельности государства предполагает решение задач по управлению обществом, которое достигается в процессе реализации государственных функций. Функции государства выполняются скоординированными действиями всех его органов, всем государственным механизмом<sup>3</sup>.

Каждая функция имеет свой объект (сферу общественной жизни) и содержание (те управленческие шаги и конкретные действия, которые предпринимаются государством для достижения социально полезных целей). Со-

---

<sup>1</sup> См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

<sup>2</sup> См.: Степанов О. А. Правовые основы обеспечения охранительной функции государства в условиях использования новых информационных технологий. М., 2000. С 5.

<sup>3</sup> См.: Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М., 2009. С. 62.

держание функций изменяется по мере развития общества. Они подразделяются по специфике объектов государственного воздействия на экономическую, социальную, идеологическую, социальную, экологическую, обороны, информационную и др.

Применительно к современным условиям активного внедрения в общественную практику новых информационных технологий особое развитие получают как внутренние, так и внешние направления деятельности государства, связанные с охраной прав и свобод граждан, законностью, правопорядком, сотрудничеством, с другими странами в решении глобальных проблем.

Как отмечает Ю. Г. Просвирнин<sup>1</sup>, информационная функция всегда существовала как функция государственных органов, то есть как реализация компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества. К тому же И. Л. Бачило также утверждает, что информатизация не является совершенно новой предметной сферой правового регулирования<sup>2</sup>.

Л. А. Морозова констатирует, что «на функции государства воздействуют также процессы информатизации общества, создание общепланетарного информационного пространства»<sup>3</sup> и указывает, что информационная функция является одной из основных функций государства.

А.Б. Венгеров также выделяет информационную функцию государства, которая, с его точки зрения, характеризует, прежде всего, деятельность средств массовой информации как четвертой власти и далее он расширяет ее до информационного обслуживания, которая дополняется компьютеризацией<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Просвирнин Ю. Г.* Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 29–35.

<sup>2</sup> *Бачило И. Л.* Глобальная информатизация и право. URL: <http://www.fact.ru/num05/batchilo.html> (дата обращения: 20.02.2011).

<sup>3</sup> Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. М., 2001. С. 72.

<sup>4</sup> См.: *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. М., 2000. С. 152–153, 239.

Информационная сфера<sup>1</sup> представляет собой систему, включающую в себя следующие элементы: информация, информационная инфраструктура, субъекты, осуществляющие сбор, формирование, распространение и использование информации, а также совокупность норм, регулирующих возникающие при этом общественные отношения. В связи с возрастанием роли информации возникает необходимость более четкого выделения информационной функции государства<sup>2</sup>.

В современной теории государства нет единого научного названия рассматриваемой функции. Разные ученые дают ей название функции «информационной»<sup>3</sup>, «информационно-коммуникативной»<sup>4</sup>, «функции информационного обслуживания»<sup>5</sup>, «функции информационного обеспечения»<sup>6</sup> и др.

На наш взгляд, следует согласиться с Н. Н. Федосеевой, что наиболее приемлемым является самое нейтральное название, а именно «информационная функция»<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> В Доктрине информационной безопасности отмечается: «Информационная сфера, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. Национальная безопасность Российской Федерации существенным образом зависит от обеспечения информационной безопасности, и в ходе технического прогресса эта зависимость будет возрастать» (Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895) // Российская газета. 2000. 28 сент.

<sup>2</sup> См.: Мелюхин И. С. Проблемы развития информационной политики // Научно-техническая информация. Сер. 1. 1996. № 8. С. 27; *Его же*. Информационное общество и государство. URL: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/30/society.html> (дата обращения: 10.11.2000); Тихомиров Ю. А. Правовой режим информационных процессов. Национальное законодательство и международное сотрудничество // Научно-техническая информация. Сер. 1. 1993. № 7. С. 3–4.

<sup>3</sup> Просвирнин Ю. Т. Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 29–35; *Его же*. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном Российском государстве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 3, 40–47 и др.; Талатина Э. В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. № 1. С. 21.

<sup>4</sup> См.: Никодимов И. Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России: теоретический и сравнительно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 106, 109, 148 и др.

<sup>5</sup> См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права. С. 152–153, 239.

<sup>6</sup> См.: Монахов Н. В. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР: Конституционный аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 29.

<sup>7</sup> Федосеева Н. Н. Информационная функция современного Российского государства // Юрист. 2007. № 6.

В основных положениях о функциях государства в теории государства и права устанавливается, что при формулировании основных целей государства проявляется его социальное назначение, для достижения этих целей необходимо решать конкретные задачи, которые, в свою очередь, обуславливают существование конкретных функций<sup>1</sup>. Если проанализировать роль информационной функции, определить ее особенности, сопоставить с вышеуказанными положениями, то можно прийти к выводу, что эволюция информационной функции идет по обозначенному пути.

Одним из условий, обеспечивающих реализацию жизненно важных интересов человека, является процесс информатизации общества и государства. Под информатизацией следует понимать «процесс организации социально-экономических и научно-технических оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов»<sup>2</sup>. Именно такое законодательное определение, данное ст. 2 утратившего силу Федерального закона от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», обозначало цель информатизации в двух направлениях: функциональном и нормативном. Так, удовлетворение информационных потребностей всех категорий субъектов – это функциональный аспект, а обязанность создать условия для реализации прав этих субъектов – это нормативный аспект. Отсюда можно сделать вывод, что процесс информатизации представляет собой совокупность действий и мер, формирующих и реализующих материальную основу развития информационного обеспечения.

Таким образом понятие «информационное обеспечение», несколько шире, чем понятие «информатизация». В свою очередь информационное обеспечение может рассматриваться как функция государственного управле-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Комаров С. А.* Общая теория государства и права. 6-е изд., доп. СПб., 2001. С. 74.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 8, ст. 609.

ния. В результате информатизации предполагается преобразовать весь комплекс условий и способов развития информационных процессов, создать соответствующую техническую базу и необходимое государственно-правовое обеспечение.

Конституция РФ содержит ряд статей, регулирующих информационную сферу. Например, в ней непосредственно закреплены основные права и обязанности субъектов в информационной сфере, которые базируются на презумпции открытости информации (ст. 23, 24, 29, 41, 42). Косвенно в Конституции РФ закрепляются отношения в сфере информатизации, создаются предпосылки для более подробного регулирования в федеральном и региональном законодательстве (ст. 15, 33, 45, 46 и др.).

Главными целями Российской Федерации в сфере информатизации являются осуществление эффективного информационного обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов; информационного обеспечения внешних по отношению к органам государственной и муниципальной власти субъектов, в том числе физических лиц; сохранения и структурирования информационного пространства<sup>1</sup>.

Основным направлением политики по информационному обеспечению должна быть, прежде всего, разработка государственных программ в сфере информационного обеспечения граждан, государства, общества.

Создание и развитие государственных информационных совместимых и взаимодействующих систем и сетей; создание и защита государственных информационных ресурсов; обеспечение информационной безопасности, единообразия госстандартов, которые должны соответствовать международным рекомендациям и требованиям; поддержка проектов информатизации, развивающих информационные сети и системы – все это также является направлениями реализации рассматриваемой государственной функции.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в области информатизации» // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1994. № 4, ст. 305; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 28, ст. 3422.



Следует подчеркнуть, что информационная функция государства обладает всеми существенными признаками основных функций:

1) выражает непосредственно и конкретизирует предметно сущность современного государства. В ее содержании происходит учет групповых (корпоративных), национальных и частных интересов членов общества;

2) вся практическая деятельность по осуществлению информатизации как внутри государства, так и на международном уровне, реализуется информационной функцией;

3) названная функция отражает такое основное направление деятельности государства, которое обеспечивает информатизацию общества.

4) на современном этапе ввиду построения информационного общества активно развиваются социально-экономические и политические реформы, что и проявляется в информационной функции государства<sup>1</sup>.

Следует различать тесно взаимосвязанные понятия «функции государства», «функции исполнительной власти» и «функции органов власти». Э.В. Талапина, говоря о значимости и роли информационной функции государства, использует в качестве обоснования именно воплощение информационной функции государства в основных направлениях деятельности исполнительной власти и органов исполнительной власти. Каждая из функций определяется тем, что является объектом управления и какой способ воздействия на него используется органами исполнительной власти<sup>2</sup>.

Органы исполнительной власти часто не придают самостоятельного значения информационной функции, хотя постоянно осуществляют информационную деятельность. Например, учетную функцию считают одним из направлений реализации информационной функции, которая всегда присут-

---

<sup>1</sup> Данные положения корреспондируют с признаками основных функций, выделяемых в литературе. См.: Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 1: Теория государства. М., 1998. С. 197.

<sup>2</sup> См.: Талапина Э. В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. № 1. С. 21.

ствовала в деятельности органов исполнительной власти. А. В. Венедиктов писал об этом еще в 1957 г.<sup>1</sup>

Кроме того, многие ученые глубоко исследовали реализацию информационной функции в деятельности отдельных органов власти. Так, например, О.А. Степанов отмечает, что в повседневной деятельности органов внутренних дел обращают на себя пристальное внимание факты коренного совершенствования их информационного обеспечения за счет предоставления возможности телекоммуникационного доступа к взаимосвязанной розыскной, ориентирующей, сигнальной и доказательственной информации, а также создания подразделений по предупреждению преступлений в сфере высоких технологий. Такое развитие ситуации позволяет рассчитывать не только на повышение эффективности правоохранительной и правоприменительной деятельности, но и предъявляет дополнительные требования к соблюдению прав и интересов личности, жизнь которой, с одной стороны, становится более подконтрольной, а с другой – подвергается опасности психотронного воздействия путем использования компьютерных технологий. Вхождение России в международное информационно-электронное пространство предполагает создание механизмов защиты интересов личности при передаче информации по международным каналам связи, а также защиты интересов общества и государства при распространении компьютерных технологий, связанных с попытками передачи интеллектуальных и творческих способностей человека внекомпьютерным системам<sup>2</sup>.

Нами будут рассмотрены понятие и общая характеристика информационных ресурсов. Представляется целесообразным обратиться в настоящем параграфе к функциям государства как собственника государственного информационного ресурса.

Цель Концепции управления государственными информационными ресурсами состоит в определении механизмов, при помощи которых государ-

---

<sup>1</sup> См.: Венедиктов А. В. Организация государственной промышленности в СССР. Т. 1. Л., 1957. С. 332–333.

<sup>2</sup> См.: Степанов О. А. Указ. раб. С. 5–7.

ство обеспечивает функционирование системы управления деятельностью по формированию, использованию, ведению и защите государственных информационных ресурсов<sup>1</sup>. Следует отметить, что формирование информационного общества в России — одна из основных задач государственной информационной политики. Следовательно, в настоящее время информационная функция государства состоит, прежде всего, в том, чтобы способствовать формированию информационного общества, повышению качества жизни населения путем всемерного внедрения информационных технологий при одновременном создании условий для полноценной защиты прав всех субъектов, участвующих в осуществлении информационной политики.

Вместе с тем, как отмечает А. А. Тедеев, «глобальная компьютерная сеть Интернет достигла такого уровня развития и в такой степени способна оказывать воздействие на жизнь российского общества, что предполагает неминуемый переход от саморазвития (саморегулирования) к государственному регулированию информационной деятельности, связанной с этой глобальной информационно-коммуникационной сетью»<sup>2</sup>.

Информационная политика отражает и противоречивые интересы индивидуумов, ее осуществляющих, деятельность которых не в достаточной степени регламентирована законодательством. Государственная информационная политика является одним из важнейших факторов управления политическими процессами. Для ее эффективного осуществления необходимы:

- организационно-институциональное и правовое обеспечение;
- регулирование информационных отношений между ветвями власти<sup>3</sup>.

Если исходить из того, что первоочередными мероприятиями государственной информационной политики, по мнению Д.И. Капустина, должны быть: анализ процессов развития информационной сферы, совершенствова-

---

<sup>1</sup> См.: Концепция управления государственными информационными ресурсами. URL: <http://www.inforeg.ru/component/k2/item/137> (дата обращения: 20.02.2011).

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Тедеев А.А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 4–5.

<sup>3</sup> См.: Сухомлинова Г. П. Указ. раб. С. 12–14.

ние законодательства; разработка концепции формирования и развития информационного законодательства; повышение информационно-правовой культуры общества<sup>1</sup>; то следует признать, что только синтез в практике реализации информационно-правовой политики и государственной информационной политики обеспечит значительные социально-экономические изменения в российском обществе, информатизацию управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, бурное развитие международных экономических отношений, осуществляемых с использованием глобальных компьютерных сетей.

В связи с ликвидацией комитета Государственной Думы по информационной политике в декабре 2011 г.<sup>2</sup>, особую остроту приобретает необходимость разработки Концепции информационно-правовой политики, которая должна содержать следующие цели и задачи: соблюдение конституционных прав и свобод в области получения и пользования информацией; сохранение и укрепление культурного и научного потенциала страны, духовно-нравственных ценностей общества; осуществление информационного обеспечения государственной политики нашей страны, в том числе доведение до общественности достоверной информации о проводимой Российской Федерацией государственной политики; обеспечение свободного доступа населения к открытым государственным информационным ресурсам, развития современных отечественных информационных технологий, внутреннего информационного рынка страны отечественной конкурентоспособной продукцией и выход этих технологий и технических средств на мировой информационный рынок, а также информационной безопасности информационно-коммуникационных систем на территории России.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Капустин Д.И.* Вопросы правовой защиты средств массовой информации в сети Интернет в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 13–15.

<sup>2</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21 декабря 2011 г. № 6-6 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 52, ст. 7558.

В 1995 г. во исполнение Указа Президента РФ от 1 июля 1994 г. № 1390 «О совершенствовании информационно-телекоммуникационного обеспечения органов государственной власти и порядке их взаимодействия при реализации государственной политики в сфере информатизации» была разработана и включена в Комплексный план действий Правительства РФ Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, одобренная решением Президента РФ 23 ноября 1995 г. Пр-1694<sup>1</sup>. Однако она не отражала всех аспектов информационно-правовой политики и носила в значительной степени декларативный характер.

Следует отметить, что отдельные органы власти разрабатывают собственные Концепции информационной политики (например, постановление Генерального Совета ФНИПР от 18 февраля 2004 г. № 6-10 «О новой редакции концепции информационной политики ФНИПР», постановление Совета судей РФ от 16 ноября 2001 г. № 60 «О концепции информационной политики судебной системы») и отдельные субъекты Федерации (например, Концепция государственной информационной политики Республики Бурятия, одобрена постановлением Правительства Республики Бурятия от 31 августа 2000 г. № 318 и др.).

Именно реализация информационной функции позволяет определять цели и разрабатывать государственную политику по развитию глобальных информационных сетей, другим инновационным информационным технологиям; способствует формированию информационного общества в России.

Кроме того, 7 февраля 2008 г. Президентом РФ была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации<sup>2</sup>, в которой закрепляются принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных технологий,

---

<sup>1</sup> М., НТЦ "Информрегистр", 1996.

<sup>2</sup> Российская газета. 2008. 16 февр.

обеспечивающих развитие информационного общества в нашей стране. На основе настоящей Стратегии предполагается разрабатывать доктринальные, концептуальные, программные и иные документы, определяющие цели и направления деятельности государственных органов власти, а также механизмы их взаимодействия с юридическими и физическими лицами в целях развития информационного общества в Российской Федерации. Следует обратить внимание, что данный документ содержит показатели развития информационного общества в Российской Федерации на период до 2015 г., которые, в свою очередь, вошли в состав показателей Государственной программы «Информационное общество 2011-2020»<sup>1</sup>. Таким образом, данные документы являются юридическим выражением информационно-правовой политики на современном этапе развития общественных отношений.

## **§ 2. История и развитие административно-правового регулирования процесса информатизации**

Как уже отмечалось, процесс информатизации организует социально-экономические и научно-технические оптимальные условия, при которых наиболее полно удовлетворяются информационные потребности различных субъектов права, а также реализуются их права на основе создания и использования информационных технологий и ресурсов. Данное определение дает основание сделать вывод, что информатизация достаточно давно привлекает внимание правовой науки<sup>2</sup>.

История правового регулирования процесса информатизации в России берет свое начало с 60-х гг. XX в., когда 6 марта 1966 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «Об улучшении работы по созданию и внедрению в народное хозяйство средств вычислительной техни-

---

<sup>1</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утв. распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46, ст. 6026; 2012. № 4, ст. 514.

<sup>2</sup> См.: *Бачило И.Л.* Глобальная информатизация и право. URL: <http://www.fact.ru/num05/batchilo.html> (дата обращения: 20.02.2011).

ки и автоматизированных систем управления»<sup>1</sup>, в результате которого работы, направленные на создание и внедрение автоматизированных систем управления, приобрели статус приоритетных. В течение 1971–1975 гг. в СССР внедрили 2 364 автоматизированные системы управления разных классов<sup>2</sup>. Тогда же А. Б. Венгеров обозначил следующие задачи в сфере информатизации государственного управления<sup>3</sup>:

1) решение проблем, связанных с имущественными отношениями по поводу автоматизированных информационных систем (следует отметить, что принятие и вступление в юридическую силу ч. 4 Гражданского кодекса РФ поставило окончательную точку в этих вопросах;

2) решение проблем, связанных с правовым режимом и юридической силой электронных документов.

На современном этапе развития государственного и муниципального управления разработка автоматизированных информационных систем и внедрение информационных технологий по-прежнему является одним из приоритетных направлений<sup>4</sup>.

В 90-е гг. XX столетия, когда быстро развивающийся Интернет активизировал процессы глобализации, начался новый этап информатизации, главной целью которой становится создание информационного общества. В этот же период в Российской Федерации было принято большое количество законов, направленных на регулирование информационных отношений – более 200 законов на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Кроме того, Консти-

<sup>1</sup> См.: Орлов Е. И. Информатизация ЦК КПСС // Информационные ресурсы России. 2005. № 6.

<sup>2</sup> См.: Орлов Е. И. Информатизация высших органов государственной власти. М., 2007. С. 55.

<sup>3</sup> См.: Венгеров А. Б. Исследования законодательных проблем в области автоматизации управления // Правоведение. 1975. № 4. С. 88–97.

<sup>4</sup> На разных уровнях – от федерального до уровня муниципального образования – функционируют десятки тысяч таких систем, выполняющих самые различные задачи. Число организаций, использующих в государственном управлении персональные компьютеры, составляло в 2002 г. 74,9% от общего числа организаций; в 2003 г. – 80,3%; в 2004 г. – 86,1%; в 2005 г. – 93,3%; в 2006 г. – 97,2% (см.: Олейник О. С. Информатизация процессов управления развитием региона: общество, статистика, власть / науч. ред. О.В. Ишаков. Волгоград, 2008. С. 16).

туция РФ, все кодексы Российской Федерации в той или иной степени направлены на реализацию информационных прав и свобод, формирование и вовлечение информационных ресурсов в рыночный оборот и внедрение информационных технологий в систему государственного и муниципального управления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Стратегия развития информационного общества Российской Федерации // Российская газета. 2008. 16 февр.; Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41, ст. 4673; 2009. № 29, ст. 3617; Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 1; 2008. № 30, ч. II, ст. 3616; Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 127; 2007. № 46, ст. 5554; Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. I, ст. 5140; 2010. № 1, ст. 5, 6; Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 43, ст. 4169; 2008. № 20, ст. 2253; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3451; 2009. № 52, ч. I, ст. 6439; Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49, ст. 4775; 2009. № 40, ч. II, ст. 4684; Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10, ст. 1127; 2005. № 39, ст. 3925; Указ Президента РФ от 17 марта 2008 г. № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 12, ст. 1110; 2008. № 43, ст. 4919; постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6285; Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2007 г. № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 53, ст. 6627; 2009. № 12, ст. 1429; Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 947 «Об утверждении правил разработки, апробации, доработки и реализации типовых программно-технических решений в сфере региональной информатизации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 2, ст. 81; 2009. № 12, ст. 1429; Постановление Правительства РФ от 7 марта 2008 г. № 157 «О создании системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 11, ч. I, ст. 1027; 2009. № 12, ст. 1429; Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: утверждены постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 // Собр. законодатель-



В октябре 2010 г. была принята государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>1</sup>, которая является по сути правопреемницей «Электронной России». Вместе с тем в нее внесен целый ряд новых проектов, таких как создание поисковой системы, поддерживающей различные виды контента – мультимедийного и текстового. Работать такой поисковик должен на всех государственных сайтах, а разработать его планируется за счет федеральных средств. В числе прочих нововведений создаются государственная платформа цифрового контента, национальная программная и облачная платформы, платежная система, а также другие электронные сервисы федерального значения.

Следует отметить, что основные 7 направлений государственного регулирования в сфере информатизации были сформулированы еще в 1994 г.<sup>2</sup>:

- 1) формирование государственных информационных систем и сетей с учетом обеспечения их совместимости между собой и взаимодействующих в едином информационном пространстве России;
- 2) создание и обеспечение защиты государственных информационных ресурсов государства;

---

ства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3060; Положение о системе межведомственного электронного документооборота: утверждено постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 39, ст. 4614; О концепции региональной информатизации до 2010 года: распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3419; 2009. № 12, ст. 1429; Типовая программа развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий субъекта Российской Федерации: утверждена распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2007 г. № 871-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 28, ст. 3462; Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 7, ст. 633; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: одобрена распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 237; 2009. № 12, ст. 1429.

<sup>1</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010, № 46, ст. 6026; 2012, № 4, ст. 514.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 4, ст. 305; 1997. № 28, ст. 3422.

3) обеспечение информационной безопасности в сфере государственного управления;

4) организация единства государственных стандартов в информационной сфере, их соответствие международным техническим протоколам и требованиям;

5) формирование и реализация единой государственной научной, правовой, технической и промышленной политики в информационной сфере, соответствующей современному мировому уровню;

6) поддержание проектов, обеспечивающих информатизацию страны;

7) формирование и развитие механизмов инвестирования со стороны иностранных и негосударственных структур при создании и реализации проектов информатизации.

Алгоритм формирования государственной информационной политики в Российской Федерации тесно связан с правовым регулированием процесса информатизации. И. Л. Бачило выделяет следующие этапы формирования государственной информационной политики<sup>1</sup>:

во-первых, этап, связанный с научным исследованием и осмыслением закономерностей развития общественных информационных отношений и постановкой проблемы;

во-вторых, нормативное оформление основных положений доктринального и концептуального характера<sup>2</sup>;

в-третьих, необходимость конкретизации задач для государственных органов власти в ходе обозначения основных направлений информационной политики (например, ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию обеспечивают реализацию этого этапа с 1994 г.);

в-четвертых, принятие концепций развития информационного законодательства;

---

<sup>1</sup> См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: учебник / под ред. Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 698–700.

<sup>2</sup> К ним относятся Доктрина информационной безопасности РФ (2000 г.), Концепция формирования и развития единого информационного пространства России (1995 г.), Окинская хартия глобального информационного общества (2000 г.).

в-пятых, принятие на основе концепций развития информационного законодательства конкретных законов, которые, в свою очередь, составляют правовую основу регулирования информационных отношений;

в-шестых, подготовка и принятие подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих информационную деятельность государственных органов и других специальных организаций (например, в целях упорядочения правовой информации было предусмотрено создание единой базы нормативных правовых актов субъектов Федерации на федеральном уровне)<sup>1</sup>;

в-седьмых, подготовка и реализация федеральных целевых программ, предназначенных для конкретизации участия государственных органов власти в формировании и осуществлении государственной информационной политики в рамках их полномочий.

На основе изложенного можно выделить этап развития правового регулирования процесса информатизации, который отмечен появлением и реализацией федеральных целевых программ, которые, в свою очередь, способствовали не только конкретизации мероприятий, обозначенных в ранее принятых концептуальных документах, но и создали основу для формирования новых доктринальных положений в сфере информатизации. Приведем в пример Федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 годы)»<sup>2</sup>. Значительное влияние на формирование данной программы оказали Окинавская хартия глобального информационного общества<sup>3</sup> и Декларация принципов построения информационного общества<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 33, ст. 3356.

<sup>2</sup> См.: «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”»: постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5, ст. 531; 2010. № 25, ст. 3166.

<sup>3</sup> См.: Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51-56.

<sup>4</sup> Этот документ стал одним из первых результатов Всемирных встреч на высшем уровне по вопросам информационного общества (далее – Всемирные встречи). Представители международного сообщества при проведении первого этапа Всемирных встреч в Женеве 10–12 декабря 2003 г. заявили об «общем стремлении и решимости построить ориентированное на интересы людей, открытое для всех и направленное на развитие информационное общество» (Декларация принципов «Построение информационного обще-

Реализация программы должна была проходить в три этапа.

Первый этап обозначенной программы (2002 г.) был направлен на формирование предпосылок реализации включенных в нее мероприятий. Это предполагало проведение анализа нормативной базы, эффективности использования бюджетных средств, которые выделяются на информатизацию, зарубежного опыта реализации подобных программ; выявление ключевых проблем, препятствующих широкому внедрению информационно-коммуникационных технологий; изучение уровня информатизации экономики, опыта работы в сфере информационно-коммуникационных технологий различных организаций; проведение полного учета государственных информационных ресурсов.

Одновременно с этим на первом этапе готовился пакет законопроектов, которые должны были решить проблемы, связанные с созданием и распространением электронных документов, обеспечить развитие электронной торговли, снижение административных барьеров, гармонизацию законодательства РФ с положениями международных конвенций в сфере информатизации.

Начинала разрабатываться и реализоваться программа подготовки и переподготовки кадров по информационно-коммуникационным технологиям для государственной и муниципальной службы.

На втором этапе (2003–2004 гг.) на основе проведенной работы предполагалось реализовать проекты, обеспечивающие взаимодействие органов власти с гражданами и юридическими лицами по проблемам налогообложения, выдачу лицензий и сертификатов, регистрацию и ликвидацию юридических лиц, оформление таможенных документов, подготовку и представление отчетных документов, предусмотренных законодательством РФ.

На этом этапе планировалось создание единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для органов власти, юридических лиц, системы электронных закупок для государственных нужд.

Было продолжено совершенствование нормативно-правового регулирования информационной сферы. Должны были активно продвигаться российские товары и услуги в сфере информационных технологий на международном уровне.

Третий этап (2005–2010 гг.) был призван обеспечить массовое распространение информационно-коммуникационных технологий на все сферы общественной деятельности на основе единой информационной инфраструктуры и использование системы электронной торговли.

На этом этапе планировалось не только завершить формирование единой информационной инфраструктуры для органов власти, всех видов бюджетных и некоммерческих организаций, но и открыть общественные пункты, подключенные к глобальным информационным сетям.

В результате должны были быть созданы предпосылки для структурной перестройки экономики. Однако на втором и третьем этапах реализации ФЦП «Электронная Россия» многое осталось невыполненным.

Тем не менее, процессы информатизации активно идут на всех уровнях, мероприятия, обеспечивающие развитие информационно-коммуникационных технологий, осуществляются или запланированы к реализации различными федеральными, региональными и ведомственными программами.

В настоящее время органами власти инициированы и реализуются *98 федеральных целевых программ и подпрограмм* с общим объемом финансирования *777 826,339 млн руб.*<sup>1</sup>

В содержание 11 федеральных программ и подпрограмм внесены мероприятия по развитию информационной сферы<sup>2</sup>.

Следует отметить, что процесс информатизации имеет не только положительные, но и негативные тенденции:

---

<sup>1</sup> См.: Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2009 год. URL: <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2009/> (дата обращения: 01.04. 2010).

<sup>2</sup> См.: Коржов В. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

возрастает влияние на общество СМИ;

увеличиваются возможности проникновения в частную жизнь с использованием информационных технологий;

усложняются проблемы при отборе качественной и достоверной информации;

увеличивается разрыв между теми, кто разрабатывает, и теми, кто потребляет информационные технологии до стратегически опасных величин;

усиливается проблема адаптации людей к информационному обществу.

В настоящее время ускоряются процессы организации центров предоставления государственных услуг, которые действуют на основе принципа «одного окна» (будет рассмотрен нами в следующем параграфе). В целях развития информационной системы, предоставляющей государственные и муниципальные услуги, происходит оптимизация административных процедур, создается инфраструктура удостоверения «электронной подписи».

Следует отметить, что административная реформа в значительной мере повлияла на правовое регулирование процесса информатизации.

Концепция административной реформы в Российской Федерации<sup>1</sup> определяет, в частности, такие цели и задачи, которые предусматривают необходимость повышения эффективности работы исполнительных органов и оказания ими качественных и доступных государственных услуг. Начиная с 2008 г., разрабатываются и внедряются основные стандарты государственных услуг и административные регламенты (в том числе электронные административные регламенты) в органах исполнительной власти. Предполагалось, что уже в 2010 г. практически все государственные услуги будут оказываться в электронной форме, однако этого пока не произошло, хотя многое в данном направлении сделано. Электронные административные регламенты, которые впервые были упомянуты в рассматриваемой концепции, – это принципиально новый класс информационных систем с юридической точки зрения.

---

<sup>1</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. на 10 марта 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; 2009. № 12, ст. 1429.

В процессе административной реформы в нашей стране в 2006–2010 гг. проводилась работа, направленная на создание и внедрение электронных административных регламентов, регулирующих исполнения государственных услуг в электронной форме (или иначе электронных государственных услуг). В результате признания данного опыта удачным было принято распоряжение Правительства РФ<sup>1</sup>, которое предписывало к 201 г. оказание 46 видов основных государственных услуг в электронной форме. Мы поддерживаем точку зрения Н. И. Соловяненко о том, что государственные услуги с использованием информационных технологий в нормативных документах РФ представлены в значительной мере как совокупность юридических взаимоотношений<sup>2</sup>.

Интересной представляется классификация электронных государственных услуг по уровню зрелости:

1) информирование — создаются регулярно обновляемые правительственные веб-сайты, на которых публикуется основная правительственная информация; предоставляется необходимая для получения государственной услуги информация ее потребителю;

б) одностороннее взаимодействие — размещаются на веб-сайтах государственных органов шаблоны документов, необходимых для оказания услуги;

в) двустороннее взаимодействие — предоставляется возможность подачи и приема документов в электронном виде, записи на прием в органы власти, выдачи документации;

г) юридически значимое двустороннее взаимодействие предполагает, что в результате выполнения услуги выдаваемый документ является легитимным и предоставляется в электронном виде<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде): распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 872-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 26, ст. 3259.

<sup>2</sup> См.: *Соловяненко Н. И.* Правовые основы оказания государственных услуг с использованием телекоммуникационных технологий // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: сборник трудов XVII Международной научной конференции (20–21 мая 2008 г.). М., 2008. С. 35–37.

<sup>3</sup> См.: *Гавердовский А.* Электронные госуслуги: как избежать подводных камней? // Информационный бюллетень «Административная реформа». 2009. 16 янв. – 3 февр. С. 12.

Если исходить из того, что, правовая процедура – это некое действие, которое урегулировано нормами права, требует соответствующего оформления и направлено для достижения определенной цели<sup>1</sup>, то тогда административную процедуру можно определить как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права в целях реализации их прав и обязанностей<sup>2</sup>. Отсюда следует, что порядок оказания государственных услуг может служить примером классической административной процедуры. Для нормативного акта, регулиющего порядок действий субъектов права в рамках такой процедуры, закрепилось название «административный регламент»<sup>3</sup>. В частности, А.В. Данилин указывает, что «под системой электронных административных регламентов понимается реализация процедурных прав и обязанностей ведомств и отдельных должностных лиц на основе современных информационных технологий»<sup>4</sup>.

По мнению Р. В. Амелина и К. В. Давыдова, наиболее удачное определение электронных административных регламентов содержится в законопроекте «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации»<sup>5</sup>: «Электронный административный регламент – реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения *юридической значимости* автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе *в случае*

---

<sup>1</sup> См.: Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. 1990. № 7. С. 15.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 5–7.

<sup>3</sup> См.: О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47, ст. 4933; 2008. № 18, ст. 2063.

<sup>4</sup> Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». М., 2004. С. 18.

<sup>5</sup> См.: Официальный сайт фонда «Центр стратегических разработок». URL: [http://www.csr.ru/normotvor/original\\_42.stm](http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm) (дата обращения: 10.02.2011).



отсутствия непосредственного взаимодействия участников административного регламента»<sup>1</sup>. Однако этот федеральный закон так и не был принят, поэтому юридической силой обладает только определение из ГОСТ Р 52294–2004 «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения»: «Электронный регламент административной и служебной деятельности — регламент административной и служебной деятельности, реализованный с применением информационно-коммуникационных технологий»<sup>2</sup>.

В 2006 г. была создана система мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти<sup>3</sup>, которая предназначена обеспечить выполнение функций обратной связи; кроме того, ее внедрение позволяет, с одной стороны, проконтролировать результаты выполнения проектов и проследить за движением к целевым показателям; с другой стороны, получение своевременной информации о различных проблемах в ходе реализации программы, а при необходимости позволяет скорректировать стратегии формирования информационного общества<sup>4</sup>.

Приведем некоторые примеры<sup>5</sup> реализации целевых программ информатизации органами исполнительной власти субъектов РФ по созданию ин-

---

<sup>1</sup> Амелин Р.В. Правовые аспекты разработки и применения автоматизированных информационных систем в государственном и муниципальном управлении: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 67; Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 305.

<sup>2</sup> «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения. ГОСТ Р 52294-2004»: утвержден Постановлением Госстандарта РФ от 29 декабря 2004 г. № 138-ст. М., 2005.

<sup>3</sup> См.: О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти: постановление Правительства РФ от 18 мая 2006 г. № 298 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 21, ст. 2272.

<sup>4</sup> См.: Милованцев Д. А. Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти // Информационное общество. 2006. Вып. 2–3. С. 4–5.

<sup>5</sup> См.: Коржов В. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

формационных порталов и организации оказания государственных услуг посредством информационно-коммуникационных технологий, отображенные в Аналитическом вестнике Совета Федерации ФС РФ<sup>1</sup>.

Главное управление информационных технологий и телекоммуникаций Омской области в 2009 г. Регламентом взаимодействия объектов единой системы электронного документооборота (утверждено приказом этого управления от 2 февраля 2009 г. № 1 «О регламенте взаимодействия объектов единой системы электронного документооборота») предусмотрело порядок взаимодействия объектов, полномочия управления по защите государственной тайны Омской области, а также полномочия, принадлежащие вышеназванному Главному управлению информационных технологий и телекоммуникаций. Кроме того, названным Регламентом были определены права и обязанности пользователей системы электронного документооборота, а также администратора объекта системы.

Высшим исполнительным органом Республики Татарстан (Кабинетом Министров) было организовано создание государственного информационного центра, который предназначен для обеспечения предоставления электронных государственных услуг, то есть государственных услуг с использованием информационных технологий, в соответствии с указом Президента Республики Татарстан от 12 февраля 2009 г. № УП-69 «Об организации информационного взаимодействия в электронном виде органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления посредством использования ресурсов государственного информационного центра Республики Татарстан».

Большое количество различных нормативных документов принимается и в целях автоматизации муниципального управления. Например, Д.Л. Абрамович приводит следующую классификацию муниципальных нормативных актов в сфере информатизации:

---

<sup>1</sup> См.: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2009. № 8 (375).

- 1) концепция и программа информатизации муниципального образования;
- 2) положения о координационном совете и об уполномоченном исполнительном органе муниципального образования в сфере использования информационных технологий;
- 3) нормативные акты, регулирующие формирование и функционирование единой системы информационно-коммуникационных средств;
- 4) акты организационно-распорядительного характера, обеспечивающие взаимодействие администрации муниципального образования с органами государственного управления и организациями на территории муниципального образования;
- 5) нормативные акты, регламентирующие использование информационных технологий в подразделениях администрации муниципального образования, и др.<sup>1</sup>

Лидерами муниципальной информатизации согласно Аналитическому вестнику Совета Федерации ФС РФ № 8<sup>2</sup> считаются:

Петрозаводск (Республика Карелия) с городской целевой программой «Электронный Петрозаводск», которая реализуется с 2003 г. В ходе ее реализации действуют: во-первых, единая информационная сеть, объединяющая ряд городских информационных тематических порталов администрации Петрозаводска, принадлежащих молодёжной, инвестиционной, образовательной, культурной, социальной службам; во-вторых, сеть центров удалённого доступа, включая единую дежурно-диспетчерскую городскую службу, кроме того, управление образованием, делопроизводством, муниципальными закупками, поликлиниками, социальной защитой также осуществляется на основе использования информационных технологий;

Екатеринбург (Свердловская область), где была принята городская целевая программа «Электронный Екатеринбург», заложившая организационные основы функционирования единого городского информационно-

---

<sup>1</sup> См.: *Абрамович Д. Л.* Информационное обеспечение муниципального управления: учебно-методическое пособие. Сыктывкар, 2007. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2009. № 8 (375).

го портала, а также комплекса информационных систем, в числе которых можно выделить «Единую дежурно-диспетчерскую службу», «Транспорта» и т.п.;

Рязань (Рязанская область), где муниципальная целевая программа «Формирование информационного пространства города» позволила создать организационные основы управления с использованием информационных технологий, арендой муниципальных земель, муниципальными закупками, а также в сфере муниципального земельного кадастра;

Тольятти (Самарская область), где принятие Программы создания и развития информационных систем дало возможность создать единую информационную систему, предназначенную для объединения единого информационного портала органов власти; виртуальную приёмную; информационные системы «Народонаселение» (регистр населения); муниципальных закупок; электронного документооборота с использованием электронной подписи.

Административно-правовое регулирование процесса информатизации является основным направлением государственной деятельности в области использования информационных технологий, предназначенное для активного развития науки, образования и культуры. Использование информационных технологий в государственной деятельности выступает одной из приоритетных задач создания информационного общества в Российской Федерации. Упомянутой ранее Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации установлены *контрольные значения* показателей внедрения информационных технологий в деятельность органов власти и в жизнь страны в целом на период до 2015 г.

Подготовка предложений, рассмотрение и утверждение плана, в соответствии с которым предполагается реализация Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, были возложены на Совет при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации, который образован в соответствии с Указом Президента РФ от

1 ноября 2008 г. № 1576 «О Совете при Президенте РФ по развитию информационного общества в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

На Тверском социально-экономическом форуме в июле 2009 г. советник Президента РФ Л.Д. Рейман привел предположительный размер финансирования вышеназванного плана на сумму в 152 млрд руб. в 2009–2011 г.<sup>2</sup>, что позволяет сделать вывод об известных финансовых трудностях реализации поставленных задач в сфере информатизации общества.

Таким образом, разделяя позицию В. Ю. Коржова, можно сформулировать некоторые выводы о состоянии административно-правового регулирования в сфере информатизации:

система нормативно-правовых актов информационной отрасли права представляет собой внушительный ряд постоянно редактируемых и изменяющихся документов;

между нормами регулирования в сфере информационно-коммуникационных технологий нередко отсутствуют взаимосвязь и обусловленность;

эффективность государственного регулирования в сфере применения информационно-коммуникационных технологий определяется (детерминирована) объемом исполнения поставленных задач по информатизации общества и содержанием контроля за осуществлением этой деятельности<sup>3</sup>.

Кроме того, представляется целесообразным на основе вышеизложенного из значительного числа важных моментов развития правового регулирования процесса информатизации выделить следующие этапы формирования правового регулирования процесса информатизации в России, имеющие значение для формирования концепции административно-правового регулирования использования информационных технологий:

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 44, ст. 5049 (утратил силу).

<sup>2</sup> Сообщение ПРАЙМ-ТАСС. URL: <http://www.bit.prime-tass.ru/news/show.asp?topicid=2&id=66945> (дата обращения: 01.04.2010).

<sup>3</sup> См.: Коржов В. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

первый этап — начало этого процесса в 60–70-е гг. XX столетия, когда впервые планомерно и последовательно стали внедрять автоматизированные системы управления в государственный механизм;

второй этап — 90-е гг. XX в., характеризующийся первыми успехами развития сети Интернет, создана основа для появления первых в постсоветское время нормативных документов, направленных на информатизацию государственного управления;

третий этап — начало XXI в. (примерно до 2005 г.), когда был сформирован новый вызов государственному управлению в виде идеи создания информационного общества, а также параллельного процесса административной реформы. Этот период характеризовался появлением основных концептуальных положений процесса информатизации;

четвертый этап — 2006–2010 гг., характеризующийся реализацией концептуальных положений в федеральных, региональных и муниципальных программах;

текущий этап, который начался в 2011 г. и продолжается по настоящее время, направленный на обеспечение равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Появлению большого количества нормативных актов, регулировавших процесс информатизации в России, способствовал также организованный параллельно процесс административной реформы, обусловивший новые направления развития государственного управления.

### **§ 3. Общая характеристика государственного управления использования информационных технологий**

Особого государственного внимания требует информационная сфера общества, так как ее развитие осуществляется по определенным законам. Как отмечает В.И. Добреньков, процесс информатизации, охвативший все сферы жизни нашего общества, с необходимостью требует не только и не столько технического, экономического, но, прежде всего, социологического осмысления и анализа социальных последствий всеобщей информатизации общества<sup>1</sup>.

По мнению А.Н. Райкова, государственное управление информационной сферой должно учитывать закономерности развития информационных и информационно-управляющих процессов, иначе неадекватно созданные ограничения провоцируют снижение действенности тех или иных государственных решений, уменьшает уровень эффективности внедрения информационных технологий в деятельность органов государственной власти, что в итоге может приводить к необходимости реформирования системы государственного управления<sup>2</sup>.

В частности, массовое интерактивное взаимодействия граждан и органов власти при получении государственных и муниципальных услуг является фактором, способствующим ускоренному развитию информационного общества в России. Кроме того, к сожалению, до сих пор в России на законодательном уровне не определены условия признания электронного документа эквивалентом бумажного документа, что в значительной степени препятствует эффективному развитию государственного управления в условиях использования информационных технологий.

Основные информационные проблемы современного общества, по мнению А.П. Суханова, можно свести к четырем взаимосвязанным комплексам за-

---

<sup>1</sup> См.: Добреньков В.И. Социально-гуманитарные проблемы информатизации и информационной безопасности современного глобального общества. М., 2001. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Райков А.Н. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы // Информационное общество. 1996. Вып. 6. С. 3–13.

дач, которые предстоит решить: чисто прагматические; научно-познавательные; социально-гуманитарные; морально-правовые<sup>1</sup>.

Между тем формирование административно-правовой сферы информатизации позволяет вести речь об устойчивом развитии всех процессов информатизации общества. Но, как показывает опыт, утверждает Г.В. Белов, прямое заимствование зарубежных наработок и идеологии в этой области не может привести к приемлемым результатам, особенно в настоящее время, в период радикальных преобразований в стране<sup>2</sup>.

В связи с этим возникает необходимость, наряду со скорейшей разработкой прикладных аспектов законодательного и нормативно-правового обеспечения информатизации в России, более широкой, всеобъемлющей разработки указанных проблем, которые имеют не только юридическое, но и общественное, методологическое значение<sup>3</sup>. В этих условиях особое значение приобретают такое правовое явление, как «правовая информация». Как подчеркивает А.Б. Агапов, в законопроектах предлагались разные подходы к определению термина «правовая информация». Необходимо все же отталкиваться от конституционной трактовки данного понятия. Так, в ч. 3

---

<sup>1</sup> При этом под прагматическими автор предлагает понимать решение проблем информационного обеспечения деятельности предприятий, учреждений и организаций. Что касается научно-познавательных задач, то их решение предполагает извлечение всей информации, содержащейся в информационной сфере человечества (инфосфере). Решение социально-гуманитарных задач позволит организовать всю совокупность информационных процессов в обществе, предусматривающую обеспечение и поддержание условий, необходимых для нормального устойчивого развития общества, коллективов и каждого индивида. Задачи морально-правового обеспечения информатизации связаны с известным отстаиванием нравственной, моральной, правовой защиты информационной деятельности. Да и сам процесс информатизации в мире проходит неравномерно. Если информационные лидеры (США, Западная Европа, Япония и др.) в значительной степени освоили организованные информационные ресурсы, создали развитую информационную экономику и инфраструктуру и многое сделали в законодательном и правовом обеспечении этой сферы, то этого не скажешь о России и странах СНГ (см.: *Суханов А.П.* О правовом обеспечении информационной деятельности // *Право и правовое регулирование в системе устойчивого социального развития: материалы конференции (5–6 апреля 1994 г., г. Новосибирск)*. Новосибирск: Изд-во РАН, Сибирское отделение, 1994. С. 120–122).

<sup>2</sup> См.: *Белов Г.В.* Информационное право // *Материалы Всероссийского научного семинара «Социально-гуманитарные науки в России: кадры, организация, ориентация» (декабрь 1993 г.)*. М., 1993. С. 5.

<sup>3</sup> *Суханов А.П.* Указ. раб. С. 120–122.



ст. 15 Конституции РФ информация, содержащая сведения о правах, обязанностях и свободах человека и гражданина, должна обрабатываться, храниться и распространяться в особом порядке. А.Б. Агапов предлагал внести проект федерального закона «О правовой информации», который закрепил бы правовой механизм реализации конституционных прав граждан в области правовой информации еще в 1995 г. и до сих пор его предложение не утратило своей актуальности<sup>1</sup>.

Административно-правовое урегулирование информационных отношений в социальной сфере, прежде всего, должно быть связано с информационным обеспечением создания должных условий жизни человека, включая его безопасность. Необходимо рассмотреть вопросы информационного обеспечения реализации концепции «устойчивого развития» России, т.е. как сбалансированного развития человека и природы. В этой связи Б.В. Кристальный и Ю.А. Нисневич еще в 1995 г. отмечали, что требуется обеспечить общедоступность соответствующей информации, ее оперативность, полноту и достоверность; предоставление информации на государственном языке Российской Федерации, на государственном языке соответствующих субъектов Федерации, на родном языке коренного населения в местах его компактного проживания; распространение информации на бесплатной, бесприбыльной и коммерческой основах с учетом ее вида и категории пользователей. Должно быть предусмотрено как обязательное информационное обеспечение и обслуживание, так и на основании договорных отношений. Необходимо определить объемы и порядок государственного регулирования режимов важнейших в социальной сфере видов информации: правовой, по чрезвычайным ситуациям, экологической, статистической, экономической, метрологической, информации социальной сферы, связанной с удовлетворением различных потребностей граждан (занятость, социальное обеспечение, жилищное, коммунальное обслуживание и др.). Следует установить порядок оповещения

---

<sup>1</sup> Агапов А.Б. Организационно-правовые проблемы информационного обеспечения государственных органов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 15.

пользователей об имеющейся для удовлетворения спроса информации (информация об информации) и о правилах доступа к информации и ее использовании. Социальное развитие Российской Федерации требует принятия специального закона об информационном обеспечении социального развития<sup>1</sup>. Хотя работа в этом направлении ведется, большинство названных позиций до сих пор не достигнуто.

Тунисская программа для информационного общества, принятая 15 ноября 2005 г. на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества, подчеркивает, что «постоянное развитие культуры кибербезопасности должно привести к расширению доступа и активизации торговых отношений, при этом необходимо принимать во внимание уровень социально-экономического развития каждой страны и учитывать ориентированные на развитие аспекты информационного общества»<sup>2</sup>. Отсюда следует, что при организации государственного регулирования в информационной сфере необходимо учитывать принцип транспарентности, декларирующий прозрачность намерений сторон, которая обеспечивает достижение взаимного доверия.

Как отмечается в Государственной программе РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р, до сих пор в России отсутствует комплексный подход к решению задачи развития государственного управления в условиях использования информационных технологий, в результате чего проявляется ряд негативных тенденций, которые могут усиливаться.

Во-первых, разработка и внедрение информационных технологий, которые организуются органами государственной власти, не всегда носит системный характер.

---

<sup>1</sup> См.: *Кристалльный Б.В. Нисневич Ю.А.* О программе законодательных работ в области информационного права// Вестник российского общества информатики и вычислительной техники. 1995. № 6. С. 26–32.

<sup>2</sup> Тунисская программа для информационного общества 15 ноября 2005 г. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/wsis/tunis2.rtf> (дата обращения: 02.05.2012).

Во-вторых, недостаточность координации использования государственными органами власти информационных технологий приводит к тому, что лучшие образцы внедрения информационных технологий, реально повышающие эффективность государственного управления, не распространяются в должной мере.

В-третьих, медленное развитие инновационной экономики ведет к недостаточному присутствию на рынке отечественных информационных технологий.

В-четвертых, высокий уровень «информационного неравенства» (использования информационных технологий) в различных субъектах федерации и различными слоями населения.

В-пятых, возрастают угрозы информационной безопасности.

Несмотря на то, что на протяжении многих лет осуществляется информатизация государственных органов власти, в их работе используется большое количество компьютерного и сетевого оборудования, но недостаточно развиты прикладные информационные системы, а также инфраструктурные системы электронного правительства<sup>1</sup>.

Административно-правовое регулирование, прежде всего, должна быть направлено на действенное информационное обеспечение функционирования основных институтов власти. Эффективность государственного управления в целом достигается урегулированием процедур информационного обеспечения и информационного взаимодействия органов всех ветвей государственной власти по горизонтали, внутри ветвей — по вертикали, включая органы местного самоуправления. Необходимо установить права, обязанности и ответственность в сфере этого взаимодействия, а также в сфере информационного взаимодействия упомянутых органов с гражданами и юридическими лицами. Должен быть разработан механизм обеспечения совместимости информационных ресурсов, информационных систем, средств телекоммуни-

---

<sup>1</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

кации для информационного взаимодействия всех субъектов, участвующих в подготовке и реализации управляющих решений. Следует определить порядок создания и функционирования информационно-аналитических служб, обеспечивающих принятие обоснованных решений, определить их ответственность за качество и полноту предоставляемой информации. Необходимо предусмотреть реализацию обратной связи между органами государственного управления и самоуправления, с одной стороны, и гражданами, их объединениями и организациями, с другой стороны.

Как отмечают Б.В. Кристальный и Ю.А. Нисневич, для информационного обеспечения процессов укрепления российской государственности необходим закон об информационном обеспечении институтов власти Российской Федерации.

Для укрепления и развития федерализма необходимо законодательно закрепить тесное, постоянное и эффективное информационное взаимодействие федеральных органов, органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления, которое должно строиться с учетом особенностей субъектов Федерации, обусловленных их демографическими, экономическими, социальными, языковыми и другими условиями. Необходимо четко определить, что в информационной сфере конкретно вправе делать государственные органы Российской Федерации и субъектов Федерации. Должны быть определены основные направления создания, поддержания и развития единого информационного пространства России, информационной инфраструктуры страны в целом и регионов. Для того чтобы эффективно реализовывать информационное взаимодействие, необходимо создать условия для успешной деятельности соответствующих региональных организаций. Должно быть регламентировано обязательное представление информации органами местного самоуправления органам управления субъектов Федерации и органами управления субъектов Федерации органам управления Федерации, а также в обратном порядке. Следует установить правила формирования региональных информационных ресурсов, доступа к ним и их использования. Для урегули-

рования всех перечисленных вопросов необходимо разработать федеральный закон об информационном взаимодействии Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований<sup>1</sup>.

Как отмечал С.А. Анисимов, правовая система Российской Федерации в сфере гражданского законодательства содержит правовые акты и нормы, отвечающие требованиям правового информационного общества. Они имеют хорошую информационную базу для эффективного применения новых информационных технологий, в том числе правовых систем с элементами интеллектуальной поддержки. На созданной правовой базе идут разработка и внедрение имеющих большое общественное значение общегосударственных информационных систем, связанных, например, с ведением государственных реестров (юридических лиц, недвижимости, сделок с ней и т.п.). В то же время в сфере налогового и административного права законодательство не отвечает современным требованиям. В частности, нарушаются основополагающие информационные (и правовые) принципы, например принципы однократности ввода и совместимости исходных данных, алгоритмической структурности и модульности, разделения функций и т.д., что нарушает целостность информационного и правового пространства страны, мешает созданию общегосударственных информационных систем, затрудняет применение новых информационных и интеллектуальных технологий, создает условия для нерационального расходования государственных средств, коррупции и беззакония. Поэтому необходимо радикально изменить ситуацию, руководствуясь, в частности, научными критериями информатики и теории права<sup>2</sup>.

В нормативно-правовых актах обязательно закрепляется компетенция государственных и муниципальных органов в сфере сбора, хранения, аналитической обработки и распространения сведений, что является одним из важнейших административно-правовых компонентов информационного

---

<sup>1</sup> См.: *Кристалный Б.В., Нисневич Ю.А.* Указ. раб. С. 26–32.

<sup>2</sup> См.: *Анисимов С.А.* Решение правовых задач в налоговой и других сферах с помощью новых информационных технологий // *Информационные технологии в структурах государственной службы.* М., 2001. С.42–43.

обеспечения. Законодательство РФ закрепляет структуру и компетенцию федеральных органов. В отраслях и сферах управления соответствующие министерства и ведомства определяют содержание функций и полномочий в сфере обеспечения отраслевых информационных систем и сетей. Взаимосвязь технологической основы информационного обеспечения, включающей в себя компьютеры, программное обеспечение, топологии интегральных микросхем и т.д. с административно-правовой прослеживается при разработке и реализации программ информатизации всех уровней<sup>1</sup>.

Если исходить из того, что термин «механизм» (от гр. «mechanе») определяется как внутренняя система функционирования чего-либо, то механизм реализации субъективного права можно понимать как социально обусловленный и законодательно определенный комплекс согласованных действий правообладателя и других субъектов, наделенных обязанностями, в целях получения заинтересованной личностью социального блага<sup>2</sup>.

Понятие «механизм правового регулирования» является более общим по отношению к термину «механизм реализации права». В то же время С.С. Алексеев указывает, что «правовое регулирование по своему фактическому итогу выражается в реализации права»<sup>3</sup>. Он выделяет такие стадии механизма правового регулирования, как общее действие юридических норм, возникновение прав и обязанностей и непосредственная их реализация в фактическом поведении субъектов<sup>4</sup>.

И.Л. Бачило определяет понятие информационного обеспечения как совокупность информационных технологий, информационных систем и сетей, информационного ресурса, и других объектов информационной структуры<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Аганов А.Б.* Указ. раб. С. 9.

<sup>2</sup> См.: *Комаров С.А., Ростовицков И.В.* Личность. Права и свободы. Политическая система. СПб., 2002. С. 102.

<sup>3</sup> *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 303.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 34.

<sup>5</sup> См.: *Бачило И.Л.* Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. Правовые проблемы // Информационное общество. 1999. № 2. С. 19.

По мнению И.А. Кубасовой, понятие «информационное обеспечение государственного управления» необходимо определить как целесообразную, повседневную деятельность органов власти и управления различных уровней, направленную на повышение уровня эффективности реализуемых ими управляющих воздействий. На основании этого можно рассмотреть природу информационного обеспечения государственного управления, учитывая следующие моменты: во-первых, как направленные информационные потоки между государственными органами власти и объектами их управления; во-вторых, как административную деятельность государственных органов власти, в результате которой собирается и анализируется управленческая информация; в-третьих, как административно-правовое средство государственного управления, придающее объектам управления новые качественные характеристики; как особый механизм реализации управленческих целей<sup>1</sup>. Такое описание понятия позволяет аргументировать вывод о том, что информационное обеспечение государственного управления представляет собой системное, многоаспектное, комплексное административно-правовое явление.

Следует подчеркнуть, что особое место в механизме информационного обеспечения государственного управления занимает государственный информационный контроль, который существовал и продолжает существовать во всех известных истории типах и видах государств, включая античные полисы, феодальные республики, тоталитарные режимы и современные демократии Запада. Более того, тот хорошо известный факт, что именно «государство, а не предприниматель-новатор в своем гараже как в Америке, так и во всем мире было инициатором информационно-технологической революции»<sup>2</sup>, явился, по крайней мере, отчасти следствием настойчивых усилий

---

<sup>1</sup> См.: Кубасова И.А. Информационное обеспечение государственного управления (правовое регулирование и организационное моделирование в регионе): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1994. С. 8.

<sup>2</sup> *Castells M.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ.; под науч. ред. И.О. Шкаратана. М., 2000. С. 75; см. также: *Castells M.* The state and Technology: Policy: A Comparative Analysis of U.S. Strategic Defense Initiative, Informatics Policy in Brasil, and Electronics Policy in China. Berkeley, 1988.

государства сделать свой контроль над информацией если не монопольным, то эффективным. Признание необходимости его существования, равно как и повышения качества информационного обеспечения политики государства, не является ни данью отечественной «имперско-державной традиции», ни уступкой западному этатизму. Информационный контроль — такая же имманентная составляющая государственной деятельности, как взимание налогов или оборона страны. Суть здесь заключается не в самом факте государственного контроля над информационной деятельностью, а в качестве, методах и формах обеспечения информационной политики государства.

Государственное регулирование использования информационных технологий в политической деятельности государства, включая и его контроль над информацией, неизменно входит в любой известный истории «набор» этих средств, является важным (а при умелом использовании и очень эффективным) инструментом проведения внешней политики. Даже кардинальные перемены в формах и способах осуществления государственной власти — изменения политического режима, смена способов формирования и ротации политической элиты, а также ее состава, перестройка механизмов выработки и проведения государственной политики — не отменяют государственного информационного контроля. Однако любое из перечисленных и многие другие обстоятельства могут изменить методы его осуществления. Правильное понимание роли и места государства в информационной сфере общественных отношений или (что, конечно, не одно и то же) в информационном обществе дает возможность оценить перспективы его информационной деятельности внутри страны и за рубежом<sup>1</sup>.

Определяя предметные области административно-правового регулирования информационного обеспечения государственного управления, И.Л. Бачило подчеркивает, что это сфера управления, объединяющая в себе результаты многих отраслей управления, например: обеспечение занятости населе-

---

<sup>1</sup> См.: *Фельдман Д.М.* Стратегии информационного обеспечения внешнеполитической деятельности Российской Федерации в условиях глобализации. Человек и современный мир. М., 2002. С. 146–155.



ния, управление развитием экономики, всех систем жизнеобеспечения человека, мониторинг, учет, статистика. Результатом этих отраслей управления служит информационный ресурс<sup>1</sup>.

Если исходить из того, что информационное обеспечение – это системная совокупность методов, средств и концепций, предназначенных для обеспечения информацией пользователей (потребителей) информации, то особую роль в эффективном информационном обеспечении играют государственные информационные ресурсы<sup>2</sup>.

Многие авторы рассматривают механизм информационного обеспечения государственного управления в отдельных сферах. Так, по мнению Г.В. Выпхановой, в экологической сфере это система правовых средств, которые осуществляют регулирование эколого-информационных отношений<sup>3</sup>.

В то же время в целях обеспечения эффективного сбора экологической информации, как считает Г.В. Выпханова, необходимо принятие федерального закона «Об экологическом мониторинге», а также в целях установления единых требований, позволяющих обеспечить государственный экологический мониторинг на уровне субъектов РФ, предлагается разработать типовой нормативный акт о территориальной системе наблюдения за экологической обстановкой<sup>4</sup>.

В свою очередь, по мнению А.Д. Ершова и П.С. Копаневой, при реализации информационного обеспечения в таможенном деле необходимо: в ходе реализации концепции таможенной информатизации России больше внимания уделять законодательству о собственности и юридической документалистике, а точнее — праву собственности на документированную информацию; на информационные системы; обязанностям и ответственности

---

<sup>1</sup> См.: *Бачило И.Л.* Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. Правовые проблемы // Информационное общество. 1999. № 2. С. 19–25.

<sup>2</sup> См.: *Никитов В.А., Орлов Е.И., Старовойтов А.В., Савин Г.И.* Информационное обеспечение государственного управления / под ред. Ю.В. Гуляева. М., 2000. С. 123.

<sup>3</sup> См.: *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 12.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 16–17.

государственных структур за формирование государственных информационных ресурсов (т.е. информационным ресурсам, созданным на средства государственного бюджета) и предоставление их пользователям; обязанности организаций, предприятий, граждан направлять необходимую документированную информацию для формирования государственных информационных ресурсов; обязанности государства создавать оптимальные условия для развития информационных процессов, информатизации и индустрии информатизации<sup>1</sup>.

В то же время Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» предусматривает необходимость создания государственной информационной системы, которая обеспечит техническое регулирование Таможенного союза, например: будут сняты избыточные административные барьеры при декларировании товаров; снижены затраты (временные и финансовые) при процедуре оформления декларации о соответствии; созданы условия, обеспечивающие свободное перемещение товаров по территории Таможенного союза; повышена информированность приобретателей.

Следует отметить, что исследования в сфере информационного права никоим образом не отменяют необходимости проведения научно-правовых исследований в других отраслях права по проблемам реализации информационной функции государства.

Прежде чем рассмотреть механизм государственного управления в информационной сфере, определим понятие «информационная сфера». Анализ ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» позволяет сделать вывод, что под информационной сферой можно понимать сферу информации, информационных технологий и защиты информации. Отсюда следует, что под информационной сферой мы понимаем сферу деятельности, направ-

---

<sup>1</sup> См.: *Ершов А.Д., Копанева П.С.* Законодательно-правовые основы управления информационным обеспечением в таможенном деле // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2000. № 2 (12). С. 96–106.

ленную на создание, преобразование, сохранение, распространение и потребление всей совокупности информации, которая формирует основу управления обществом, в том числе основу государственного управления. Исходя из этого, попытаемся инициировать более строгое рассмотрение механизмов государственного регулирования информационной сферой, определив ее через решение проблемы информатизации.

В свою очередь государственное управление в информационной сфере – это специфический вид социального управления, при котором все органы государственной власти реализуют свои властные полномочия (при широком толковании данного понятия) либо только органы исполнительной власти (при узком понимании), направленные на регулирование общественных отношений, возникающих в связи с оборотом информации в социальных системах.

В науке административного права категория «государственное управление» исследована наиболее подробно и именно в ней закрепились как господствующее понимание под термином «государственное управление» формы практической реализации исполнительной власти в ее собственном смысле<sup>1</sup>. Однако Ю.М. Козлов указывал, что государственное управление может трактоваться и как синоним государственно-управленческой деятельности в широком смысле<sup>2</sup>.

В.М. Манохин подчеркивает, что государственное управление предстает (прежде и теперь) в трех вариантах: как деятельность по руководству государственными делами в полном их объеме всеми органами государственной власти (представительными, исполнительными, судебными и т.д.); как часть общегосударственной управленческой деятельности по реализации исполнительными органами своих полномочий и управление в органе государственной власти и вообще в любой государственной организации их

---

<sup>1</sup> См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 18–20.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 19.

внутренними делами<sup>1</sup>. Ю.Н. Старилов также выделяет два подхода к определению государственного управления: в широком смысле – это деятельность, регулирующая функционирование государства в целом (то есть представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и иных органов) и государственное управление в узком смысле как административная деятельность (то есть исполнительных органов власти)<sup>2</sup>. С точки зрения Г.В. Атаманчука, «государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу»<sup>3</sup>.

Термин «государственное управление» понимается нами именно в широком смысле слова, то есть как реализация властных полномочий органами государственной власти всех ветвей власти: представительной, исполнительной, законодательной и т. д.

Еще К. Маркс писал, что «администрация есть организующая деятельность государства»<sup>4</sup>, а следовательно, именно административно-правовое регулирование использования информационных технологий в деятельности государства является определяющей, практически организующей силой, способной обеспечить эффективное функционирование государственных органов всех ветвей власти: исполнительной, законодательной и судебной.

Существующего административно-правового регулирования использования информационных технологий в деятельности высших государственных органов власти и управления явно недостаточно, особенно в направлении генерации стратегических целей (доктрин), а также выбора обоснованного курса страны, анализа и разработки сценариев развития общества и мира, кото-

---

<sup>1</sup> См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2011. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конины и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересм. М., 2010. С. 33–34.

<sup>3</sup> *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 62.

<sup>4</sup> *Маркс К.* Критические заметки к статье «Пруссака», «Король прусский и социальная реформа» // *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 1. С. 440.

рые способствовали бы упреждению кризисных ситуаций. Именно значительное усиление государственного управления в этих направлениях направлений способно дать заметный эффект и улучшить положение дел.

Говоря о проблемах административно-правового регулирования, направленного на информационное обеспечение высших государственных органов власти, А.Б. Агапов отмечает: «Обеспечение информационных потребностей высших органов государственной власти осуществляется выделенными системами специальной информации, к числу источников которой относятся материалы разведывательной деятельности, экономическая информация мобилизационного назначения и другие сведения. Использование информационных методов в целях обеспечения безопасности средств шифрованной связи содействует возникновению особой разновидности информационных отношений, субъектом которых является централизованная система органов правительственной связи и информации РФ, а объектом — информационная безопасность высших органов законодательной и исполнительной власти»<sup>1</sup>.

Информационному обеспечению в сфере общественно-творческой деятельности свойственны особые методы правового регулирования. Одним из наиболее распространенных видов информационных отношений являются отношения граждан, создающих общественные объединения, и государственных органов, возникающие при регистрации уставов объединений, а также в процессе внесения в уставы изменений и дополнений<sup>2</sup>.

Выработка эффективной стратегии информационного обеспечения внешнеполитической деятельности РФ — проблема сложная, требующая анализа системы политических, управленческих, информационных и многих других отношений внутри российского социума, не говоря уже о его взаимодействии с другими факторами мировой политики. Важнейшее значение при этом имеет политическое решение о выборе стратегии, определении ее об-

---

<sup>1</sup> Агапов А.Б. Указ. раб. С. 19–20.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 23.

щей направленности, обеспечивающей как возможно более полное достижение поставленных целей, так и информационную безопасность внешнеполитической деятельности.

Анализируя ситуацию этого выбора, В.А. Садовничий формулирует две возможных стратегии: 1) стратегия реакции на события, факты или угрозы и минимизации их негативных последствий; 2) стратегия упреждающего контрдействия. Оценивая их эффективность, он подчеркивает, что «обе стратегии взаимно дополняемы. У каждой есть свои основания. Какой бы плотной ни была сеть противодействия, предупреждения, устрашения — будут возникать как предпосылки, так и нарушения информационной безопасности. Следовательно, необходима адекватная реакция на них. Вместе с тем, наличие упреждающих мер существенно повышает надежность всей системы безопасности. Средства, затраченные на развертывание упреждающих действий, на порядок ниже тех расходов, которые идут на устранение причин и последствий нарушений информационной безопасности»<sup>1</sup>. Применительно к рассматриваемой теме эти суждения означают, что стратегия информационного обеспечения внешнеполитической деятельности России не должна носить исключительно оборонительный характер и не может быть направлена только на защиту информационной безопасности. Наряду с защитой информационная стратегия должна предусматривать возможность активных наступательных действий, задавать ориентиры при проведении информационных акций, способствующих успеху нашего государства в политическом противоборстве и сотрудничестве на мировой арене. Именно этот успех в конечном счете служит мерилom эффективности стратегии информационного обеспечения внешнеполитической деятельности Российской Федерации.

Предлагаемый подход к выработке стратегии информационного обеспечения внешнеполитической деятельности Российской Федерации и оценке

---

<sup>1</sup> Садовничий В.А. Информационная безопасность: новые угрозы мировому сообществу // Глобальная информатизация и безопасность России: к 250-летию Московского университета. М., 2001. С. 9.

ее эффективности, насколько известно, не вызывает принципиальных возражений у отечественных исследователей, специалистов, работающих над решением многообразных задач, возникающих в этой области. Однако конкретные пути достижения стратегических целей, практические шаги по их реализации, место и последовательность проведения тех или иных акций на мировой арене вызывают оживленную дискуссию<sup>1</sup>. Так, видный специалист по ведению информационного противоборства в политической и военной сферах И.Н. Панарин, рассматривая основные направления деятельности органов государственной власти России во внешней политике, исходит из того, что «Европа готова к сближению с Россией, но сближение должно быть прежде всего информационным, а затем экономическим». При этом он считает, что необходима срочная, но «постепенная информационная интеграция России и европейских стран, прежде всего с Германией, Австрией, Францией. Это должно произойти к 2002 году». Следующие вехи на этом пути И.Н. Панарин видит так: «2002–2004 годы — информационная интеграция с Италией, Швейцарией, Грецией, Финляндией; 2005 год — создание Европейской единой интегрированной информационной сети..., 2010 год — Единое европейское информационное сообщество»<sup>2</sup>. В противоположность этому другие аналитики указывают, что участие в международной интеграции «путем попыток жить на равных с богатыми странами можно, только принеся в жертву часть экономической и политической независимости». Отмечая, что «Россия серьезно отстала от мировой цивилизации — технически, инфраструктурно, экологически, социально, информационно», они подчеркивают, что «для того же, чтобы войти в клуб влиятельных богачей на равноправной основе, необходимо поднять технологический уровень российской промышленности до мирового, а также значительно поднять уровень и качество жизни»<sup>3</sup>. Отсюда следует, что для выработки и реализации эффективной госу-

---

<sup>1</sup> См.: *Фельдман Д.М.* Указ. раб. С. 146–155.

<sup>2</sup> *Панарин И.Н.* Информационная война и Россия. М., 2000. С. 143.

<sup>3</sup> *Илларионов С.И., Никулина О.В., Рукосуев Г.Н.* Безопасность России. М., 1999. С. 100.

дарственной стратегии информационного обеспечения внешней политики Российской Федерации сегодня необходимы как специальная разработка широкого спектра научных проблем информационной деятельности государства, так и ясное понимание значения активного, целенаправленного информационного воздействия на общество в целях повышения уровня его гражданских и духовных потребностей и запросов<sup>1</sup>.

Таким образом, механизм информационного обеспечения внешней политики включает в себя не только систему, объединяющую концепции, методы и средства, предназначенные для обеспечения информацией пользователей (потребителей) информации, но и систему методов и средств формирования информационных потребностей пользователей (потребителей) информации.

Совершенно ясно, что информационная основа развития нашей страны может сыграть свою выдающуюся роль только в условиях совершенной информационной инфраструктуры. Для ее создания, внедрения и придания ей роли эффективного средства реализации задач, стоящих перед нашим государством и обществом, прежде всего, необходимо обеспечить соответствующую административно-правовую базу. Здесь особое место занимают вопросы создания и использования в России высоких информационных технологий, включая вопросы закупки технологий и аппаратных средств за рубежом, а также регулирования конкурентной среды на отечественном рынке высоких информационных технологий и продукции, выпускаемой на их основе. Важным является урегулирование вопросов эффективной интеграции телекоммуникаций, компьютерных сетей, хранилищ информационных ресурсов и пользователей. Необходимо определить механизмы широкого внедрения и применения ориентированных на конечного пользователя методов и режимов работы на основе международных стандартов, рассмотреть вопросы сочетания открытости и конфиденциальности функционирования национальной информационной инфраструктуры. Следует разрабо-

---

<sup>1</sup> См.: *Фельдман Д.М.* Указ. раб. С. 162.



тать эффективную систему учета различных аспектов действий пользователя и соответственно возмещения затрат<sup>1</sup>.

Таким образом, исследование процессов информационного обеспечения создаст научную базу для формирования федерального информационного пространства. При этом под последним понимается совокупность политико-правовых и организационно-технологических компонентов информатизации, обеспечивающих интеграционные функции на территории Российской Федерации<sup>2</sup>.

В свою очередь, государственное управление использования информационных технологий представляет собой систему способов и факторов, обеспечивающих необходимые условия для формирования и удовлетворения информационных потребностей пользователей (потребителей) информации, включая обеспечение информационных потребностей высших органов государственной власти, а также информационный контроль, выражающийся в качестве, методах и формах обеспечения информационной политики государства. Развитие системы функционирования государственного управления использования информационных технологий осуществляется в целях повышения эффективности жизнедеятельности государства и общества.

#### **§ 4. Административно-правовой режим информационного обеспечения**

Основное назначение информационного обеспечения государственного управления — удовлетворение информационных потребностей пользователей, направленных на осуществление деятельности органов власти и управления. На наш взгляд, следует исходить из того, что информационное обеспечение государственного управления — это системная совокупность методов, средств и концепций, предназначенных для обеспечения информацией пользователей (потребителей) информации.

---

<sup>1</sup> См.: *Кристалльный Б.В. Нисневич Ю.А.* Указ. раб. С. 26–32.

<sup>2</sup> Согласимся с позицией А.Б. Агапова по вопросу определения федерального информационного пространства (см.: *Агапов А.Б.* Указ. раб. С. 18).

Термин «правовой режим» понимается учеными-юристами по-разному, например, как совокупность правовых средств<sup>1</sup>, правовых и организационно-технических мер<sup>2</sup>, как социальный режим<sup>3</sup>. Наиболее обстоятельно категория «правовой режим» исследовалась в 80-х годах прошлого века. В 1982 г. В.Б. Исаков опубликовал статью, посвященную характеристике правового режима<sup>4</sup>, а в 1989 г. С.С. Алексеев раскрыл существо данного явления<sup>5</sup>.

В.Б. Исаков считает, что правовой режим — это социальный режим некоего объекта, который закрепляется правовыми нормами и обеспечивается юридическими средствами. При этом он указывает, что существенной особенностью правового режима является его *целенаправленность*, что обусловлено значением французского термина «regime» (то есть управление, регулирование). Также, по мнению В. Б. Исакова, самый сложный элемент правового режима — это его содержание<sup>6</sup>.

По мнению С. С. Алексеева, в самом общем смысле правовой режим — это порядок регулирования, выражающийся как комплекс правовых средств (дозволений, запретов, а также позитивных обязываний), которые особым образом взаимодействуют и создают особую направленность регулирования<sup>7</sup>. При этом понятие «режим» «несет в себе основные смысловые оттенки этого слова, в том числе и то, что правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоя-

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002. С. 278; Егоров В. В. Теория права. М., 1994. С. 171; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2002. С. 422; Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

<sup>2</sup> См.: Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 84.

<sup>3</sup> См.: Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 259.

<sup>4</sup> См.: Исаков В. Б. Правовые режимы и их совершенствование // XXVII съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34–39.

<sup>5</sup> См.: Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.

<sup>6</sup> См.: Исаков В. Б. Правовые режимы и их совершенствование. С. 34–39.

<sup>7</sup> См.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 243.

тельности»<sup>1</sup>. Правовому режиму С. С. Алексеев придает характер своего рода укрупненного блока, который соединяет в единую конструкцию соответствующие правовые средства<sup>2</sup>.

Мы поддерживаем точку зрения, согласно которой правовой режим – это определенная совокупность правил, закрепленных в правовых нормах и регулирующих конкретный вид общественной деятельности.

В то же время ряд авторов выделяют особые признаки правового режима. Например, Н. И. Матузов и А. В. Малько определяют, что правовой режим — это особый порядок правового регулирования, который не только выражается в определенном сочетании юридических средств, но и создает желаемое социальное состояние и, более того, позволяет достичь конкретной степени благоприятности либо неблагоприятности и удовлетворить таким образом интересы субъектов права<sup>3</sup>. Кроме того, А. В. Малько считает, что правовой режим есть особый вид правового регулирования, представляющий собой определенный комплекс мер, выраженных в правовых стимулах и ограничениях<sup>4</sup>.

Л. А. Морозова определяет правовой режим как результат нормативного воздействия на общественные отношения совокупности юридических средств, обеспечивающих их нормальное функционирование<sup>5</sup>.

А. В. Малько, анализируя определение Л. А. Морозовой, обращает внимание на то, что правовой режим – это не столько результат, сколько совокупность условий и методов осуществления правового регулирования, необходима для того, чтобы достичь наиболее оптимальным образом соответствующих целей<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С. С. Теория права. С. 243.

<sup>3</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 17–18.

<sup>4</sup> См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2000. С. 744. Близкую к этому пониманию трактовку правового режима предлагает О. С. Родионов (см.: Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 13).

<sup>5</sup> См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 206.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 207.

Следует отметить, что среди отраслевых юридических наук понятие «правовой режим» наиболее разработано в науке административного права. Под правовым режимом в административном праве понимается особый порядок правового регулирования, установленный государством, включающий в себя определенные юридические и организационные средства, используемые, чтобы закрепить социально-правовое состояние объектов воздействия и обеспечить их устойчивое функционирование<sup>1</sup>.

По мнению Н.В. Лермонтовой, в административно-правовых режимах необходимо выделять ряд специальных обязательных параметров<sup>2</sup>. В науке административного права, когда говорят о структуре правовых режимов, выделяют следующие элементы правовых режимов:

цель введения особого порядка правового регулирования;

объекты (носители режимов);

правовое положение субъектов, обеспечивающих функционирование данных режимов;

юридические нормы, устанавливающие порядок деятельности субъектов; средства и способы правового регулирования<sup>3</sup>.

Гарантиями функционирования данных режимов служат организационные меры и меры юридической ответственности за нарушение установленного порядка деятельности субъектов.

По нашему мнению, изложенные позиции доказывают многоаспектный характер правового режима. Содержание, специфика и особенности правового режима определяются в зависимости от характеристик правового явления, применительно к которому установлен правовой режим.

Как правильно отмечают авторы Большого юридического словаря, «правовые режимы – это особый порядок правового регулирования, выра-

---

<sup>1</sup> См., например: *Бахрах Д. Н.* Административное право: учебник. М., 2007. С. 478.

<sup>2</sup> См.: *Лермонтова Н. В.* Указ. раб.

<sup>3</sup> См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право: учебник. М., 2007. С. 479; *Рушайло В. Б.* Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 27; *Соколова О. С.* Административно-правовые режимы конфиденциальной информации в системе специальных административно-правовых режимов // Современное право. 2005. № 8. С. 40–46.

жающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъекта права»<sup>1</sup>.

Сказанное позволяет говорить о том, что для установления административно-правового режима необходимо последовательное организационно-правовое совершение определенных действий, нарушение порядка выполнения которых может повлечь за собой неадекватность правовых норм существующей действительности. Эффективное функционирование административно-правового режима предполагает совершение, во-первых, логически обоснованных и, во-вторых, закономерно и последовательно вытекающих из предыдущих действий.

В свою очередь, реализация государственного управления осуществляется государственными органами. При этом и заказчики, и разработчики систем информационного обеспечения испытывают большие трудности методологического характера при необходимости детализации понятия «информационное обеспечение государственного управления» в преломлении к конкретному тому или иному органу государственной власти и управления, а главное при попытке определения процессов, процедур, составляющих это понятие. Поэтому информационное обеспечение государственного управления целесообразно представить как совокупность развивающихся операционных систем.

В связи с тем, что деятельность государственных органов представляет собой определенные логически взаимосвязанные массовые действия, последние можно обозначить как операции, направленные на осуществление их компетенции. Отсюда следует, что деятельность государственных органов действительно можно представить в виде своеобразных операционных систем, реализующих календарно развивающиеся операции, содержание которых определяется полномочиями соответствующих органов. Такая позиция позволяет сделать вывод о том, что государственное управ-

---

<sup>1</sup> Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М., 2009. С. 42.

ление представляет собой процесс выполнения совокупности операций, ориентированных на достижение государственных целей. Чтобы реализовать операции государственного управления, необходимо собирать, передавать, хранить и поддерживать в актуальном состоянии соответствующую информацию. Таким образом, определение эффективности информационного обеспечения государственного управления непосредственно связано с определением эффективности и качества государственного управления. Следовательно, можно заключить, что административно-правовой режим информационного обеспечения — это система прав, обязанностей и административной ответственности, связанная с его созданием, использованием и актуализацией (сопровождением).

Говоря об административно-правовом режиме информационного обеспечения государственного управления, необходимо отметить следующее: в настоящее время отсутствует законодательное закрепление ряда прав государственных органов, например, следует закрепить право, направленное на формирование программ информационного обеспечения, обусловленных информационными потребностями пользователей (потребителей) информации, в которых должны быть прописаны требования к источникам, регламенту, объему, содержанию, виду и порядку предоставления необходимой информации. Кроме того, для эффективного формирования таких программ государственные органы должны обладать правом на получение сведений об информационных ресурсах, системах, сетях. Реализация права на их деятельность по распространению информации, оказанию информационных услуг и созданию информационного обеспечения осуществляется на основе Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

Обязанности государственных органов также должны быть закреплены законодательно и включать в себя:

обязанность по формированию информационных ресурсов в соответствии со своей компетенцией;

обязанность предоставлять информацию из государственных информационных ресурсов другим государственным органам, юридическим и физическим лицам в определенные сроки и за определенную стоимость;

обязанность по обеспечению актуальности государственных информационных ресурсов;

обязанность по обеспечению сохранности всех видов конфиденциальной информации при формировании и использовании государственных информационных ресурсов.

Административная ответственность в сфере информационного обеспечения государственного управления должна включать в себя ответственность за неполноту и несвоевременность формирования государственных информационных ресурсов, непредставление информации законно заинтересованным субъектам; предоставление несвоевременной, недостоверной или некачественной информации; разглашение конфиденциальной информации; порча или утрата документов; распространение недостоверной или ложной информации, создаваемой и распространяемой СМИ; неустановление правил предоставления информации; нарушение правил использования персональных данных; отнесение информации, предоставляемой в обязательном порядке, к информации с ограниченным доступом; нарушение правил лицензирования и сертификации в информационной сфере; нарушение правил использования глобальных информационных сетей и систем, в том числе Интернет<sup>1</sup>.

Следует различать информационное обеспечение и информационно-аналитическое обеспечение. Информационно-аналитические исследования — это процессы подготовки (создания) информации для использования при выработке рекомендаций, вариантов решений и контроля их исполнения.

Информационно-аналитическое обеспечение создается для использования в процессе принятия управленческих решений. Как известно, качество

---

<sup>1</sup> См.: Никитов В.А., Орлов Е.И., Старовойтов А.В., Савин Г.И. Указ. раб.

принимаемых решений зависит от аналитических (интеллектуальных) возможностей лиц, принимающих решения. В современных условиях для решения сложных управленческих задач недостаточно только информационного обеспечения. Действительно, без аналитической работы невозможно решить такие задачи, как:

содержательная формулировка проблемы, подлежащей решению;

выявление существенно важных факторов, способных оказать влияние на состояние и развитие рассматриваемого общественно-политического, социально-экономического или иного процесса;

прогнозирование возможных последствий реализации различных вариантов и проектов управленческих решений;

разработка рекомендаций по достижению желаемых результатов (альтернатив решений);

выработка компромисса при наличии нескольких конкурентоспособных альтернатив действий в условиях многокритериальности и противоречивости интересов.

Для осуществления этих видов деятельности важно законодательно закрепить ответственность за несвоевременность подготовки, неполноту, недостоверность, противоречивость и несопоставимость информационных данных, которые были получены по результатам информационно-аналитических исследований. Для проведения таких исследований используются все виды информационных ресурсов и систем информационного обеспечения, в том числе по договорам между органами государственной власти и владельцами соответствующих информационных ресурсов и систем.

В итоге полученные результаты исследований относят к государственным информационным ресурсам, подлежащим учету и защите в составе государственного имущества.

Представление пользователям информации должно обеспечиваться в трех режимах:

регламентном (с заявленной периодичностью);



по запросам (заданиям) (в соответствии с их содержанием);  
незамедлительно (принятие оперативных решений).

Что касается очередности, то она определяется системой приоритетов, задаваемой органами государственной власти. Как отмечают С.А. Анисимов и А.В. Петров, представляется полезным обеспечить разработку и использование информационно-аналитических систем, предназначенных для применения в государственных структурах, Сводом норм и правил, определяющим соответствие разработки системе требований поддержки профессиональной деятельности руководителей. Другими словами, в основу построения и эффективного использования информационно-аналитических систем должны быть положены принципы и условия, соблюдение которых обеспечивает гарантии практической реализуемости современных технологий управления. Ими предложен следующий вариант концепции такого свода норм и правил, который должен быть построен, исходя из следующих основных положений:

система должна поддерживать «миссию» органов государственной власти на конкретном временном этапе;

внедрение системы должно обеспечивать «прорыв» в приоритетных направлениях развития предметной области;

система должна строиться с применением новейших достижений науки и практики (с использованием «ноу-хау»);

подсистемы, средства, информационные ресурсы системы должны быть открытыми и доступными широкому кругу заинтересованных лиц, при этом должно быть обеспечено выполнение требований по информационной безопасности;

работа системы должна вестись в правовом поле, то есть с соблюдением действующих законов, правовых цивилизованных отношений между субъектами единого информационного пространства, обеспечением права собственности на информационные ресурсы.

В правовом государстве одной из главных характеристик качества принимаемых решений является их правовая обоснованность. Поэтому норма-

тивно-правовая база должна быть одной из основных компонент информационно-аналитического обеспечения<sup>1</sup>.

На основе изложенного можно сделать вывод, что информационно-аналитическое обеспечение органов государственной власти является одной из составных частей информационного обеспечения органов власти вообще.

С.А. Анисимов и А.В. Петров выделяют типичные недостатки существующего информационно-аналитического обеспечения, которые можно продемонстрировать на примере решения задач отчетности. Ежеквартально сотни тысяч отчитывающихся организаций сдают во многие разрозненные органы государственной власти множество отчетных форм, данные в которых дублируются, так как во многих формах используются одни и те же базовые показатели, в частности, одна и та же база налогообложения. Избыточность отчетной информации и ее неадекватность основным задачам, стоящим перед государством, не может быть устранена на уровне ведомственных или межведомственных правовых актов. Как показывает мировая и отечественная практика, ведомства, страхующиеся от возможной недостаточности первичной информации, сами не в состоянии разумно ограничить информационную массу. Поэтому нужны правовые нормы (закон), призванные ограничить возможность неоправданной избыточности отчетной информации, исключить возможность создания условий для нерациональных затрат, искусственного запутывания информационных потоков и внесения дополнительных трудностей в решение аналитических задач. Общегосударственное значение имеет задача классификации и кодирования информации и присвоения всем физическим и юридическим лицам единых идентификационных номеров, используемых во всех органах государственной власти. Следует также отметить, что требование непротиворечивости является фундаментальным и его

---

<sup>1</sup> См.: Анисимов С.А., Петров А.В. Основные направления деятельности органов государственной власти и нормативно-правовая база их информационно-аналитического обеспечения // Информационные технологии в структурах государственной службы. М., 1999. С. 5–6.

несоблюдение ведет к разрушению информационно-правового базиса государства. Поэтому очень важно устранять противоречия, имеющие место в информационном правовом пространстве<sup>1</sup>.

Документационная деятельность (документооборот) органов государственной власти должна охватывать полный жизненный цикл нормативных правовых актов, обеспечивая необходимой информацией текущее и перспективное планирование нормотворческих работ, внесение и разработку проектов в требуемые сроки, согласование, экспертизу, визирование, принятие, подписание, вступление в силу, официальное опубликование, государственную регистрацию, контроль исполнения.

Как отмечает В.Ф. Янковая, чтобы повысить эффективность государственного управления в условиях межведомственного электронного взаимодействия, внедрения электронного документооборота, необходимо создать федеральный орган исполнительной власти, который бы осуществлял функции по разработке государственной стратегии и нормативно-правовому регулированию документооборота, или передать эту функцию Росархиву<sup>2</sup>.

В большинстве развитых государств (США, Великобритании, Австралии и др.) документооборотом управляют определенные государственные органы, как правило, архивные. Так же решался этот вопрос до 2004 г. и в Российской Федерации, хотя за Правительством РФ в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закрепляется функция установления правил документирования, однако этого явно недостаточно.

Мы согласны с В.Ф. Янковой в том, что основными задачами такого органа власти в области управления документооборотом должны быть следующие:

---

<sup>1</sup> См.: *Анисимов С.А., Петров А.В.* Указ. раб. С. 10–12.

<sup>2</sup> См.: *Янковая В.Ф.* Государственное регулирование ДОУ: современное состояние и проблемы // Материалы конгресса «Эффективный документооборот в органах государственной власти и местного самоуправления», 15–17 апреля 2009 г. URL: <http://www.gdm.ru/meropr/15.04.2009/4768/materials/706/> (дата обращения: 05.06.2011).

разработка концепции управления документооборотом в органах государственной власти Российской Федерации в условиях применения информационно-коммуникационных технологий;

развитие законодательной базы управления документооборотом, направленной на широкое применение электронных документов и электронного документооборота;

установление на государственном уровне единых принципов организации служб управления документооборотом;

формирование единых принципов и критериев формирования документальных фондов организаций, в том числе на электронных носителях;

развитие унификации и стандартизации документов и систем документации;

обеспечение интересов граждан, государства и общества на основе законности и открытости документальных фондов организаций, создания электронного Правительства;

осуществление мониторинга и контроля за соблюдением правил и норм ведомственного и межведомственного документооборота, за процессами документообразования и объемами документооборота;

сохранение документов как основы обеспечения жизнедеятельности всех структур общества, формирования исторической памяти и национального достояния страны;

организация научных исследований и научно-методической работы в области управления документооборотом;

осуществление профессиональной подготовки и повышение квалификации специалистов в области управления документооборотом<sup>1</sup>.

К критериям эффективности информационного обеспечения государственного управления на внешнем и внутреннем уровнях можно отнести: его организационно-правовую целостность; правовую урегулированность информационных отношений; ориентацию на выходные данные и конечный ре-

---

<sup>1</sup> См.: Янковая В.Ф. Указ. раб.

зультат государственно-правового управляющего воздействия; непрерывность функционирования; комплексность; совместимость с деятельностью организационно-правовых образований региона и всех управляемых информационных подсистем, ведомственных банков и систем информации, АСУ предприятий; организацию единой региональной системы памяти и правовое регулирование работы с ней. При рассмотрении правовых аспектов эффективной организации информационных фондов и массивов И.А. Кубасова выделяет в качестве основного классификационного признака единицы хранения управленческой информации ее принадлежность к определенному виду правоотношений. Это создает практические условия для удовлетворения всего спектра информационных потребностей органов представительной, исполнительной и судебной властей региона. Целесообразно также создание управленческо-информационных программ и их системных комплексов, ориентированных на решение не одной, а групп правовых проблем, возникающих на стыке различных, кажущихся, на первый взгляд, независимыми, правоотношений. Эффективны правовые решения и меры, которые принимаются при комплексном рассмотрении всех аспектов жизнедеятельности людей и коллективов<sup>1</sup>.

Как отмечает И.А. Кубасова, условием эффективности информационного обеспечения государственного управления являются развитие и укрепление правовой идентичности связей между различными массивами информации и структурными звеньями региональных управленческо-информационных систем в рамках информационно-правового пространства Российской Федерации и СНГ, создание условий и возможностей осуществления на их базе многоаспектного, многоцелевого и многократного правового анализа управленческого материала, сосредоточенного во взаимосвязанных информационных фондах и базах, обслуживающих государственные органы или государственных служащих в пределах их прав и обязанностей. Достижение эффективности возможно только в том случае,

---

<sup>1</sup> См.: Кубасова И.А. Указ. раб. С. 15–19.

когда сама система государственного управления регионом ориентирована на четкое выполнение комплекса задач и функций, достижение заданных (хотя бы рамками временного этапа) управленческих целей в общей системе государственного управления, когда она с самого начала развивается на строго правовой основе, в соответствии с поставленными перед ней целями, функциями и задачами, четкими организационными и правовыми принципами, обеспечивающими их реализацию, и снабжена необходимой материально-технической базой<sup>1</sup>.

Следует отметить, что тенденцией развития информационного обеспечения государственного управления в настоящее время является организация условий для быстрой и адекватной реакции на изменения обстановки. Это возможно реализовать при одновременном повышении точности анализа ситуации и скорости принятия решений. Такая задача не может быть эффективно решена традиционными методами. Чтобы обеспечить быстрее «погружение» руководителя в проблему, необходимо немедленно доставить требуемые данные в форме, удобной для восприятия. Реализовать это можно только в специальном помещении, оборудованном средствами мультимедиа.

Коллективная аналитическая обработка оперативной информации наиболее эффективно реализуется в организованной подобным образом инфраструктуре поддержки процесса принятия решений, так как обеспечивается доставка и визуализация больших объемов информации, необходимой для того, чтобы подготовить и проконтролировать реализацию управленческих решений. Применение этого инструмента требует дополнительного нормативного регулирования, обеспечивающего административный порядок принятия оптимального решения в реальном масштабе времени.

Системы информационного обеспечения бизнес-структур и государственного управления наиболее интенсивно развиваются и ориентируются, прежде всего, на реагирование, прогнозирование и предупреждение кризисов

---

<sup>1</sup> См.: Кубасова И.А. Указ. раб. С. 15–19.

и других подобных явлений. Но практически применять такие системы можно и во множестве других целей, что позволяет использовать их как центры стратегического и оперативного управления органами власти и их должностными лицами.

В кризисной ситуации информационно-управленческие системы выполняют функции оперативного штаба по ее преодолению и ориентируются на решение задач обеспечения безопасности (военные конфликты, борьба с терроризмом и т.п.). Например, такие системы обеспечивают кризисное управление во многих ведущих странах и крупнейших городах мира.

По мнению Т.В. Закупень, основная форма управленческой информации в аппарате Правительства РФ — это решение, так как в нем содержится в концентрированном виде самая главная ее часть, имеющая директивно-нормативный, императивный характер. Т.В. Закупень провела анализ понятия информационного обеспечения деятельности аппарата Правительства как динамического средства организации управленческого труда, упорядоченной системы процессов и действий должностных лиц аппарата по организации движения информации в аппарате и вне его, целесообразной, повседневной деятельности структурных подразделений аппарата с целью повышения эффективности реализуемых ими управляющих воздействий через механизм управленческого решения. Подобный подход позволил сделать вывод о многоаспектности и комплексности информационного обеспечения аппарата Правительства и определить систему информационного обеспечения его деятельности как взаимосвязанную и соответствующим образом сформированную совокупность организационных, организационно-правовых, информационных, методических, программно-технологических составляющих, которая обеспечивает рациональное использование информационных ресурсов и информационных технологий и на этой основе высококачественные принимаемые управленческие решения. Наиболее значимой составной частью данной системы является упорядоченная совокупность структурных подразделений аппарата (подсистем) как элементов аппарата Правительства (системы), вза-

имосвязанных и взаимодействующих в рамках этой системы, выполняющих определенную функцию<sup>1</sup>.

Создание единой системы информационного обеспечения деятельности государственных органов, организация информационных процессов на единой методологической основе является важнейшим средством упорядочения документальной и иной информации.

И.Л. Бачило выделяет три подхода к решению вопросов информационного обеспечения управления экономической сферой. Во-первых, наиболее распространен подход в субъектах РФ, когда принимаются специальные законы, регламентирующие использование информационных ресурсов или осуществление информатизации в регионе. В то же время главный недостаток данного подхода заключается в том, что потребности управления или экономики субъекта не обеспечиваются необходимой проработкой по функциональным подсистемам. В редких случаях уделяется необходимое внимание составным элементам информационных систем области, края. Во-вторых, нормативное регулирование может быть направлено на общие проблемы информационного обеспечения государственных органов. Однако при достаточно сложной системе разделения ветвей власти, а также их стремлении к самостоятельности такой закон мало что даст. Хотя установление правил формирования информационного ресурса в каждой из ветвей власти, ориентированных их на состав информационного ресурса в зависимости от компетенции соответствующего государственного органа, установление правил обмена по вертикали и горизонтали, позволяет урегулировать отношения по обмену информацией между разными структурами государственной власти, но при этом вне зоны правового регулирования останутся негосударственные структуры в части их взаимодействия с государственными. Третий подход к решению проблемы информационного обеспечения экономической сферы отношений предполагает создание законов по

---

<sup>1</sup> См.: *Закупень Т.В.* Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации (организационно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 11–12.



информационному обеспечению экономического развития Российской Федерации и в субъектах РФ<sup>1</sup>.

Рассмотрим, как решаются вопросы информационного обеспечения государственного управления на примере субъектов РФ.

На уровне субъектов РФ необходимо решить ряд проблем организационных (недостаток внимания со стороны руководства и служащих к процессам информатизации), юридических (недостаточность развития нормативно-правовой базы информационного обеспечения), технических (несовместимость форматов хранения информации, которая часто неактуальна и неоднозначна), образовательных (недостаточность у сотрудников системных знаний для обеспечения работы информационных систем), проблем информационного неравенства (недостаточная доступность государственных информационных ресурсов для населения), возникающих при разработке и внедрении информационных систем управления субъекта РФ.

Информационное обеспечение государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа, по мнению Н.Р. Масловой и В.В. Скурихина, нацелено на решение следующих задач:

во-первых, предполагается обеспечить государственные и муниципальные органы власти Ханты-Мансийского автономного округа в необходимом и достаточном объеме информацией, определяющей принятие обоснованных, высокоэффективных и своевременных управленческих решений, включая создание информационно-аналитических систем, использование ситуационных центров, современных технологий;

во-вторых, интегрировать информационные ресурсы Ханты-Мансийского автономного округа, используя единую систему информационно-лингвистических средств и единую технологию построения баз данных;

в-третьих, повысить информационную открытость государственных и муниципальных органов Ханты-Мансийского автономного округа для граждан и других субъектов общества;

---

<sup>1</sup> См.: *Бачило И.Л.* Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. Правовые проблемы // Информационное общество. 1999. № 2. С. 19–25.

в-четвертых, интегрировать информационные ресурсы Ханты-Мансийского автономного округа в сети типа Интернет в целях обеспечения доступа широкого круга пользователей к информации о Ханты-Мансийском автономном округе, а также получения полноценной информации о потенциальных деловых партнерах за его пределами;

в-пятых, обеспечить информационную безопасность деятельности государственных и муниципальных органов.

В то же время развитие единого информационного пространства Белгородской области ведется по нескольким направлениям, которые были взаимосвязаны с основными положениями федеральной целевой программы «Электронная Россия 2002–2010 годы», а также проводимыми административной и муниципальной реформами. В настоящее время реализован проект электронного взаимодействия «область – район – поселение» в целях организации электронного почтового обмена со всеми муниципальными образованиями области. В регионе выстраивается трехуровневая система управления по результатам: Федерация ↔ субъект РФ, субъект РФ ↔ районные муниципалитеты, районные муниципалитеты ↔ сельские поселения. Для каждого объекта данной схемы уже разработаны определенные показатели (индикаторы), на базе которых будет оцениваться эффективность функционирования каждого звена представленной системы<sup>1</sup>.

Основываясь на том, что информационное обеспечение государственного управления направлено на удовлетворения потребностей пользователей в информации, необходимой для осуществления деятельности государственных органов в законодательно определенных сферах, а также представляет собой системную совокупность методов, средств и концепций, предназначенных для обеспечения информацией пользователей (потребителей), можно сделать вывод, что административно-правовой режим инфор-

---

<sup>1</sup> См.: Банчук Ю.А. Электронное Правительство: опыт внедрения Белгородской области // Материалы конгресса «Эффективный документооборот в органах государственной власти и местного самоуправления», 15–17 апреля 2009 г. URL: <http://www.gdm.ru/meropr/15.04.2009/4768/materials/695/> (дата обращения: 05.06.2011).

мационного обеспечения — это система прав, обязанностей и административной ответственности, связанная с его созданием, использованием и актуализацией (сопровождением), обуславливающая повышение эффективности принимаемых решений при условии обеспечения достоверности и полноты информации, её своевременного доведения до всех заинтересованных лиц, а также при условии организации согласованности управленческих решений территориально удалёнными участниками переговоров в режиме реального времени; доступа широкого круга пользователей (граждан, юридических лиц, общественных организаций и объединений) к источникам коллективных информационных ресурсов в сфере их профессиональной деятельности, образования, науки, культуры, права и т.д. Все это заметно повышает информационную открытость органов государственной власти и местного самоуправления для общества.

## **ГЛАВА II. ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

### **§ 1. Использование информационных технологий как предмет административно-правового регулирования**

На современном этапе развития общества потоки информации растут с каждым днем, причем как в целом по стране, так и внутри отдельных отраслей управления. Такие процессы ведут к глобализации мирового пространства, трансформируя его. В этой связи особую актуальность приобретают действия субъектов права не только в обычном физическом пространстве, но и информационном.

Информационное пространство формируется не только благодаря развитию информационных технологий, но и на основе соответствующих нормативных актов. Например, Федеральный закон от 13 сентября 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в СМИ»<sup>1</sup> определяет порядок публикации сообщений и материалов государственных и муниципальных органов. В Федеральном законе от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене»<sup>2</sup> регулировалась роль Российского государства в формировании международного информационного пространства.

Значительные достижения в научно-техническом прогрессе, в частности в информатике и связи, обеспечили возможность практической реализации идей формирования информационного общества в целом. Создание информационного общества, безусловно, тесно взаимосвязано с внедрением информационных технологий во все сферы общественной и государственной жизни.

---

<sup>1</sup> См: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 170.

<sup>2</sup> См: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 33–47; 2004. № 27, ст. 2711 (утратил силу).

Как уже отмечалось, во многих странах в деятельность государственных органов власти активно внедряются информационные технологии. В реализацию этих целей вкладываются большие финансовые ресурсы. В органах государственного управления образуются специальные структуры в сфере разработки, внедрения и сопровождения государственных информационных систем и сетей.

В то же время В.М. Манохин указывает, что «все многочисленные определения административно-правового регулирования в практической деятельности можно вместить в три понятия: государственное управление, государственно-административное регулирование и государственные услуги»<sup>1</sup>. Именно такой подход позволяет обосновать непростую связь понятий «административно-правовое регулирование» и «использование информационных технологий», но и перспективы развития административно-правового регулирования с учетом современных тенденций. Определив предмет административного права как социальные отношения по государственному управлению, государственному регулированию и государственным услугам<sup>2</sup>, В.М. Манохин предоставляет возможность обозначить информационные технологии как фактор, нуждающийся в государственной регламентации, причем регламентации административного типа.

Необходимо отметить, что в настоящем исследовании выбран именно термин *использование* информационных технологий, а не какой-либо другой, например, *применение*. Связано это с тем, что термин «использование» в лексикологическом смысле содержит указание на пользу, выгоду объекта, в то время как «применение» предполагает лишь употребление данного объекта в практике, не всегда с пользой для дела. Мы исходим из того, что употребление информационных технологий в государственном управлении должно приносить пользу, то есть использоваться. При этом следует учитывать, что использование информационных технологий в де-

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2011. С. 12–13.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 17.

тельности государственных и муниципальных органов является предметом административно-правового регулирования как разновидность поведения людей (служащих, должностных лиц государственных органов, граждан и других физических лиц). В то же время информационные технологии взаимодействуют, преобразуют и организуют движение такого объекта, как информационный ресурс. Информационный ресурс, который в этом случае выступает в качестве одного из объектов государственного управления, что будет более подробно рассмотрено в следующем параграфе. В то же время А.В. Морозов отмечает, что понятие «информационная система» (как система, объединяющая по каналам передачи данных созданные информационные ресурсы, хранимые и обрабатываемые на компьютерах с соблюдением требований информационно безопасности) более точно отражает сущность информационных процессов в деятельности органов власти<sup>1</sup>.

Информационные технологии являются составной частью информационного пространства, а использование информационных технологий служат средством обеспечения взаимодействия органов власти, организаций и граждан<sup>2</sup>. Отсюда следует, что информационное пространство может быть объектом управленческого воздействия со стороны органов государственного управления. Основные структурные элементы информационного пространства – это информационный ресурс, информационные технологии и информационные системы, направленные на обеспечение информационных потребностей общества и государства.

В то же время информационное пространство — это сложный динамический объект, который непредсказуемо реагирует на управляющее воздействие, так как в нем могут присутствовать скрытые для субъекта государственного управления объекты и связи, которые крайне сложно, а порой и

---

<sup>1</sup> См.: Морозов А.В. Система правовой информации Минюста России. М., 1999. С. 130–138, 389 и др.

<sup>2</sup> Подробнее о понятии информационного пространства см.: URL: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\\_sch2.cgi?RIIt\(uwsg.outt:1!vwuxywtgxyig](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIIt(uwsg.outt:1!vwuxywtgxyig) (дата обращения: 13.02.2011).

невозможно выявить и учесть при планировании и реализации управляющих воздействий. Поэтому объектом государственного управления могут быть только информационные технологии, информационные сети и системы, информационный ресурс. По мнению А. В. Манойло, основные структурные элементы информационного пространства — это субъекты, реализующие массовое информирование, и субъекты, генерирующие крупные и значимые информационные потоки<sup>1</sup>.

В то же время, исследуя информационно-психологическое пространство (которое является разновидностью более общего понятия «информационное пространство»), А.В. Манойло отмечает, что среди объектов информационно-психологического пространства можно выделить следующие:<sup>2</sup>

- 1) общественное сознание;
- 2) частное сознание индивида;
- 3) информационная инфраструктура;
- 4) информационные и психологические ресурсы.

В свою очередь Концепция формирования и развития единого информационного пространства России<sup>3</sup> выделяет в информационном пространстве такие элементы, как: базы и банки данных, технологии их ведения и использования, информационно-телекоммуникационные системы и сети, которые функционируют на единой основе и обеспечивают удовлетворение информационных потребностей.

Лексикологически термин *информационное пространство* включает в себя понятия *пространство* и *информация*. В философской науке категория *пространство* разработана достаточно полно. Пространству свойственны протяженность, структурность, в пространстве все элементы взаимодейству-

---

<sup>1</sup> См.: Манойло А. В. Государственная информационная политика в особых условиях. М., 2003. С. 94–97.

<sup>2</sup> См.: Манойло А. В. Объекты и субъекты информационного противоборства. URL: [www.psyfactor.org](http://www.psyfactor.org) (дата обращения: 14.02.2011).

<sup>3</sup> См.: Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов: одобрена решением Президента РФ от 23 ноября 1995 г. № Пр-1694. М., 1996.

ют и сосуществуют в системе<sup>1</sup>. Особым свойством пространства является его наполненность, иначе оно пусто и мертво<sup>2</sup>. В рассматриваемом аспекте у пространства предполагается информационное наполнение.

Информация<sup>3</sup> обладает нетленностью, ростом во времени и распространением в пространстве<sup>4</sup>. Нередко информацию трактуют в качестве организованности с существующими заранее заготовленными местом и способом употребления в системах деятельности<sup>5</sup>. Т.Ф. Берестова в качестве основных свойств информационного пространства предлагает выделять структурированность и отражаемость. В ходе своего развития и формирования информационное пространство проходит ряд этапов, в частности, проходит через фазу сохранения и фазу передачи информации. Так, фиксация знаков на материальных носителях обусловила возникновение документа. Таким образом, возникла возможность более успешно формировать пространство. Появление и использование документов придает информационному пространству большую осязаемость (материальность)<sup>6</sup>.

Сложность формирования информационного пространства связана с дискретностью обоих компонентов инфопроцесса. Документ представляет собой самостоятельный элемент информации, но эта самостоятельность относительна, так как у документа всегда есть предшествующий ему документ и он же служит основанием для создания последующего<sup>7</sup>. Следующим значительным этапом развития информационного пространства можно считать

---

<sup>1</sup> См.: *Философский энциклопедический словарь* / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев и др. 2-е изд. М., 1989. С. 544.

<sup>2</sup> См.: *Краткая философская энциклопедия* / ред.-сост. Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. М., 1994. С. 570.

<sup>3</sup> Понятие «информация» подробно будет рассмотрено в последующих параграфах.

<sup>4</sup> См.: *Рац М. В.* Книга в «информационном обществе»: о чем речь? Взгляд методолога // *Общество и книга: от Гутенберга до Интернета*. М., 2000. С. 82–91.

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> См.: *Берестова Т. Ф.* Библиотека как элемент информационного пространства (к разработке концепции) // *Библиотекосведение*. 2004. № 6. С. 43–51.

<sup>7</sup> См.: *Столяров Ю.Н.* Онтологический и метонимический смыслы понятий информации // *Библиотеки и ассоциации в меняющемся мире: новые технологии и новые формы сотрудничества: труды 8-й Международной конференции «Крым-2001»*. Судак, 2001. Т. 1. С. 277–281.



появление технологий типа Интернет, которые обеспечивают мгновенность передачи информации, что, в свою очередь, позволяет говорить о формировании практически безграничного информационного пространства.

В то же время единство информационного пространства должно обеспечиваться в первую очередь административно-правовым регулированием. На факт необходимости участия правительств разных государств в формировании единого информационного пространства указывают И. Л. Бачило и Й. Курбалийя<sup>1</sup>.

Следует отметить, что экономисты давно исследуют данную категорию. Так, Е. П. Прохоров считает, что информационное пространство действует на основе единых правил и сочетает в себе как государственное регулирование, так и саморегулирование; обеспечивает безопасное информационное взаимодействие субъектов государства и общества и удовлетворение их информационных потребностей; сохраняет баланс интересов между вхождением в международное информационное пространство и обеспечением собственной информационной независимости<sup>2</sup>.

А. Э. Калинина определяет сущность информационного пространства через понятие «форма существования и взаимодействия информационных систем», главными характеристиками которых являются иерархичность, структурность, протяженность и дифференцированность<sup>3</sup>. При этом, если определять информационное пространство как форму существования информационных систем, то необходимо выделять их собственные структурные характеристики. По мнению Г. Г. Почепцова, информационное пространство в отличие от физического безгранично и вбирает в себя различные, порой совершенно несовместимые объекты<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Бачило И. Л.* Информационное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 377; *Курбалийя Й.* Управление Интернетом. М., 2010. С.173–174.

<sup>2</sup> См.: *Прохоров Е. П.* Журналистика и демократия. М., 2001. С. 192.

<sup>3</sup> См.: *Калинина А. Э.* Основные теоретические положения развития информационного пространства хозяйственной системы. URL: [http://www.volsu.ru/s\\_conf/tez\\_html/062.htm](http://www.volsu.ru/s_conf/tez_html/062.htm) (дата обращения: 13.02.2011).

<sup>4</sup> См.: *Почепцов Г. Г.* Информационные войны. М.; Киев, 2000. С. 380.

С точки зрения Н.Ю. Кликушиной, можно выделить информационное пространство физического лица, общества в целом, юридического лица и т.д.<sup>1</sup> В зависимости от этого изменяются подходы к административно-правовому регулированию использования информационных технологий в различных видах информационного пространства.

Такие подходы к определению информационного пространства дают основания сделать вывод о том, что подобное явление было бы более точно определить как информационную среду, так как понятие «информационное пространство» в юридическом смысле — довольно условная категория, которая не может существовать с точки зрения единых правил регулирования поведения в информационной сфере.

Основными элементами, составляющими структуру информационной среды, выступают субъекты и объекты информационного воздействия. А так как информационная среда является базой управленческого воздействия в информационной сфере, то можно выделить объекты и субъекты государственного управления в информационной сфере.

Основные субъекты государственного управления в информационной сфере более подробно рассмотрим в следующей главе. Здесь же лишь отметим, что государственные и муниципальные органы, средства массовой информации, общественные и политические объединения могут быть отнесены к субъектам государственного управления в условиях использования информационных технологий.

Согласно Доктрине информационной безопасности<sup>2</sup> как одному из документов, регламентирующих информационную среду, объекты информационной безопасности Российской Федерации включают в себя:

информационную инфраструктуру органов государственного управления;

---

<sup>1</sup> См.: *Кликушина Н.Ю.* К вопросу манипуляции общественным сознанием в рамках информационного пространства. URL: imek.org > files/теле2\_секция3\_0.pdf (дата обращения: 13.02.2011).

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2000. 28 сент.

информационный ресурс предприятий;  
автоматизированные и автоматические системы управления.

Считаем возможным согласиться с А. В. Манойло<sup>1</sup> в том, что объекты государственного управления информационной среды — это все элементы информационных систем, сетей и т.п. Кроме того, А.В. Манойло предложил классификацию таких объектов. Во-первых, это объекты материально-технической природы, к ним можно отнести всю информационно-телекоммуникационную инфраструктуру общества. Основная цель государственного управления данных объектов состоит в создании условий, при которых информационная инфраструктура устойчиво развивается и функционирует, является доступной для всех и обеспечивают все возможности для профессиональной и коммуникативной деятельности. Во-вторых, объекты виртуальной (виртуально-материальной природы) — это в первую очередь информационный ресурс. Среди основных задач административно-правового регулирования данных объектов можно выделить контроль за информационными потоками, обеспечение информационной безопасности. Наконец, третью группу объектов государственного управления в условиях использования информационных технологий составляют объекты человеческой природы – физические и юридические лица. Административно-правовое регулирование данных объектов необходимо строить на основе информационной открытости.

Таким образом, информационная среда страны одновременно является и сферой реализации государственной информационной политики, и объектом управляющего воздействия. Сложная структура этого явления предполагает возможность оказания управляющего воздействия на отдельные объекты, которые в свою очередь выступают структурными элементами информационной среды.

---

<sup>1</sup> См.: Манойло А. В. Государственная информационная политика в особых условиях. Доктрина информационной безопасности. М., 2003. С. 94–97.

В то же время именно использование информационных технологий представляет собой то связующее звено, которое объединяет всю совокупность объектов государственного управления в информационной сфере, так как использование информационных технологий в деятельности государственных и муниципальных органов обеспечивает не только информационное взаимодействие органов власти, но и повышает уровень качества осуществления государственных услуг в сфере социальных отношений. Как указывает В. М. Манохин<sup>1</sup>, предметом административно-правовых отношений могут быть материально-технические действия, например действия по использованию информационных технологий в деятельности государственных органов, то есть эти действия, следуя данному тезису, также являются предметом административно-правовых отношений.

Отсюда можно сделать вывод о том, что административно-правовое регулирование использования информационных технологий, во-первых, обеспечивает оказание государственных услуг не только информационной направленности, но и других государственных социальных услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д.; во-вторых, позволяет осуществлять внутриорганизационное управление на более современной основе: повысить скорость доведения решений до исполнителей, проконтролировать ход и результат исполнения решений, принять необходимые меры.

Поэтому использование информационных технологий в государственном управлении является предметом административно-правовых отношений, а сами информационные технологии как элемент информационной среды, наряду с информационным ресурсом, представляют собой один из объектов государственного управления.

---

<sup>1</sup> См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. С. 23.

## **§ 2. Информационный ресурс как объект государственного управления**

Латинское *informatio* переводится как ознакомление, разъяснение, изложение<sup>1</sup>. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> представляет информацию в качестве сведений, сообщений, данных, воспроизведенных в любой форме. Иными словами, информация означает любые сведения, которые получаются из различных источников в письменной, устной, визуальной и других формах.

На сегодняшний день информация является важнейшим ресурсом страны наряду с финансовым, природным, трудовым, материальным и другими ресурсами. Более того, государство официально признало информацию в качестве ресурса и в целом ряде нормативных актов используется термин «информационный ресурс».

Так, в ч. 1 ст. 425 Таможенного кодекса РФ от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (далее — ТК РФ)<sup>3</sup> установлено, что информационный ресурс таможенных органов включает в себя документы и сведения, которые предоставляются при совершении таможенных операций или имеются у таможенных органов в соответствии с таможенным законодательством РФ. Согласно ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автомати-

---

<sup>1</sup> Сущность информации определяется по-разному, например, отражаемое и (или) передаваемое разнообразие (см.: *Эйбл У.Р.* Введение в кибернетику. М., 1959. С. 18), знание (см.: *Махлун Ф.* Производство и распространение знаний в США. М., 1966. С. 36–37), оригинальность, степень сложности структуры (см.: *Моль А.* Теория информации и эстетическое восприятие. М., 1966. С. 15), вероятность выбора (см.: *Яглом А.М., Яглом И.М.* Вероятность и информация. М., 1957. С. 75), критерий распределения материи и энергии (см.: *Глушков В.М.* О кибернетике как науке // *Кибернетика, мышление, жизнь.* М., 1964. С. 53), преобразование сообщений (см.: *Урсул А.Д.* Информация. М., 1971. С. 35) и др. Подробнее об анализе понятийной сущности информации за рубежом см.: *Минбалеев А.В.* Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 56–59.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4600.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2066; 2009. № 48, ст. 5740.

зированной системе Российской Федерации «Выборы» информационные ресурсы ГАС «Выборы» (в ред. от 8 мая 2010 г.) – это различные документы, формируемые, хранимые и используемые в ГАС «Выборы»<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>2</sup> в ст. 4 устанавливает, что в Российской Федерации государственные реестры, содержащие сведения о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, и соответствующие документы являются федеральными информационными ресурсами.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>3</sup> в ч. 2 ст. 6 обязывает формировать открытый и общедоступный государственный информационный ресурс лицензирующими органами на основе сведений из реестров лицензий, положений о лицензировании и других нормативных правовых актов, кроме сведений, составляющих государственную или служебную тайну.

Необходимо отметить, что информация является одним из основных ресурсов государственного управления<sup>4</sup>, так как выполняет одновременно несколько разных функций. Помимо того, что информация служит ресурсом государственного управления, она представляет собой и объект государственного управления. Кроме того, в связи с тем, что нормативные акты и другие принимаемые решения государственных органов являются информацией, то и деятельность этих органов и соответственно сам процесс государственного управления также носит информационный характер<sup>5</sup>, при котором результатом управляющих органов опять-таки выступает

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 172; 2010. № 19, ст. 2291.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 3, ч. 1, ст. 3431; 2010. № 52, ч. 1, ст. 7002.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3430; 2009. № 52, ч. I, ст. 6450.

<sup>4</sup> См., например: *Бачило И. Л.* Организация советского государственного управления, М., 1984. С. 114–133.

<sup>5</sup> См.: *Кудрявцев Ю. В.* Нормы права как социальная информация. М., 1989; *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М., 1995. С. 198–199.

информация. Наконец, информация служит средством управляющего воздействия на социальные процессы<sup>1</sup>.

Как видно, информация (информационные ресурсы) необходима для осуществления качественного управления, в том числе государственного. Некоторые авторы предлагают понимать под информационным ресурсом сведения и обеспечения доступа к ним<sup>2</sup>.

В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» отсутствует определение «информационный ресурс», но эта категория по-прежнему упоминается более чем в тысяче нормативных правовых актов, в том числе в более чем двадцати федеральных законах. Мы согласны с Е. И. Кокотовой в том, что включение данного понятия в указанный Закон обеспечит стабильность государственного управления использования информационных технологий<sup>3</sup>.

С.Н. Шевердяев говорит о необходимости установления общих принципов формирования технологических, программных и лингвистических средств обеспечения пользования сайтами на законодательном уровне<sup>4</sup>. По мнению И.М. Конобеевской, данные требования необходимо урегулировать на подзаконном уровне, при этом на законодательном уровне закрепить самые общие требования, обязательные для всех видов официальных сайтов<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Кульба В. В., Малюгин В. Д., Шубин А. К., Вуе М. А.* Введение в информационное управление: учебно-методическое издание. СПб., 1999. С. 13–14; *Лопатин В.Н.* Концепция развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности Российской Федерации (проект). М., 1998. С. 113–121; *Цыгичко В. Н., Смолян Г. Л., Черешкин Д. С.* Информационное оружие как геополитический фактор и инструмент силовой политики. М., 1997. С. 7–18.

<sup>2</sup> См., например: *Ильгова Е.В.* Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 15.

<sup>3</sup> См.: *Кокотова Е. И.* Роль информационного права в регулировании применения информационных технологий в судах общей юрисдикции // *Российский судья.* 2009. № 2.

<sup>4</sup> См.: *Шевердяев С. Н.* Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // *Конституционное и муниципальное право.* 2009. № 14. С. 20–23.

<sup>5</sup> См.: *Конобеевская И. М.* Правовое регулирование порядка предоставления информации о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 56.

В результате формирования информационного ресурса в совокупности с правовыми, программными и другими средствами появляется такой объект, как инфраструктура пространственных данных Российской Федерации<sup>1</sup>.

Ранее действовавший Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>2</sup> определял информационный ресурс через понятие документа и совокупности документов в информационных системах. В свою очередь Модельный Информационный кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств определяет, что информационные ресурсы — любая совокупность информации, включая документы, независимо от содержания, времени и места их создания<sup>3</sup>.

Чрезвычайно интересным представляется исследование Ю. Н. Столярова о понятии информационного ресурса, который считает, что «выражение “информационный ресурс”» может употребляться в своих собственных пределах. Поясним это методом аналогии. Задумайтесь: чем занимается любая торговая точка? Ясно, что торговлей. Но обратите внимание, как по-разному осознается этот процесс людьми, стоящими по разные стороны прилавка. В тот момент, когда клиент товар покупает, продавец его продает. Процесс один и тот же, а термины для его обозначения существенно, в данном случае даже полярно, различны. С точки зрения клиента, он пользуется пунктом покупки, а продавец полагает, что работает в пункте продажи. И каждый по-своему прав. Поэтому учебное пособие для клиента, если бы таковое существовало, правильно было бы назвать «Технология покупки товара», а соот-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Васильев С. В.* Приоритетные аспекты создания единой федеральной системы государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета, а также инфраструктуры пространственных данных // *Вестник Росреестра*. 2009. № 1. С. 12–14; Распоряжение Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 1157-р «Об утверждении концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2006. № 35, ст. 3775.

<sup>2</sup> См: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1995. № 8, ст. 609 (утратил силу).

<sup>3</sup> См.: *Модельный Информационный кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств*. Часть первая от 3 апреля 2008 г. URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=692&nid=1> (дата обращения: 12.05.2011).



ветствующее пособие для продавца – «Технология продажи товара». Так и в нашем случае: раз учебник предназначен, так сказать, продавцу, то есть тому, кто предоставляет клиенту информацию (товар), ресурсы мы называем «документными». А с точки зрения пользователя, они же – «информационные». Словоупотребление в каждом случае должно быть уместным»<sup>1</sup>.

А. Б. Антопольский отмечает, что слово «ресурс» является неисчисляемым (нельзя сказать «пять ресурсов») и, следовательно, ставить вопрос о статистическом учете ресурса некорректно. Автор признает, что «информационные ресурсы могут представлять собой либо документы <...>, либо массивы документов»<sup>2</sup>. Термин же «документный ресурс», по мнению Ю. Н. Столярова, при наличии унифицированной единицы измерения – документа (значение этого термина в необходимых случаях, в силу относительности понятия, каждый раз определяется отдельно) более точно отражает существо вопроса<sup>3</sup>.

Термин «документный ресурс» обстоятельно исследовала с филологической точки зрения Н. Н. Литвинова<sup>4</sup>. Она подчеркивает, что «термины «ресурс» и «документ» в обобщающих значениях, зафиксированных в соответствующих определениях, с точки зрения логики, в равной степени применимы к обозначению разнообразных объектов, размещаемых в Интернете»<sup>5</sup>.

Широко распространено также определение, предложенное Ю. П. Шумиловым: «*Информационный ресурс* – это информация, созданная и (или) обнаруженная, зарегистрированная, оцененная, с определенными (заданными) законами деградации и обновления»<sup>6</sup>. Можно заключить, что и в этом

---

<sup>1</sup> Столяров Ю. Н. Документный ресурс: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М., 2009. С. 19–26.

<sup>2</sup> Антопольский А. Б. Информационные ресурсы России: научно-методическое пособие. М., 2004. С. 12–13.

<sup>3</sup> См.: Столяров Ю. Н. Указ. раб. С. 19–26.

<sup>4</sup> См.: Литвинова Н. Н. Кто заплатит сверхурочные термину документ? // Научные и технические библиотеки. 2007. № 9. С. 54–62.

<sup>5</sup> Там же. С. 67.

<sup>6</sup> Бакут П.А., Шумилов Ю.П. Информационные ресурсы: вопросы теории и практики // Информационные ресурсы России. 1999. № 3. С. 18.

определении информационный ресурс характеризуется через определенные качественные и количественные характеристики документа.

По мнению О. Л. Солдаткиной, под информационным ресурсом следует понимать источник информации, который также представляется в виде документов, но дополненный средствами, обеспечивающими получение знаний<sup>1</sup>. Однако, как считают некоторые авторы, сужение «информационного ресурса» лишь к документированной информации необоснованно, так как «очевидно, что в Интернете абсолютное большинство циркулирующей информации никак нельзя отнести к традиционному документообороту»<sup>2</sup>. Поэтому мы согласны с И. Л. Бачило, что к информационному ресурсу необходимо относить не только массив документов или отдельные документы, но и другие визуально воспринимаемые информационные объекты<sup>3</sup>.

В российском законодательстве базовое определение документированной информации устанавливает Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», согласно которому признаками документированной информации является, во-первых, фиксация информации на материальном носителе, во-вторых, наличие обязательных реквизитов, по которым можно идентифицировать эту информацию или ее материальный носитель. Таким образом, документ как организационная форма выражения информации представляет собой совокупность информации, ее материального носителя, идентифицирующих информацию реквизитов. Организационная форма информации, включая идентифицирующие признаки (реквизиты), определяется стандартами на различные виды документов.

---

<sup>1</sup> См.: Солдаткина О. Л. Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретические аспекты: автореф. дис...канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 8.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Войничанис Е. А., Якушев М. В. Информация. Собственность. Интернет: Традиция и новеллы в современном праве. М., 2004. С. 121–130.

<sup>3</sup> См.: Бачило И. Л. Информационное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 162.

Как указывается в разд. 2 Государственной системы документационного обеспечения управления<sup>1</sup> документирование обеспечивает все процессы управленческой деятельности, которые фиксируют и позволяют оформить необходимую для ее осуществления информацию по установленным правилам.

Документирование информации согласно п. 32 ГОСТ Р 51141-98 также представляет собой запись информации на разных материальных носителях на основе установленных правил. Требования к выбору носителя информации закреплены в п. 8.3.3. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 и определяются сроком хранения и необходимостью сохранения целостности системы управления документами при возникновении чрезвычайных ситуаций. Следует добавить, что согласованные стандарты и протоколы информационного межгосударственного обмена предусмотрены программой национальной стандартизации Российской Федерации на 2009 г. по ТК 459 «Информационная поддержка жизненного цикла изделий». Техническим комитетом по стандартизации внесена на рассмотрение первая редакция проекта стандарта ГОСТ Р «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем автоматизации документационного обеспечения управления. Требования к электронным сообщениям»<sup>2</sup>.

Правительством РФ установлен порядок документирования информации в федеральных органах исполнительной власти, требования которого обозначены в Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения: утверждена приказом Главархива СССР от 25 мая 1988 г. № 33, одобрена коллегией Госархива СССР от 27 апреля 1988. URL: [http://www.gdm.ru/upload/document/GOS\\_sistemDOU.pdf](http://www.gdm.ru/upload/document/GOS_sistemDOU.pdf) (дата обращения: 01.04.2010).

<sup>2</sup> См. Пояснительная записка первой редакции проекта стандарта ГОСТ Р «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем автоматизации документационного обеспечения управления. Требования к электронным сообщениям», шифр задания 1 ноября 459-1.060.09 URL: [http://www.eos.ru/eos\\_delopr/eos\\_law/detail.php?ID=60283&SECTION\\_ID=679](http://www.eos.ru/eos_delopr/eos_law/detail.php?ID=60283&SECTION_ID=679) (дата обращения: 01.04.2010).

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3060.

Особой разновидностью документированной информации является электронный документ. Юридическую силу электронному документу придает особый реквизит – электронная подпись. К примеру, юридическая сила у электронных документов, которые готовятся с использованием ГАС «Выборы», появляется только после подписания их электронной квалифицированной подписью<sup>1</sup>.

На основании изложенного можно сделать вывод, что информация о деятельности государственных и муниципальных органов – это публичный информационный ресурс (сведения, сообщения, данные, в том числе традиционные и электронные документы), формируемые государственными и муниципальными органами.

Деятельность по формированию и использованию информационного ресурса — это почти всегда результат по созданию новых сведений либо компиляции старых с определенными целями и задачами, то есть некая материализация информации по форме и по существу: по форме — так как идет преобразование информации в наиболее удобную для использования форму, по существу — так как на основе информационного ресурса формируются новые решения в форме документов либо преобразуются (изменяются) прежние в новое качество<sup>2</sup>. В связи с этим законодателем выделяются следующие основные группы информации о деятельности государственных и муниципальных органов<sup>3</sup>:

1) информация, созданная в пределах своей компетенции государственными и муниципальными органами или подведомственными им организациями;

---

<sup>1</sup> См. ст. 12 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе «Выборы».

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: *Спирина Е. В.* Информационные ресурсы как институт гражданского общества // Информационное право и становление основ гражданского общества в России: сборник статей. М., 2008. С. 26–30.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; 2011. № 29, ст. 4291.

2) информация, поступившая в государственные и муниципальные органы, в подведомственные им организации;

3) нормативная правовая информация (в том числе законы и подзаконные нормативные акты);

4) ненормативная правовая информация (например, распоряжение главы местной администрации, решение суда и др.)<sup>1</sup>.

Практическое использование информационного ресурса требует решения проблемы его классификации. Прежний Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» в качестве признака классификации информационного ресурса называл право собственности и сферу действия (федеральный информационный ресурс, совместного пользования, информационный ресурс субъектов Федерации). В настоящее время отсутствует какое-либо нормативное закрепление классификации информационного ресурса, поэтому считаем целесообразным создать общероссийский классификатор информационных ресурсов, утверждаемый Росстандартом.

Предлагаем следующие классификации информационного ресурса:

*I. В зависимости от природы возникновения:*

- 1) естественный;
- 2) производственный;
- 3) социально-экономический;
- 4) созданный в ходе интеллектуальной деятельности.

*II. В зависимости от сфер использования:*

- 1) научно-технический;
- 2) социально-экономический;
- 3) правовой;
- 4) культурный;

---

<sup>1</sup> См.: Ковалева Н. Н., Холодная Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- 5) образовательный;
- б) развлекательный и т. д.

*III. В зависимости от принадлежности определенным субъектам:*

- 1) принадлежащий физическим лицам;
- 2) принадлежащий юридическим лицам;
- 3) принадлежащий государственным органам власти и управления;
- 4) принадлежащий должностным лицам;
- 5) принадлежащий органам местного самоуправления;
- 6) принадлежащий общественным объединениям;
- 7) принадлежащий государству в целом.

Особое место среди информационных ресурсов занимает государственный информационный ресурс.

Как уже отмечалось, информационная деятельность является одним из важнейших средств формирования и осуществления политики, реализации государством своей власти. Сущность и содержание этой деятельности заключаются в аккумулировании, анализе, производстве и распространении государственной информации.

Государственная информация — особый вид информации, без которой невозможно обеспечить эффективное взаимодействие государства и гражданского общества, поддерживать непрерывный управленческий процесс. В зависимости от источников информирования различают следующие типы государственной информации: высших федеральных органов власти; информация местных органов власти; государственных должностных лиц.

Концепция управления государственными информационными ресурсами определяет, что понятие «государственный информационный ресурс» включает два аспекта. Во-первых, необходимо уточнение, какие объекты относятся к категории информационного ресурса, в отличие от таких объектов, как документ, информационно-программный комплекс, информационная система, информационный продукт и др. Во-вторых, требуется уточ-

нить, какой именно информационный ресурс следует рассматривать как «государственный»<sup>1</sup>.

Что касается первого аспекта, то в качестве базового понятия, представляющего собой основной тип информационного ресурса, предлагается принять понятие «информационный массив», а в качестве его определения – дефиницию, рекомендованную в проекте международного договора об интеллектуальной собственности на базы данных, в котором под информационным массивом понимают подборку отдельных документов, которые определенным образом (системно или методически) скомпонованы, и к которым обеспечивается индивидуальный доступ на основе электронных средств.

Концепция управления государственными информационными ресурсами предлагает следующее понятие государственного информационного ресурса: «информационные ресурсы, являющиеся объектом государственного управления», которое следует толковать шире, чем общепринятое понятие «информационные ресурсы, созданные за счет бюджета» или чем понятие «информационные ресурсы, находящиеся в государственной собственности», а именно в смысле «информационные ресурсы, созданные с участием государства и за счет налогоплательщиков»<sup>2</sup>.

В 2003 г. коллектив экспертов (М. Гордеева, Н. Дмитрик, Д. Лазарев, В. Наумов, Д. Савельев) разработал проект федерального закона «О государственных информационных ресурсах»<sup>3</sup>. На наш взгляд, данный законопроект наиболее удачно определил структуру государственного информационного ресурса.

Государственные регистры, кадастры и т.п. являются важнейшим элементом государственного информационного ресурса РФ. Концепция использования информационных технологий и деятельности федеральных органов

---

<sup>1</sup> См.: Концепция управления государственными информационными ресурсами. URL: <http://www.inforeg.ru/component/k2/item/137> (дата обращения: 24.02.2011).

<sup>2</sup> URL: <http://www.inforeg.ru/component/k2/item/137> (дата обращения: 24.02.2011).

<sup>3</sup> URL: <http://www.russianlaw.net/law/estate/egov/z39/> (дата обращения: 20.02.2011).

государственной власти до 2010 г.<sup>1</sup> впервые установила единый перечень государственных регистров и кадастров.

При этом, несмотря на то, что государственный информационный ресурс в значительной своей части представлен виртуальным информационным ресурсом, потребности реальных процессов находятся в приоритетном положении. Интернет и виртуальная среда, безусловно, облегчают и упрощают многие управленческие процессы, но не заменяют результаты производства и продукты жизнеобеспечения людей.

Главное управление информационных систем и Главное управление информационных ресурсов ФАПСИ при Президенте РФ отвечали за формирование информационного ресурса, обеспечивающего деятельность государственных органов до 2002 г. В ходе реорганизации в 2003–2004 гг. полномочия названных управлений перешли в Службу специальной связи и информации (Спецсвязь России) Федеральной службе охраны России<sup>2</sup>.

Государственный информационный ресурс направлен на идентификацию социально-экономического состояния в стране и создание основ для принятия решений. Для достижения целей необходимо консолидировать государственный информационный ресурс. Разобщенность информации, используемой для решения социально-экономических задач, приводит к тому, что информация дублируется, увеличиваются неоправданные затраты на информационное обеспечение. Техническую основу консолидированной информационной базы может составить специальная информационная система, которая обеспечит поддержку принятия решений при осуществлении административно-правового регулирования, информационное обслуживание и взаимодействие государственных и муниципальных органов. Сейчас

---

<sup>1</sup> См.: Концепция использования информационных технологий и деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.: одобрена распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40, ст. 3981; 2009. № 12, ст. 1429.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента России от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3314; 2011. № 51, ст. 7456.



активно внедряются подобные информационно-телекоммуникационные системы специального назначения. В созданных информационно-аналитических центрах формируется распределенный информационный фонд системы. Разрабатывается поэтапное объединение информационных фондов государственных органов.

Несмотря на то, что данные задачи обозначались в качестве основных еще при реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия 2002–2010», недостаток финансирования ФЦП «Электронная Россия 2002–2010» привел к тому, что ряд указанных задач активно решаются в настоящее время уже при реализации ФЦП «Информационное общество 2011–2020».

Чтобы упорядочить использование государственного информационного ресурса, необходимо на законодательном уровне установить единый классификатор информации, определить соотношение видов информации, административно-правовые режимы доступа, ответственность за их нарушение, а также механизм изменения административно-правовых режимов доступа к информации<sup>1</sup>. Распространение общественно значимой информации, которая собирается государственными и муниципальными органами, затрудняется нередко самими органами власти в силу традиционной для России тяги к информационной закрытости. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации в качестве одной из угроз информационной безопасности называет незаконное ограничение доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, составляющих открытый информационный ресурс. Данная угроза, помимо прочего, препятствует развитию в нашей стране демократического общества и правового государства. Одной из основных целей реализуемой административной реформы в части управления информатизацией является эффективный контроль доступа к открытому государственному информационному ресурсу.

---

<sup>1</sup> Об административно-правовых режимах информации подробнее в следующем параграфе.

Правовую основу формирования государственного информационного ресурса составляет институт обязательного экземпляра документа. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»<sup>1</sup> в ст. 1 устанавливает, что производителем документов может быть как любое юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель, если они готовят, публикуют (выпускают) и рассылают (передают, доставляют) обязательный экземпляр. Таким образом, это может быть издатель, редакция СМИ, производитель фонограмм или аудиовизуальной или телерадио- продукции и т.п. Из приведенного определения следует, что законодатель включил в круг производителей максимально возможный перечень лиц, сделав исключения для граждан, не являющихся предпринимателями, и для общественных объединений до их государственной регистрации.

Действующее законодательство гарантирует производителю ряд прав. Однако эти права возникают при условии полной и оперативной доставки обязательного бесплатного экземпляра. В числе гарантируемых прав в ст. 16 названного Закона указываются следующие:

право на бесплатную публикацию библиографических сведений в изданиях государственной библиографии и централизованных каталогах;

право на бесплатное и постоянное хранение передаваемых документов в государственных фондах;

право на бесплатное включение библиографических сведений в отечественные и зарубежные автоматизированные информационные системы;

право на бесплатное получение по запросу фактографических и статистических данных, о переданных на хранение документах;

право на охрану авторских права и прав на интеллектуальную собственность.

Как отмечает С.В. Куликова, основной обязанностью производителя документа является доставка обязательного бесплатного экземпляра. Он передается получателям безвозмездно. Затраты по подготовке (публикации), выпуску и рас-

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 1; 2008. № 30, ч. II, ст. 3616.

сылке (передаче, доставке) обязательных экземпляров производители документов должны относить на себестоимость производимых документов. Не все документы публикуются, но, тем не менее, они тоже должны рассылаться, например, отчеты о научно-исследовательских работах, диссертации и т. д. во Всероссийский научно-технический информационный центр. Игровые и документальные фильмы, мультфильмы, радиопрограммы доставляются в Госфильмофонд, Госархив кинофото документов, Госфонд теле- и радиопрограмм. Обязательные бесплатные экземпляры электронных изданий их производители обязаны доставлять в межотраслевой научно-исследовательский институт «Интеграл»<sup>1</sup>.

На современном этапе развития использования информационных технологий государственные и муниципальные органы создают официальные сайты не только как информационный ресурс, но и как средство, предназначенное для обратной связи с гражданами<sup>2</sup>. Однако до сих пор отсутствует единое нормативное определение сайта органа власти. Понятие «сайт» встречается только в ведомственных нормативных актах. Так, Федеральное казначейство определяет Интернет-сайт как составную часть информационного ресурса самого Федерального казначейства и совокупность информационных технологий, которые обеспечивают доступ субъектам к информации, размещенной на сайте<sup>3</sup>. Сайт кредитной организации Центральный банк РФ представляет как иерархически организованную, непосредственно адресуемую совокупность интернет-страниц, связанных между собой и визуально воспринимаемых, а также элементы управления, обеспечивающие доступ к программно-информационным средствам<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Куликова С. В. Информационное право России: учебное пособие для студентов. Саратов, 2010. С. 61–65.

<sup>2</sup> Например, сайт Министерства юстиции России (<http://www.minjust.ru>) содержит в своей структуре «Вопрос министру», являющийся формой открытого письма министру юстиции, отсылаемого по e-mail. Ответ министра юстиции направляется по адресу заявителя, а в случае его отсутствия размещается на сайте министерства (см.: Морозов А. Сайт министерства юстиции России . URL:// [www.minjust.ru](http://www.minjust.ru) // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 72).

<sup>3</sup> См.: Приказ Казначейства РФ от 28 августа 2008 г. № 231 «О регламенте информационной и технической поддержки интернет-сайта Федерального казначейства». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Письмо Центрального Банка РФ от 3 февраля 2004 г. № 16-Т «О рекомендациях по информационному содержанию и организации web-сайтов кредитных организаций в сети Интернет» // Вестник Банка России. 2004. 11 февр.

Государственный информационный ресурс включает в себя в том числе систему официальных сайтов, среди которых необходимо выделить следующие, установленные законодательно:

Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)<sup>1</sup> (<http://www.gosuslugi.ru>);

Официальный сайт для размещения информации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (<http://www.zakupki.gov.ru>)<sup>2</sup>;

официальные сайты государственных и муниципальных органов.

Е.С. Андрющенко выделяет несколько причин разделения этих сайтов по выполняемым ими функциями<sup>3</sup>. Сайты государственных и муниципальных органов реализуют информирующую функцию, они не предназначены для совершения юридически значимых действий. В соответствии с ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» названные сайты предоставляют сведения о самом органе и информацию, необходимую для непосредственного обращения в орган власти. В этих случаях использование информационных технологий официального сайта органов государственной и муниципальной властей предполагает только предварительный этап до совершения юридически значимых действий. Получение физическими и юридическими лицами государственных и муниципальных услуг осуществляется на отдельном портале. Деятельность по размещению государственных и муниципальных заказов носит весьма специфический характер, поэтому для нее

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3061.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 229-р «Об официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 9, ст. 1054.

<sup>3</sup> См.: Андрющенко Е. С. Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление: дис. .... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 152–154.

предусматривается работа отдельного портала. Также необходимо отметить, что мы не поддерживаем мнение И. М. Конобеевской о том, что необходимо создать единые сайты Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований для размещения информации о размещении государственных и муниципальных заказов<sup>1</sup>.

Согласно постановлению Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» средства, используемые при создании и функционировании официальных сайтов, должны быть такими, чтобы:

информация, размещенная на сайте, была доступна на базе свободного программного обеспечения и не требовала установления специально созданных для этого технических средств;

технические и программные возможности сайта позволяли вести электронные журналы учета операций;

ежедневно копировалась информация на резервный носитель;

информация на сайте была защищена от уничтожения, изменения и блокирования доступа и др.;

информация, размещенная на сайте, хранилась не менее 5 лет со дня ее первого размещения;

информация размещалась на русском языке.

Кроме того, в отношении информации, размещаемой на официальных сайтах органов исполнительной власти, установлено следующее<sup>2</sup>:

а) к данной информации должен быть обеспечен круглосуточный доступ бесплатно и без других ограничений;

---

<sup>1</sup> См.: *Конобеевская И. М.* Правовое регулирование порядка предоставления информации о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 45–49.

<sup>2</sup> См. п. 1 Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти, утвержденных приказом Министерства экономического развития РФ от 16 ноября 2009 г. № 470 // *Российская газета*. 2010. 27 янв.

б) программное обеспечение, при помощи которого осуществляется доступ к информации, не должно требовать заключения лицензионного или иного соглашения с правообладателем на платной основе;

в) доступ к информации на сайте не должен быть зашифрован или защищен от доступа, а должен осуществляться на основе только веб-обозревателя и не требовать регистрации, предоставления персональных данных или заключения лицензионных либо других соглашений.

Взимание платы за информацию, предоставляемую государственными и муниципальными органами, может быть обосновано расходами на ее создание и передачу. Так, например, Комитет Министров Совета Европы рекомендует государствам-членам устанавливать умеренную плату, которая не превысила бы фактических расходов на ее создание и передачу<sup>1</sup>.

В свою очередь С. Н. Шевердяев считает, что органы власти вполне способны предоставлять информацию на бесплатной основе и в настоящее время нет ни финансовых, ни организационных ограничений для этого<sup>2</sup>. Л. Н. Борисова и В. А. Ларионова отстаивают противоположную точку зрения и считают, что если документ будет составлять несколько десятков страниц, то его бесплатное предоставление может значительно увеличить организационные расходы органа власти<sup>3</sup>.

Представляется более обоснованной позиция С.Н. Шевердяева и И.М. Конобеевской<sup>4</sup>, однако этот вопрос требует более детальной проработ-

---

<sup>1</sup> Рекомендации Совета Европы по правовому регулированию административного процесса и правосудия. Рекомендация REC (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам (принята Комитетом Министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании на уровне постоянных представителей) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 4. С. 105–119.

<sup>2</sup> См.: Шевердяев С. Н. Правовые проблемы оплаты предоставления информации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 13–19.

<sup>3</sup> См.: Борисова Л. Н., Ларионова В. А. Расширенный экономико-правовой комментарий к Федеральному закону от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>4</sup> См.: Конобеевская И. М. Правовое регулирование порядка предоставления информации о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 137.

ки. Так, если информацию можно предоставить в электронном виде, то ее объем уже не будет столь затратным, как бумажный вариант, хотя затраты на подготовку ответа соответствующим должностным лицом все равно останутся. При этом, если эта работа — подготовка ответов на запросы — является должностными обязанностями соответствующего сотрудника, то эти затраты будут изначально присутствовать в смете расходов на деятельность данного государственного или муниципального органа. Кроме того, ученые обращают внимание на тот факт, что бесплатное предоставление информации может повлечь значительное увеличение запросов граждан. По этому поводу С. Н. Шевердяев приводит опыт Калининградской областной Думы, отдел информационного обеспечения которой получил 112 запросов за период 2003–2004 гг.<sup>1</sup> В то же время другой пример (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии) свидетельствует о том, что в 2009 г. поступило 9 802 014 запросов в Единый государственный реестр прав на недвижимость<sup>2</sup>. Однако в настоящее время на портале Росреестра действует электронный сервис, который позволяет получать подобную информацию в режиме он-лайн.

Использование информационных технологий для обеспечения доступа к государственному информационному ресурсу сводит организационные и материальные расходы по обработке запроса к минимуму, почти к нулю. Хотя создание и функционирование автоматизированной системы, безусловно, затратны, в этом случае эти затраты в большей степени ложатся на налогоплательщиков, которые, в свою очередь, и являются потребителями этой информации. Следует подчеркнуть, что подобные информационные системы обеспечивают не только обработку запросов, но и эффек-

---

<sup>1</sup> См.: *Шевердяев С. Н.* Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского Закона о доступе к информации. М., 2004. С. 47.

<sup>2</sup> См.: Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Статистические данные по форме № 8 за январь–декабрь 2009 // Официальный сайт Росреестра. URL: [http://www.rosreestr.ru/upload/www/files/Stat\\_2009\\_form8.xls](http://www.rosreestr.ru/upload/www/files/Stat_2009_form8.xls) (дата обращения: 01.03.2009).

тивность информационного обеспечения государственных и муниципальных органов<sup>1</sup>.

С.В. Королева отмечает, что в основе построения системы формирования информационного ресурса в субъекте РФ должна быть концепция управления регионом<sup>2</sup>, нацеленная на конкретные функциональные задачи развития региона:

предлагаемая единая система информационных ресурсов региона должна учитывать также информационные потребности населения и федеральных органов власти;

при организации использования информационных ресурсов регионов (в части обеспечения доступа к ним физических и юридических лиц) целесообразно учитывать возможности функционирующих в регионах информационных служб (библиотек, центров научно-технической и патентной информации, ГАС «Выборы», других справочно-информационных и аналитических служб, независимо от их ведомственной подчиненности), способных совмещать различные информационные задачи и в настоящее время, как правило, недогруженных из-за свертывания научно-технической и производственной деятельности в регионах, сокращения количества пользователей и объёмов предоставляемых информационных услуг. Это исключит необходимость создания новых информационных служб и не повлечет за собой использование дополнительных бюджетных средств;

единая система информационных ресурсов должна обобщать существующий в ряде регионов практический опыт организации информационных ресурсов и оптимизировать варианты его внедрения. Документ при этом, с одной стороны, должен способствовать интеграции различных информационных ресурсов региона в единую систему и чётко обозначать основу для этой интеграции; с другой стороны, он должен предлагать типовые решения,

---

<sup>1</sup> См.: Сапельников С. А., Пильдес Д. А. О принципах перехода Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии к оказанию государственных услуг в сфере недвижимости в электронном виде // Вестник Росреестра. 2009. № 1. С. 18.

<sup>2</sup> Под регионом в настоящей работе понимается субъект РФ.



направляющие процессы формирования информационных ресурсов на технологическое сопряжение и межрегиональную интеграцию создаваемых ресурсов, и обеспечивать им существенную методическую поддержку;

единая система информационных ресурсов должна включать рекомендации по составу нормативных актов, регламентирующих отдельные процессы формирования информационных ресурсов региона. Эти акты должны поддерживать существующие в регионах технологии управления, для решения задач которых создаются информационные ресурсы, и не должны требовать привлечения дополнительных централизованных бюджетных средств для изменения этих технологий<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»<sup>2</sup> в ст. 1 определяет, что библиотека — это в первую очередь информационное учреждение, которое располагает организованным фондом документов и обеспечивает свободный доступ к ним, то есть библиотеки составляют часть государственного информационного ресурса.

На территории Российской Федерации могут учреждаться и действовать библиотеки разных видов и форм собственности.

Для создания особых условий сохранения и использования культурного достояния народов Российской Федерации некоторые федеральные библиотеки наделяются статусом национальных библиотек Российской Федерации<sup>3</sup>.

Министерство культуры РФ осуществляет управленческие и контрольные полномочия в области библиотечного дела.

Организация хранения, учета и использования архивных документов также выступает одним из важнейших направлений формирования государственного информационного ресурса. Федеральный закон от 22 октября

---

<sup>1</sup> См.: Королева С. В. Об информационных ресурсах органах управления регионального и муниципального уровней // Информационные ресурсы России. 1998. № 4(41). С. 15–19.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 2; 2009. № 52, ч. I, ст. 6446.

<sup>3</sup> Таких библиотек 2: Российская государственная библиотека и Российская национальная библиотека.

2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>1</sup> является основой архивного законодательства.

Архив предназначен для хранения, комплектования, учета и использования архивных документов и представляет собой учреждение или структурное подразделение организации. Архивный фонд РФ — это исторически сложившаяся и постоянно пополняющаяся совокупность архивных документов, которые подлежат постоянному хранению в связи с тем, что отражают материальную и духовную жизнь и являются одним из основных элементов историко-культурного наследия.

Экспертиза ценности архивных документов для включения их в архивный фонд РФ осуществляется центральной экспертно-проверочной комиссией Федерального архивного агентства.

Функции государственного регулирования архивного дела и контроля сохранности, комплектования и использования документов Архивного фонда РФ осуществляет Росархив<sup>2</sup>.

*Архивные фонды* — это массив документов, то есть информационный ресурс. Предоставление информации из архивных фондов — одно из основных направлений их деятельности, направленное на обеспечение открытости государственной информации.

Для обеспечения открытости информационного ресурса архивных фондах существуют различные режимы доступа к информации и устанавливается порядок перехода сведений из одной разновидности доступа в другую. Кроме того, существуют ряд не решенных вопросов в сфере установления административной ответственности за сохранность информации в библиотеках и архивах. Так до сих пор, отсутствует административная ответственность за неразрешенное копирование документов, неверное хранение подлинников.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 43, ст. 4169; 2008. № 20, ст. 2253.

<sup>2</sup> См.: Положение о Федеральном архивном агентстве, утв. постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2572.

Архивные документы могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности.

Установлены следующие виды хранения:

постоянное хранение документов (бессрочное);

временное хранение до их передачи на постоянное хранение;

депозитарное хранение (органы государственной власти и местного самоуправления, академии наук РФ, кроме РАН, хранят в Архивном фонде РФ свои документы временно, на его условиях, то есть кладут на депозит);

временное хранение до их уничтожения.

Право свободного поиска и получения архивных документов обеспечивается пользователям путем предоставления гражданам справочно-поисковых средств, подлинников и (или) копий необходимых документов.

При этом государственные и муниципальные музеи, архивы, библиотеки, организации Российской академии наук обеспечивают необходимые условия для поиска и изучения информации. Пользователи архивными документами имеют право распоряжаться информацией, содержащейся в предоставленных им архивных документах, использовать полученную информацию для создания собственного произведения, то есть реализовывать все свои информационные правомочия<sup>1</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что информационные ресурсы являются многоаспектным объектом правового регулирования, имеющим особое значение для формирования полноценного и эффективного государственного управления. Кроме того, специфическая роль информационного ресурса при осуществлении государственной деятельности обуславливает его положение как объекта государственного управления, а деятельность субъектов права в отношении использования государственного информационного ресурса — как объекта административно-правового регулирования.

Следует также отметить, что административно-правовое регулирование использования информационного ресурса имеет ряд нерешенных про-

---

<sup>1</sup> См.: Куликова С. В. Указ. раб. С. 61–65.

блем, например, отсутствует детальная регламентация возможности предоставления информационного ресурса на платной основе. Учитывая изложенное, считаем необходимым законодательно закрепить право на бесплатное получение государственного информационного ресурса в электронном виде. Недостаточность контроля в сфере использования государственного информационного ресурса обусловлено также отсутствием административной ответственности за неразрешенное копирование документов, неверное хранение подлинников в государственных и муниципальных архивах и библиотеках. В связи с этим предлагаем внести в Кодекс об административных правонарушениях РФ необходимые изменения.

И, наконец, возврат определения понятия «информационный ресурс» федеральный закон обеспечит не только возможности свободного использования более тысячи действующих нормативных актов, которые так или иначе упоминают названную категорию, но и позволит решить ряд задач в сфере государственного управления информационной сферой вообще и информационным ресурсом в частности.

### **§ 3. Административно-правовые режимы информационных ресурсов**

Для раскрытия понятия «правовой режим информационных ресурсов» необходимо определиться с тем, что вообще понимается под правовым режимом, в чем его суть. Более подробно этот термин был рассмотрен в §4 гл. 1 данного исследования при рассмотрении административно-правового режима информационного обеспечения. Здесь же в качестве дополнения хотелось бы отметить следующее. Правовой режим характеризует право с точки зрения функциональной<sup>1</sup>. А.В. Малько считает необходимым выделить следующие признаки правового режима:

- 1) устанавливается и обеспечивается государством;

---

<sup>1</sup> См.: Куликова С. В. Указ. раб. С. 61–65.

2) направлен на регламентацию конкретных областей общественных отношений, одновременно выделяет субъектов или объектов права во времени и пространстве;

3) представляет собой совокупность правовых средств, сочетающихся в определенном порядке;

4) создает конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности в целях удовлетворения интересов субъектов<sup>1</sup>.

Как уже отмечалось, наиболее подробно понятие правовых режимов рассматривается в административном праве, что обуславливает особое значение административно-правовых режимов. Под правовым режимом в административном праве понимается особый порядок правового регулирования, который установлен государством, включает в себя определенные юридические и организационные средства, используемые для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и обеспечения их устойчивого функционирования<sup>2</sup>.

По нашему мнению, изложенные позиции доказывают многоаспектный характер правового режима. Его содержание, специфика и особенности определяются в зависимости от характеристик правового явления, применительно к которому он установлен.

Законодательный акт «О принципах регулирования информационных отношений в государствах-участниках Межпарламентской Ассамблеи СНГ» от 23 мая 1993 г., носящий рекомендательный характер, определяет правовой режим информации как нормативно установленные правила, определяющие степень открытости, порядок документирования, доступа, хранения, распространения и защиты информации, а также права на информацию<sup>3</sup>. По мнению Л.К. Терещенко, правовой режим информации — это режим объек-

---

<sup>1</sup> См.: *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 207.

<sup>2</sup> См. например: *Бахрах Д. Н.* Административное право: учебник. М., 2007. С. 478.

<sup>3</sup> См.: Рекомендательный законодательный акт «О принципах регулирования информационных отношений в государствах-участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ»: принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 23 мая 1993 г. URL://http: www.medialaw.ru/exussrlaw/index.htm (дата обращения: 23.11.2010).

тов права, который вводится законом и позволяет обеспечить комплексное воздействие регулятивными, охранительными, процессуально-процедурными средствами, представляющими собой особую совокупность дозволи-тельных, запрещающих и обязывающих и гарантирующих соблюдение этого режима норм<sup>1</sup>.

В рамках информационного права и информационного законодательства выделяют правовой режим массовой информации, правовой режим электронного документа, правовой режим архивной информации и т. п.

Рассмотрим более подробно административно-правовые режимы информационных ресурсов. В науке выделяют льготный и ограничительный правовые режимы<sup>2</sup>. Для льготного информационного режима характерно возрастание дозволений, убывание запретов и обязываний, для ограничительного режима – возрастание запретов и связываний, убывание дозволений. В связи с этим следует обратиться к Федеральному закону от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и информационных технологиях», который являлся выражением льготного информационного режима.

По мнению О. А. Городова, указанные режимы лежат в основе дифференциации правового режима информации на режим свободного и режим ограниченного доступа. Следует обратить внимание на то, что в силу многообразных проявлений информации в рамках общих режимов выделяются так называемые частные правовые режимы (подрежимы), характеризующие специфику правового регулирования в различных сферах общественной жизни.

В рамках режима ограниченного доступа выделяются режимы информации, которая относится к государственной тайне и конфиденциальная информация.

---

<sup>1</sup> См.: Терещенко Л.К. Правовой режим информации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Городов О. А. Информационное право: учебник. М., 2009. С. 56.

На основе анализа ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup> выделяют такие виды конфиденциальной информации, как: информация, составляющая коммерческую тайну, профессиональную тайну, служебную тайну и персональные данные.

Как можно заметить, в отношении информации ограниченного доступа используется термин «тайна», который в русском языке означает «нечто скрываемое от других, известное не всем, секрет»<sup>2</sup>.

Нормативно-правовые акты определяют «тайну» в качестве сведений, например, при определении государственной тайны, аудиторской тайны, врачебной тайны и других видов. Так, например, Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»<sup>3</sup> все пункты перечня обозначает через термин «сведения» и в названии перечня также используется этот термин. Таким образом, под тайной понимают сведения, которые неизвестны или должны быть неизвестны третьим лицам.

Следует отметить, что сведения, составляющие тайну, являются информацией только для тех лиц, которые имеют к ним доступ, для третьих лиц тайна не будет являться информацией. Иначе говоря, информация с ограниченным доступом не будет для ее обладателя тайной, а для третьих лиц такие сведения не будут информацией. Изложенное позволяет сделать вывод, что тайной следует называть не информацию, а ее правовой режим<sup>4</sup>. Поэтому указание в некоторых законах на персональные данные, коммерческую тайну, профессиональную тайну, служебную тайну, государственную тайну как на некоторую разновидность информации не совсем корректно, так как они представляют собой особые административно-правовые режимы информации (подрезимы).

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448.

<sup>2</sup> Толковый словарь русского языка / отв. ред. Н. Ю. Шведова. М., 2007. С. 968.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10, ст. 1127; 2005. № 39, ст. 3925.

<sup>4</sup> См.: *Городов О. А.* Указ. раб. С. 64.

Административно-правовой режим информации (информационных ресурсов) обеспечивает собственникам возможность распоряжаться ею по усмотрению, в том числе и определять степень ее открытости и доступности. Можно выделить следующие критерии административно-правового режима информационного ресурса.

Во-первых, информационный ресурс всегда объективно выражен в форме документированной информации.

Во-вторых, информационный ресурс является элементом различных прав, в том числе право собственности, авторского права и т.д. Однако вопросы административно-правового регулирования информационного ресурса гражданским правом не охватываются. Так, административно-правовое регулирование информационного ресурса включает в себя:

- 1) институт обязательного экземпляра документа;
- 2) обязанности государственных и муниципальных органов собирать информацию по целевому признаку;
- 3) обязанности юридических лиц, отвечающих за сбор сведений, предоставить их;
- 4) обязательность процедуры лицензирования всех видов деятельности по специальному хранению информационного ресурса.

В-третьих, установление степени открытости информационного ресурса и обеспечение порядка доступа к нему.

В-четвертых, обеспечение защиты информационного ресурса как составной части информационной безопасности.

С. А. Куликова при классификации информационного ресурса по принадлежности к режиму свободного доступа или ограниченного доступа информации выделяет 3 вида режимов:

- 1) свободный доступ;
- 2) ограниченный доступ;
- 3) документирование информации.



Первый включает в себя следующие правовые режимы: режим информационных ресурсов, отнесенных к общественному достоянию; режим массовой информации; режим исключительных прав на объекты информационных ресурсов.

Второй включает в себя режимы конфиденциальной информации и государственной тайны.

Что касается третьей разновидности режимов, выделяемых С.А. Куликовой, то этот режим как бы выпадает из классификации по доступности сведений и отражает форму представления информации и ее связь с материальным носителем. Он не исключает деление информационных ресурсов на общедоступные и ограниченного доступа и является вторичным по отношению к ним<sup>1</sup>.

В свою очередь Л.К. Терещенко предлагает разделить правовые режимы информации на общий, в котором выражаются общие методы правового регулирования, и специальные<sup>2</sup>. В соответствии с Модельным Информационным кодексом для государств-участников Содружества Независимых Государств по правовому режиму информация делится на открытую с ограниченным доступом и ограниченного пользования.

Хотя определение правового режима информационного ресурса не регулируется Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», данный правовой институт имеет большое значение в правовых отношениях.

На основе анализа законодательства можно сделать вывод, что административно-правовой режим информационного ресурса должен содержать процедуру документирования; порядок доступа к информационному ресурсу в зависимости от его категории; способы охраны информационного ресурса и порядок применения мер по защите информации<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Куликова С. В. Указ. раб. С. 60.

<sup>2</sup> См.: Терещенко Л.К. Указ. раб. С. 17.

<sup>3</sup> См.: Ковалева Н. Н. Информационное право России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 94–95.

В то же время среди элементов правового режима информационного ресурса законодательство субъектов РФ выделяет следующие составные части: процесс создания информационного ресурса; требования к его документальному оформлению; процедуру финансирования; определение субъекта, которому принадлежат исключительные права на информационный ресурс; порядок доступа, учет и регистрацию информационного ресурса; порядок обеспечения информационной безопасности.

Особое место среди административно-правовых режимов информационных ресурсов занимает так называемый режим «одного окна», под которым понимается «организация работы... позволяющая заявителям получить запрашиваемый документ в службе "одного окна" в установленные сроки и без непосредственного взаимодействия с должностными лицами, принимающими решения по согласованию и выдаче документов, а также обеспечивающая взаимодействие органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами в рамках заключенных соответствующих соглашений»<sup>1</sup>.

Как уже отмечалось, в отношении информационного ресурса с ограниченным доступом можно выделить ряд самостоятельных административно-правовых режимов. При этом следует отметить, что информация с ограниченным доступом обладает следующими признаками:

во-первых, доступ к ней ограничивается только на основании закона;

во-вторых, целью ограничения может быть только защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Москвы от 6 марта 2007 г. № 144-ПП «Об утверждении Регламента подготовки в режиме "одного окна" государственным учреждением городской службой лицензирования и аттестации образовательных учреждений, педагогических кадров и учащихся департамента образования города Москвы лицензии на образовательную деятельность»// Вестник мэра и Правительства Москвы. 2007. 21 марта (утратило силу).

В этой связи необходимо проанализировать понятие «защита информации», которое закреплено в ст. 16 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В толковом словаре «Бизнес и право» СПС «Гарант» находим, что защита информации подразумевает совокупность средств и функций, обеспечивающих требуемую степень доступности (конфиденциальности) или целостности информационного ресурса или связи.

Международные соглашения информационной направленности также часто содержат понятие «защита информации». Например, защита информации трактуется, как деятельность, предотвращающая утечку информации с ограниченным доступом, несанкционированные и непреднамеренные воздействия на нее<sup>1</sup>; совокупность административных, организационных и технических мер, ограничивающих доступ к информации и ее носителям и обеспечивающих ее сохранность и недоступность третьим лицам<sup>2</sup>.

Отсюда можно сделать вывод о том, что под защитой информации можно понимать реализацию правовых, организационных и технических мер, которые направлены на то, чтобы:

- 1) обеспечить защиту информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;
- 2) соблюсти конфиденциальность информации ограниченного доступа;
- 3) реализовать право доступа к информации.

Федеральное законодательство может устанавливать ограничения по использованию отдельных средств и реализации мер по защите информации.

Цели защиты информации сводятся к следующему:

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области защиты информации (Москва, 9 июля 1997 г.) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 10.

<sup>2</sup> См.: Соглашение между Правительством РФ и Правительством Словацкой Республики о взаимной защите секретной информации (Москва, 7 ноября 2006 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

противодействие ее хищению, утечке, искажению, утрате, копированию, блокированию и подделке;

осуществление ограничения доступности информации.

В ст. 16 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливается обязательность защиты любой документированной информации в случае возможности причинения ущерба собственникам, владельцам, пользователям и иным лицам неправомерным обращением с ней.

По нашему мнению, возможно выделить следующие виды информации с ограниченным доступом:

- 1) информация составляющая государственную тайну;
- 2) конфиденциальная информация, включающая в себя информацию, охраняемую в режимах коммерческой тайны, тайны частной жизни, служебной тайны, профессиональной тайны и др.<sup>1</sup>

С точки зрения И. И. Салихова, к основным признакам информации с ограниченным доступом можно отнести:

- а) определенный субъектный состав;
- б) применение мер, ограничивающих свободный доступ третьих лиц к информационному ресурсу;
- в) особую социальную ценность информационного ресурса в силу его неизвестности третьим лицам;
- г) соответствие информационного ресурса требованиям законодательства<sup>2</sup>.

В юридической науке конфиденциальную информацию определяют как информационный ресурс, доступ к которому ограничивается на основе федерального закона, не включая информацию, составляющую государственную тайну<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Ковалева Н. Н. Информационное право России: учебное пособие. 2-е изд. перераб. и доп. С. 95–97.

<sup>2</sup> См.: Салихов И. И. Информация с ограниченным доступом как объект гражданских правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 19.

<sup>3</sup> См.: Швецов А. В. Защита информации в сфере служебной тайны в деятельности ОВД (правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. С. 14

Считаем, что при разграничении понятий «конфиденциальная информация» и «тайна» необходимо согласиться с Л.К. Терещенко, которая считает, что режим конфиденциальной информации так же, как и режим тайны, устанавливается только законодательно. Однако при этом первый допускает возможность диспозитивности для субъектов, предоставляющих данную информацию, а второй может такую возможность исключать на основании закона<sup>1</sup>.

А. А. Фатьянов указывает, что в широком смысле тайна представляет собой сферу объективной реальности, недоступную нашему восприятию или пониманию<sup>2</sup>.

Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» утвердил, что относится к конфиденциальной информации. Он включил в этот перечень персональные данные, профессиональную тайну, тайну следствия и судопроизводства, служебную тайну, коммерческую тайну, авторскую тайну.

В юридической литературе существует множество ответов на вопросы: сколько и какие типы административно-правовых режимов информации с ограниченным доступом нужно выделять. Так, С. Н. Шевердяев, давая краткий перечень видов подобных режимов информации, указывает тайну частной жизни, судебную тайну, служебную тайну, профессиональную тайну, коммерческую тайну, изобретательскую тайну<sup>3</sup>.

И. В. Строганова считает необходимым выделять коммерческую тайну, банковскую тайну, профессиональную тайну, персональные данные, служебную тайну<sup>4</sup>. Предлагаются и иные варианты классификации<sup>5</sup>, в некоторых случаях список видов такого рода сведений достигает 40<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Терещенко Л.К. Указ. раб. С. 19.

<sup>2</sup> См.: Фатьянов А. А. Тайна как социальное и правовое явление. Ее виды // Государство и право. 1998. № 6. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Шевердяев С.Н. Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 23.

<sup>4</sup> См.: Строганова И. В. Правовой режим конфиденциальной информации (гражданско-правовой аспект): автореф. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 10.

<sup>5</sup> См.: Огородов Д. В. К вопросу о понятийном аппарате в правовом регулировании отношений в сфере информации // Современные проблемы права интеллектуальной собственности: теория и практика. Отечественный и зарубежный опыт: сборник научных трудов / отв. ред. С. А. Чернышева. Казань, 1998. С. 24–38; Лопатин В. Н. Концепция раз-

На основании Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» также невозможно сформировать закрытый перечень видов конфиденциальной информации, так как упомянутый Закон содержит только общие формулировки с открытым списком (см., например, ч. 4 ст. 9).

И все же рассмотрим отдельные административно-правовые режимы конфиденциальной информации.

Государственная тайна представляет собой административно-правовой режим информации, которая включает в себя защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

К принципам засекречивания такой информации относятся следующие: законность (заключается в том, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается только законодательством и конкретная информация должна ему соответствовать);

обоснованность (обеспечивается тем, что решение о целесообразности засекречивания конкретной информации принимается на основе оценки вероятного ущерба интересам страны в случае ее разглашения и с учетом необходимости обеспечения баланса между жизненно важными интересами человека, общества и государства в целом;

своевременность (заключается в том, что засекречивание может происходить как с момента получения сведений, так и заблаговременно);

обязательная защита (реализуется в том, что данные сведения обязательно, на основании законодательства, должны защищаться уполномоченными на то органами).

---

вития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности Российской Федерации (проект). С. 155.

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Гришмановский Д. Ю.* Банковская тайна и проблемы доступа к ней органов расследования // Антология научной мысли: к 10-летию Российской академии правосудия: сборник статей / отв. ред. В. В. Ершов, Н. А. Тузов. М., 2008; *Мозолин В. П., Петровичева Ю. П.* Информация и право // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 58.

Режим государственной тайны включает в себя также установление перечня сведений, не подлежащих засекречиванию. Существует три грифа секретности: 1) особой важности — данный гриф устанавливается в отношении тех сведений, разглашение которых может причинить ущерб интересам государству в целом; 2) совершенно секретно — в отношении такой информации, разглашение которой вызовет нанесение ущерба на уровне отдельно взятого министерства и (или) ведомства; 3) секретно — в отношении сведений, при разглашении которых может быть причинен ущерб отдельным юридическим лицам.

Защита прав Российской Федерации на информацию, находящуюся в административно-правовом режиме государственной тайны, обеспечивается как в административном порядке, так и в судебном, при этом судебное заседание должно быть закрытым.

Следует иметь в виду, что до принятия Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>1</sup> информация с грифом «секретно» составляла служебную тайну. После отмены советского законодательства о государственной и служебной тайне возникла ситуация, характеризующаяся правовым пробелом, причем в основном терминологического свойства: понятие «служебная тайна» присутствует в большом количестве нормативных актов, при этом законодательство не содержит определения «административно-правовой режим служебной тайны». Отсутствие должной правовой регламентации в этой ситуации приводит к невозможности реализации права на информацию в полном объеме, а также теряется значимость самого ограничения доступа к такого рода сведениям.

С. Н. Шевердяев считает, что все сведения, которые находятся в распоряжении государственных и муниципальных органов и имеют признаки конфиденциальной информации, должны регулироваться режимом служебной тайны<sup>2</sup>. Можно выделить две категории сведений, регулируемых административно-правовым режимом служебной тайны:

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41, ст. 4673; 2009. № 29, ст. 3617.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: *Шевердяев С. Н.* Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 24.

1) оригинальная охраноспособная информация, выработанная самими государственными и муниципальными органами;

2) конфиденциальная информация других лиц, собранная государственными или муниципальными органами в процессе реализации своих полномочий.

По мнению А. Гаврилова, правовой режим служебной тайны должен распространяться на информацию, которая стала известна лицу в процессе исполнения им своих служебных (трудовых) обязанностей, как в государственной организации, так и в негосударственной<sup>1</sup>.

В свою очередь, Л. Б. Сетдарова относит к служебной информации врачебную, банковскую, техническую, адвокатскую тайны<sup>2</sup>.

Ранее частично правовой режим служебной тайны регулировался одной из статей Гражданского кодекса РФ<sup>3</sup>, которая утратила юридическую силу с 1 января 2008 г.

В связи с тем, что ГК РФ в одной статье регулировал правовые режимы коммерческой и служебной тайны, может возникнуть мнение, что условия охраны сведений, составляющих коммерческую тайну, могут быть распространены на служебную информацию. Однако у этих видов правовых режимов различные основания для сохранения конфиденциальности. Так, сведения, составляющие коммерческую тайну, подпадают под защиту в связи с их действительной или предполагаемой коммерческой ценностью, а служебная информация, наоборот, не является объектом гражданского оборота. Запрет на разглашение служебной информации содержится в законодательстве, регулирующем отдельные виды деятельности<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Гаврилов А. К вопросу об охране коммерческой, служебной и личной тайны: Гражданско-правовые аспекты // Хозяйство и право. 2003. № 5. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Сетдарова Л. Б. Проблемы правового регулирования коммерческой и служебной тайны в трудовых правоотношениях // Юрист. 2004. № 9. С. 43–45.

<sup>3</sup> См. ст. 139 ГК РФ // Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3302; 2009. № 29, ст. 3582.

<sup>4</sup> См., например, комментарий к ст. 139 ГК РФ в книгах: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / отв. ред. О. Н. Садигов.



Кроме того, Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> инсайдерская информация может составлять информацию, охраняемую в режиме коммерческой, служебной, банковской тайны, тайны связи и иной охраняемой законом тайны. Это значит, что согласно логике этого Закона коммерческая, служебная, банковская тайны являются самостоятельными видами тайн.

По нашему мнению, признаками отнесения сведений к служебной тайне могут быть следующие:

ограничение на распространение информации о деятельности государственных и муниципальных органов или подведомственных им юридических лиц обусловлено законом или служебной необходимостью;

информация является конфиденциальной для других лиц, но стала известной государственным или муниципальным служащим в силу исполнения ими своих должностных обязанностей.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что служебная тайна – это административно-правовой режим защищаемой законом конфиденциальной информации, ставшей известной служащим в государственных или муниципальных учреждениях в соответствии с законом, в силу исполнения ими своих обязанностей, а также служебной информации о деятельности государственного или муниципального органа, за исключением той информации о деятельности органа власти, доступ к которой не может быть ограничен на основании закона.

---

М., 2005; Комментарий к Закону «О коммерческой тайне». Охрана интеллектуальной собственности в России: сборник законов, международных договоров, правил Роспатента с комментариями / отв. ред. Л. А. Трахтенгерц, науч. ред. В. М. Жуйков. М., 2005; ст. 33 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»// Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 2, ст. 56; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 44, ст. 5172; ст. 63 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28, ст. 2895; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4193.

Выделяются следующие критерии охраноспособности информации, которая охраняется в административно-правовом режиме служебной тайны:

1) информация составляет собственную служебную информацию о деятельности самого органа власти;

2) информация является охраноспособной конфиденциальной информацией, охраняемой в режимах коммерческой, банковской, профессиональной тайн, тайны частной жизни;

3) сведения не охраняются в режиме государственной тайны и не относятся к перечню сведений, которые должны быть доступны на основании закона;

4) сведения получены в силу исполнения служебных обязанностей.

Объектами режима служебной тайны являются:

сведения, охраняемые в режиме военной тайны, но не охраняемые в режиме государственной тайны;

информация, охраняемая в режиме тайны следствия;

информация, охраняемая в режиме судебной тайны;

информация, охраняемая в режиме налоговой тайны;

охраноспособная конфиденциальная информация, охраняемая в режимах коммерческой, банковской, профессиональной тайн, тайны частной жизни.

О смешении понятий «служебная тайна» и «коммерческая тайна» мы уже говорили. Хотелось бы обратить внимание на смешение понятий «служебная тайна» и «профессиональная тайна», что, в свою очередь, обусловлено также отсутствием законодательного определения понятия «служебная тайна» в российском законодательстве.

Одни ученые считают, что к служебной тайне можно отнести ту информацию о физических и юридических лицах, которая становится известной должностным лицам в связи с исполнением ими своих служебных полномочий, но при этом доступ к ней ограничен в силу ее особого характера.

На основе данного тезиса к административно-правовому режиму служебной тайны можно отнести подрежимы тайны следствия, врачебной тайны, налоговой тайны, адвокатской тайны и др.<sup>1</sup>

Другие авторы предлагают относить к сведениям, находящимся в режиме служебной тайны, только информацию о «скрытой» служебной деятельности государственных и муниципальных органов. В таком случае подрежимы адвокатской, налоговой и прочих видов тайн предлагается относить не к режиму служебной тайны, а к режиму профессиональной тайны<sup>2</sup>.

Считаем целесообразным, однако, разделение между профессиональной и служебной тайнами проводить в зависимости от субъекта, обеспечивающего сохранность данного вида конфиденциальной информации. Если субъект, обеспечивающий сохранность данного вида конфиденциальной информации, является государственным или муниципальным служащим, то такой режим конфиденциальной информации будет называться служебной тайной. Если субъект, обеспечивающий сохранность данного вида конфиденциальной информации, не является государственным или муниципальным служащим, то такой правовой режим конфиденциальной информации будет называться профессиональной тайной.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на отсутствие отдельного законодательного закрепления правового режима служебной тайны, отдельные объекты этого режима регулируются соответствующим законодательством. Например, правовой режим тайны предварительного расследования устанавливается в ст. 161 УПК РФ. Режимы тайн совещания судей и совещания присяжных заседателей предусмотрены в ст. 298 и 381 УПК РФ соответственно, где устанавливается, что приговор постановляется судом в совещательной комнате. Во время постановления приговора в этой комнате могут находиться лишь судьи (присяжные заседатели), входящие в состав суда по данному

---

<sup>1</sup> См.: *Костров Д.* Чтобы лучше защитить, надо точно разграничить. URL: [http://www.bytemag.ru/articles/detail.php?ID=9044&phrase\\_id=154778](http://www.bytemag.ru/articles/detail.php?ID=9044&phrase_id=154778) (дата обращения: 25.02.2011).

<sup>2</sup> См.: *Туманова Л. В., Снытников А. А.* Обеспечение и защита права на информацию. М., 2001. С. 234.

уголовному делу. Судьи (присяжные заседатели) не вправе разглашать суждения, имевшие место при обсуждении и постановлении приговора. Кроме того, ст. 381 УПК РФ содержит гарантии соблюдения данного режима. Так, в ней указывается, что нарушение тайны совещания является безусловным основанием, отменяющим или изменяющим судебное решение.

Статья 102 НК РФ определяет объем информации, который может охраняться в режиме налоговой тайны, относя к ней любые полученные налоговыми органами, органами налоговой полиции, органами государственного внебюджетного фонда и таможенными органами сведения о налогоплательщиках, кроме тех, которые:

- 1) были разглашены самим налогоплательщиком или с его согласия;
- 2) касаются исключительно идентификационного номера налогоплательщика;
- 3) свидетельствуют о налоговых правонарушениях и мерах ответственности за них;
- 4) предоставляются налоговыми (таможенными или правоохранительными органами других государств на основании соответствующих международных договоров (соглашений)).

М. Костенко, определяя понятие «налоговая тайна», также указывает в качестве главного идентифицирующего признака сведения, которые подлежат охране в рамках режима налоговой тайны, субъектную принадлежность, а именно подчеркивает тот факт, что данная информация стала известна налоговому или иному государственному или муниципальному органу, их должностным лицам в результате исполнения ими своих полномочий<sup>1</sup>.

Что касается административно-правового режима профессиональной тайны, то для него характерны следующие признаки:

профессиональная принадлежность доверенного лица;

---

<sup>1</sup> См.: Костенко М. Налоговая тайна. М., 2003. С. 9.

доверяемая информация носит конфиденциальный характер;

держатель информации передает ее добровольно и самостоятельно выбирает доверенное лицо, исполняющее соответствующие профессиональные обязанности;

лицо, которое получает доверяемую информацию, обязано ее охранять от разглашения.

Таким образом, профессиональная тайна – это административно-правовой режим защищаемой законом конфиденциальной информации, которая не охраняется режимом государственной или коммерческой тайны, и была доверена или стала известна лицу (держателю информации), не являющемуся государственным или муниципальным служащим, в связи с исполнением им своих профессиональных обязанностей. Разглашение такого рода информации может причинить ущерб доверителю.

Объектом административно-правового режима профессиональной тайны, по нашему мнению, является информация, охраняемая в режиме:

врачебной (медицинской) тайны;

тайны связи;

нотариальной тайны;

адвокатской тайны;

тайны усыновления;

тайны страхования;

тайны исповеди;

журналистской тайны,

банковской тайны.

Так, например, административно-правовой режим адвокатской тайны установлен в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который относит к информации, охраняемой в режиме адвокатской тайны, любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему дове-

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2011. № 29, ст. 4291.

рителю. Запрет допроса адвоката в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием, служит гарантией прав держателя информации на доверяемую информацию. Кроме того, полученные в ходе оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий (в том числе после приостановления или прекращения статуса адвоката) сведения, предметы и документы могут быть использованы в качестве доказательств обвинения только в тех случаях, когда они не входят в производство адвоката по делам его доверителей.

Административно-правовой режим нотариальной тайны устанавливается ст. 16 Основ законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1<sup>1</sup>, в соответствии с которой нотариус обязан хранить в тайне сведения, которые стали ему известны в связи с осуществлением его профессиональной деятельности. Суд может освободить нотариуса от обязанности сохранения тайны, если против него возбуждено уголовное дело в связи с совершением нотариального действия.

В соответствии со ст. 61 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1<sup>2</sup> к сведениям, охраняемым в административно-правовом режиме врачебной (медицинской) тайны, относят информацию, касающуюся состояния здоровья, диагнозов, любых иных сведений, полученных при его обследовании и лечении, в том числе и информацию о самом факте обращения гражданина в медицинское учреждение<sup>3</sup>.

Административно-правовой режим журналистской тайны устанавливается ст. 41 и 49 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 10, ст. 357; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3642.

<sup>2</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33, ст. 1318; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 52, ч. I, ст. 6441.

<sup>3</sup> Аналогичные нормы, касающиеся психического здоровья граждан, содержит ст. 9 Закона РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании»// Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913; Собр. законодательства РФ. 2004. № 35, ст. 3607.

массовой информации»<sup>1</sup> (далее — Закон о СМИ). Редакция средства массовой информации и журналисты не только не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах информацию, предоставляемую гражданами, если она была предоставлена без права опубликования, но и обязана сохранять в тайне лицо, предоставившее информацию, если условием опубликования было сохранение источника информации в тайне. Из этого правила есть исключение: если суд запрашивает подобную информацию в связи с находящимся в его производстве делом. Однако и в этом случае за редакцией сохраняется право взять всю полноту ответственности на себя, чтобы сохранить в тайне источник информации. По отношению же к журналисту даже суд не может принуждать его раскрывать содержание и источник доверенных сведений. Административно-правовой подрежим тайны усыновления является составной частью тайны записи актов гражданского состояния и установлен ст. 12 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»<sup>2</sup>.

Банковская тайна как административно-правовой режим закрепляется ст. 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>3</sup>, предусматривающий, что под банковской тайной понимается такой правовой режим конфиденциальной информации, при котором банки и иные кредитные организации обязаны обеспечивать защиту сведений, касающихся вкладов, счетов, банковских операций, сделок в интересах клиентов и (или) корреспондентов, и сведений о клиентах, составляющих информацию об их частной жизни.

Некоторые исследователи<sup>4</sup> не указывают в числе информации, подлежащей охране в режиме банковской тайны, именно последний аспект: информацию о клиентах, разглашение которой может нанести ущерб праву на

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4600.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47, ст. 5340; 2009. № 52, ч. I, ст. 6441.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492; 2011. № 29, ст. 4291.

<sup>4</sup> См.: *Лисицына Н. В.* Банковская тайна как объект правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20.

неприкосновенность частной жизни, в том числе на охрану персональных данных.

Таким образом, административно-правовой подрежим банковской тайны является разновидностью административно-правового режима профессиональной тайны, так как, наряду с другими видами режимов профессиональной тайны, субъект (клиент, корреспондент) — доверитель самостоятельно выбирает банк или другую кредитную организацию, которой доверяет свою информацию и вся информация, охраняемая в режиме банковской тайны, так или иначе касается данных субъектов.

Кредитная организация, Банк России, организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Все служащие кредитной организации обязаны хранить тайну об операциях, счетах и вкладах ее клиентов и корреспондентов, а также об иных сведениях, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону.

Справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией им самим, судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате РФ, налоговым органам, таможенным органам РФ на основании норм закона, следственным органам только при условии согласия прокурора.

Справки по счетам и вкладам в случае смерти их владельцев выдаются кредитной организацией лицам, указанным владельцем счета или вклада в сделанном кредитной организации завещательном распоряжении, нотариальным конторам по находящимся в их производстве наследственным делам о вкладах умерших вкладчиков, а в отношении счетов иностранных граждан — иностранным консульским учреждениям.

Информация по операциям юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и фи-



зических лиц предоставляется кредитными организациями в уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в случаях, порядке и объеме, предусмотренных Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»<sup>1</sup>.

Банк России, организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, не вправе разглашать сведения о счетах, вкладах, а также сведения о конкретных сделках и об операциях из отчетов кредитных организаций, полученные ими в результате исполнения лицензионных, надзорных и контрольных функций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Аудиторские организации не вправе раскрывать третьим лицам сведения об операциях, о счетах и вкладах кредитных организаций, их клиентов и корреспондентов, полученные в ходе проводимых ими проверок, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, не вправе раскрывать третьим лицам информацию, полученную от кредитных организаций, в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом.

За разглашение банковской тайны Банк России, организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, кредитные, аудиторские и иные организации, уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, а также их должностные лица и работники несут ответственность, включая возмещение нанесенного ущерба, в порядке, установленном федеральным законом.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3418; 2009. № 29, ст. 3600.

Организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, не вправе раскрывать третьим лицам информацию, полученную в соответствии с Федеральным законом о страховании вкладов физических лиц в банках РФ.

Кроме того, Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях»<sup>1</sup> предоставляет возможность формирования кредитных историй специальными организациями – бюро кредитных историй. Указанные организации заключают договора с кредитными организациями, которые, в свою очередь, с согласия юридических и физических лиц (в том числе осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), предоставляют им сведения об операциях физических и юридических лиц.

Что касается административно-правового режима тайны частной жизни, то необходимо подчеркнуть, что она является составным элементом более широкого понятия — права на неприкосновенность частной жизни. В то же время режим тайны частной жизни представляет собой многосоставное явление и включает в себя подрежимы личной, семейной тайны и персональных данных.

Неприкосновенность частной жизни гарантируется Конституцией РФ, в частности ст. 23, закрепляющей данное право, ст. 24, запрещающей сбор, хранение, использование и распространение сведений о частной жизни человека без его согласия, а также недавно введенной в действие ст. 152.2 ГК РФ. Исходя из вышесказанного, сведения, затрагивающие неприкосновенность частной жизни, на законном основании могут стать известными только лицам определенных профессий или должностным лицам государственных и муниципальных органов, следовательно, их охрана осуществляется административно-правовых в режимах профессиональной или служебной тайн.

В то же время такая составная часть тайны частной жизни, как подрежим персональных данных, обладает большим количеством особенностей. Рас-

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. I, ст. 44; 2007. № 31, ст. 4011.

смотрим его более подробно. Персональные данные – любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация. Эти сведения не могут быть использованы без письменного согласия субъекта персональных данных. Конфиденциальность подобной информации устанавливается, в частности, ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

По нашему мнению, объектами административно-правового режима персональных данных являются:

- сведения биографического и опознавательного характера;
- личная информация;
- сведения о семейном положении;
- информация об имущественном, финансовом, материальном положении;
- сведения о состоянии здоровья.

Персональные данные становятся объектом правоотношений между субъектом персональных данных (лицо, к которому относятся эти сведения, или их наследники) и оператором персональных данных (государственный или муниципальный орган, юридическое или физическое лицо, организующие и (или) осуществляющие обработку персональных данных, а также определяющие цели и содержание обработки персональных данных).

Права и обязанности субъектов персональных данных и операторов персональных данных устанавливаются в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>1</sup>.

Персональные данные предоставляются субъектами персональных данных самостоятельно, и обрабатывается такие сведения только с согласия субъектов персональных данных (за исключением ситуаций, перечисленных

---

<sup>1</sup> См. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3451; 2011. № 31, ст. 4701.

в ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»). В отношении подобной информации соблюдается, как уже отмечалось, режим конфиденциальности, то есть если оператор персональных данных получил такие сведения. Он должен обеспечивать их сохранность, за исключением некоторых случаев, установленных законодательно. К ним относятся: обезличивание персональных данных; субъект персональных данных изъявил желание на снятие секретности со своих данных; если персональные данные являются общедоступными.

К общедоступным персональным данным относится информация, которая размещена в общем доступе с письменного согласия субъектов персональных данных или законодательно установлен свободный доступ.

Однако если суд, уполномоченный государственный орган или сам субъект персональных данных примет решение об исключении персональных данных из общедоступных источников, такое решение должно быть незамедлительно исполнено.

При этом нельзя забывать и о другой стороне явления: чрезмерная открытость и доступность информации ограниченного доступа также может привести к нарушению прав граждан и соответственно нарушит формирование демократических основ. В связи с этим хотелось бы привести пример опыта Германии. Защита персональной информации в Германии обеспечивается системой федеральных уполномоченных, осуществляющих свои полномочия в 16 землях Германии. При этом эти должностные лица имеют различный объем полномочий в зависимости от законодательства соответствующих земель. Официальное название этой должности – Уполномоченный по защите персональных данных. Такую должность имеют только 9 лиц, статус остальных отличается рядом особенностей. Семь субъектов Федерации Германии имеют особый орган по защите персональной информации, в других случаях защиту персональных данных осуществляют органы внутренних дел соответствующей земли<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Аганов А.Б.* Организационно-правовые проблемы информационного обеспечения государственных органов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 33-34.

Уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных в России, на который возлагается обеспечение контроля и надзора за соответствием обработки персональных данных требованиям настоящего федерального закона, является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи.

Управление доступом к базам данных операторов персональных данных, как указывает П. Анни<sup>1</sup>, осуществляется централизованно, то есть оператор персональных данных, к которым относятся и все работодатели (в том числе государственные и муниципальные органы), без согласия работника нарушить тайну его сообщений, в том числе и по электронной почте, не может. В то же время возникает правовой пробел, заключающийся в том, что отсутствует контроль за использованием электронной почты и доступом в Интернет на рабочем месте сотрудника со стороны работодателя. Как показывает практика, многие сотрудники злоупотребляют свободой использования легко доступных информационных технологий, например, тратится много времени на общение в социальных сетях, или по электронной почте осуществляется массовая рассылка сообщений, не имеющих отношения к работе, и др.

Решением данного правового казуса может быть разработка внутренних правил пользования электронной почтой, Интернетом и другими информационными технологиями в соответствующем юридическом лице. В данные правила целесообразно включать обязательность подписания договора с сотрудником о том, что все сообщения, отправляемые с электронных адресов организации, подлежат контролю и проверке со стороны соответствующих структурных подразделений и если сотрудник использует подобные средства в личных целях, то он не может претендовать на защиту конфиденциальности данной информации.

---

<sup>1</sup> См.: Анни П. О «тонком» клиенте замолвите слово // Российская газета. 2003. 5 апр.

В Англии аналогичная проблема возникла после рассмотрения и принятия Закона о регулировании следственных действий (The Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA))<sup>1</sup>, в котором предусматривается возможность контроля и блокировки электронных сообщений, телефонных переговоров и даже ключей шифрования.

В то же время вступили в юридическую силу Акт о правах человека 1998 г. и Законная Деловая Практика (The Lawful Business Practice regulations), в которых предусматривается право на защиту информации о частной жизни, в частности, телефонных переговоров, почтовых сообщений и т.п.

Профсоюзы считали, что RIPA предоставляет излишние полномочия работодателям в области контроля частной информации. Одновременно со стороны работодателей поступали упреки в практической невозможности обязательного получения согласия отправителя и получателя сообщений (как того требуют законодательные нормы для обоснования соответствующего контроля). В результате в действующие нормы были внесено ряд изменений<sup>2</sup>.

В настоящее время работодатель должен получить согласие как отправителей, так и получателей сообщений на осуществление контроля за подобным общением. Исключение сделано только для ситуаций, в которых:

- 1) устанавливается факт (к примеру, сделки);
- 2) предотвращается или обнаруживаются признаки преступления или неправомерного использования информационной системы или информационных технологий;
- 3) обеспечивается эффективная работа данной информационной системы.

Более того, подобные действия работодателя возможны только для достижения целей бизнеса и при условии принятия работодателем всех «разум-

---

<sup>1</sup> RIPA (2000) был одобрен 28 июля 2000 г. и поэтапно вступил в силу в течение осени 2000 / весны 2001. URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/RIPA> (дата обращения: 20.02.2011).

<sup>2</sup> Shaw Pittman. Regulation of Investigatory Powers Act. ALERT. December 2000. Number 5: URL: <http://library.lp.findlaw.com/articles/00104/003812.pdf> (дата обращения: 25.03.2010).

ных мер» для предупреждения отправителя и получателя сообщений о возможности перехвата сообщений.

Подобные нормы логично было бы внести и в российское законодательство как один из возможных эффективных путей решения данного противоречия.

Далее рассмотрим административно-правовой режим коммерческой тайны как следующей разновидности административно-правовых режимов конфиденциальной информации. Так, ст. 1 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»<sup>1</sup> устанавливает, что под коммерческой тайной понимается режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду.

Информация, составляющая коммерческую тайну (секрет производства) – сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны.

С. В. Строгонова выделяет следующие признаки, на основании которых можно защищать сведения в режиме коммерческой тайны:

информация должна обладать действительной или потенциальной коммерческой ценностью в результате того, что она неизвестна третьим лицам;

информация должна находиться в ограниченном доступе;

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3283; 2007. № 31, ст. 4011.

владелец подобных сведений должен принимать меры по ее защите<sup>1</sup>.

В Федеральном законе от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» перечисляются меры, принятие которых свидетельствует об установлении административно-правового режима коммерческой тайны, к которым относятся:

1) установление перечня сведений, подлежащих охране в режиме коммерческой тайны;

2) исключение свободного доступа к такого рода сведениям путем определения процедуры обращения с этой информацией;

3) установление контроля процедур обращения со сведениями, подлежащими охране в режиме коммерческой тайны;

4) осуществление строгого учета лиц, получающих доступ к сведениям, подлежащим охране в режиме коммерческой тайны;

5) обязательное указание в трудовых договорах с работниками и в гражданско-правовых договорах с контрагентами на порядок регулирования отношений по использованию информации, подлежащей охране в режиме коммерческой тайны;

б) обязательное использование грифа «коммерческая тайна» на материальных носителях (документах), содержащих сведения, подлежащие охране в режиме коммерческой тайны.

В целях охраны конфиденциальности информации работодатель обязан:

1) ознакомить под расписку работника, доступ которого к информации, составляющей коммерческую тайну, необходим для выполнения им своих трудовых обязанностей, с перечнем информации, составляющей коммерческую тайну, обладателями которой являются работодатель и его контрагенты;

2) ознакомить под расписку работника с установленным работодателем режимом коммерческой тайны и с мерами ответственности за его нарушение;

---

<sup>1</sup> См.: *Строганова И. В.* Указ. раб. С. 7.



3) создать работнику необходимые условия для соблюдения им установленного работодателем режима коммерческой тайны.

В ст. 5 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» закрепляется перечень сведений, в отношении которых не может быть установлен режим конфиденциальности лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность.

Интерес в связи с рассматриваемой проблемой представляет административно-правовое регулирование инсайдерской информации. После принятия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об инсайдерской информации) можно говорить о введении нового административно-правового режима — режима инсайдерской информации.

Причем в данном Законе вводится как административная, так и уголовная ответственность за его нарушение, а нацелен он на то, чтобы обеспечить рыночный механизм ценообразования; укрепить доверие инвесторов; обеспечить эффективное развитие рынков финансовых инструментов и товаров и их международную конкурентоспособность, обусловленные наличием правовых методов, предотвращающих, выявляющих и пресекающих злоупотребления на указанных рынках при неправомерном использовании инсайдерской информации и манипулировании рынками.

Следует отметить, что несмотря на наличие в УК РФ соответствующих статей, уголовное законодательство не содержит манипулирования. Порядок признания того или иного действия манипулированием сейчас предусмотрен ст. 51 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1918; 2009. № 52, ч. I, ст. 6428.

Законом об инсайдерской информации дано ее легальное определение. Так, в силу ст. 2 указанного Закона она должна обладать следующими признаками:

- точностью, конкретностью, нераспространяемостью;
- способностью существенно влиять на ценообразования финансовых и (или) товарных рынков;
- включаться в перечень инсайдерской информации<sup>1</sup>.

Также инсайдерская информация может обладать таким факультативным признаком, как необходимость защиты подобной информации в режиме коммерческой, служебной, банковской тайн, тайны связи и иной охраняемой законом тайны.

Пункт 5 ст. 3 Закона об инсайдерской информации определяет сведения, которые к инсайдерской информации не относятся. Таковыми являются сведения, ставшие доступными неограниченному кругу лиц, в том числе в результате их распространения; исследования, прогнозы и оценки в отношении финансовых инструментов, иностранной валюты и (или) товаров; рекомендации и (или) предложения об осуществлении операций с финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами на основе общедоступной информации.

По мнению В. Зверева, какие бы меры в этом направлении государство ни принимало, всё равно лица, выступающие на рынке, не могут располагать одинаковыми сведениями (даже если все эти сведения будут раскрыты), вследствие того, что они в различной степени информированы об изменениях в ситуации и по-разному реагируют на полученные сведения. Тот, кто наиболее проницателен и наиболее удачно использует информа-

---

<sup>1</sup> См.: Приказ ФСФР России от 12 мая 2011 г. №11-18/пз-н (в ред. от 28 февраля 2012 г.) «Об утверждении Перечня информации, относящейся к инсайдерской информации лиц, указанных в пунктах 1–4, 11 и 12 статьи 4 Федерального закона "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", а также порядка и сроков раскрытия такой информации»: зарегистрировано в Минюсте России 22 июля 2011 г. № 21448 // Российская газета. 2011. 5 авг.; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 29.

цию, находящуюся в его распоряжении, извлечёт наибольшую выгоду. Так как информация является товаром, имеющим стоимость, информационное неравенство всегда будет оставаться из-за того, что не всякий субъект имеет возможность платить за информационные услуги, ибо порой информация стоит очень дорого. Купить можно практически любую информацию, в том числе и нераскрытую, вопрос — в цене. Однако это проблема того же порядка, что и коррупция<sup>1</sup>.

Таким образом, административно-правовой режим информационного ресурса устанавливается для того, чтобы обеспечить возможность собственнику информационного ресурса распоряжаться им в полной мере, в том числе ограничивать доступ к нему.

Административно-правовые режимы информационных ресурсов можно разделить по доступности: *режим свободного доступа (или общий режим)*, включающий в себя: режим информационных ресурсов, отнесенных к общественному достоянию; режим массовой информации; режим исключительных прав на объекты информационных ресурсов, режим «одного окна» и т. п.; *режим ограниченного доступа (или специальный режим)*, содержащий административно-правовые режимы: сведений, подлежащих охране в режиме государственной тайны, и конфиденциальной информации. Административно-правовой режим конфиденциальной информации, в свою очередь, делится на административно-правовые режимы коммерческой тайны, тайны частной жизни, служебной тайны, профессиональной тайны и инсайдерской информации.

Административно-правовой режим служебной тайны нуждается в законодательном оформлении как общего понятия «служебная тайна, так и основных его признаков. Также требуется устранение правового пробела: определения оснований административной ответственности работодателей при нарушении ими административно-правового режима тайны частной

---

<sup>1</sup> См.: Зверев В. Некоторые комментарии к закону об инсайдерской информации // Ценные бумаги. 2009. № 13–18.

жизни работников. Так, в Федеральном законе «О персональных данных» установлено обязательное согласие работника на обработку его данных работодателем (оператором персональных данных). По аналогии с данной нормой требуется ввести норму, обязывающую работников брать письменное согласие на контроль за телефонными переговорами, электронными сообщениями и другими подобными действиями, осуществляемыми ими на рабочем месте в рабочее время с использованием технических средств работодателя.

Административно-правовые режимы информационных ресурсов также можно разделить по форме выражения: режим документированной информации и режим электронного документа.

Установление административно-правового режима информационных ресурсов предполагает обязательное определение последовательного технологического совершения определенных действий, которые должны выполняться в определенном административном порядке, иначе действующие правовые нормы будут неадекватны существующей действительности.

## ГЛАВА III. СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

### § 1. Особенности административно-правового статуса субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий

Исходя из того, что государственное управление представляет собой форму реализации функций государства его органами и должностными лицами как разновидность социального публичного управления, именно государственное управление является той основной сферой, в которой действуют и применяются нормы административного права. Субъектами же процесса государственного управления могут быть физические и юридические лица, которые участвуют в этом процессе в качестве управляющих субъектов или подчиненных субъектов управленческих отношений. При этом физические лица и общественные объединения, как правило, выступают в качестве участников — подчиненных субъектов управленческих отношений. В свою очередь государственные органы, их структурные подразделения и служащие выполняют роль управляющих субъектов в административно-правовых отношениях.

Под *государственными органами* понимаются органы государственной власти и управления Российской Федерации, органы государственной власти и управления субъектов РФ и иные государственные органы, образуемые в соответствии с Конституцией РФ и иным федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

Статья 11 Конституции РФ посвящена субъектам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, а именно в ней идет речь о Президенте РФ, Федеральном Собрании (Совете Федерации и Государственной Думе), Правительстве РФ, судах РФ. В ст. 129 Конституции РФ устанавливается правовой статус прокуратуры РФ, которая составляет единую централизованную систему надзорных органов государственной власти РФ и др.

Следует отметить, что в 1994 г. Указом Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации»<sup>1</sup> уже образовывался Комитет при Президенте РФ по политике информатизации, основные задачи которого состояли в следующем:

разработка стратегических государственных направлений и проектов нормативных актов в сфере информатизации;

осуществление государственного контроля за созданием и использованием государственных информационных систем и сетей, а также их государственной экспертизы;

подготовка федеральных программ в информационной сфере информатизации и контроль за их реализацией;

совершенствование правового регулирования информационного рынка;

организация международного сотрудничества в информационной сфере<sup>2</sup>.

Основная роль в системе административно-правового регулирования в сфере применения информационных технологий сегодня, безусловно, принадлежит Министерству связи и массовых коммуникаций РФ. В п. 1.3 Регламента Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, утвержденного приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 3 ноября 2009 г. № 139<sup>3</sup>, обозначено, что Министерство есть федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции по разработке государственной стратегии и правовому регулированию в информационной сфере, в том числе при использовании информационных технологий для формирования государственного информационного ресурса и обеспечения доступа к нему.

---

<sup>1</sup> См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4, ст. 305; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31, ст. 3096; 1999. № 16, ст. 1967.

<sup>2</sup> Деятельность этого Комитета при Президенте РФ прекращена Указом Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 710 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента РФ и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 года № 1177» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 28, ст. 3422; 1999, № 16, ст. 1967.

<sup>3</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 4.

Административно-правовое управление информационным ресурсом должно быть обусловлено принципами признания права собственности на него в целях создания правовой основы регулирования взаимоотношений и введения государственного информационного ресурса в гражданский оборот. При этом право собственности государства на информационный ресурс, создаваемый, приобретаемый, накапливаемый за счет средств государственного бюджета всех уровней, должно превалировать. Любое министерство или ведомство может быть только владельцем или пользователем создаваемого накапливаемого за счет средств бюджета информационного ресурса. Исходя из того, что государственный информационный ресурс представляет собой объект собственности, управление им на основании ст. 114 Конституции РФ осуществляет Правительство РФ посредством назначения специального федерального органа исполнительной власти, наделенного соответствующими полномочиями. Как правило, такими органами являются федеральные агентства в соответствующих сферах управления и экономики.

Объем компетенции каждого федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ по осуществлению распоряжением, владением или пользованием государственным информационным ресурсом должен определяться в положении о статусе этого органа.

Следует отметить, что субъекты государственного управления осуществляют тесное взаимодействие с органами местного самоуправления по следующим направлениям: во-первых, государство осуществляет правовое регулирование местного самоуправления (в том числе и административно-правовое); во-вторых, органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями государственными органами, устанавливают контроль за выполнением переданных государственных полномочий; в-третьих, субъекты государственного управления взаимодействуют по финансовым и некоторым другим вопросам с органами местного самоуправления.

В свою очередь компетенция деятельности органов местного самоуправления и государственных органов в информационной сфере включают в себя следующие функции:

определение условий отбора информации, необходимой для обеспечения деятельности соответствующего органа власти;

обеспечение результативной подготовки решений уполномоченным органом путем модерирования информации по его функциям;

структуризация информации, ведение документооборота, предоставление информации в архивы и другие специализированные фонды;

обеспечение доступа к информации в соответствии с законом;

создание и обеспечение в постоянно актуальном состоянии информационных систем, банков и баз данных официальной информации, а также массовой информации в рамках полномочий органа власти;

организация информационной безопасности, в том числе при передаче другим органам государственной и муниципальной властей;

обеспечение учета информационного ресурса органа власти, установление ответственности за его неадекватность компетенции органа, неполноту, несвоевременность представления, хранения и использование информации не по назначению<sup>1</sup>.

В то же время при взаимодействии муниципальных и государственных органов власти при осуществлении информационной функции возникают некоторые проблемы. Так, в области почтовой связи органы местного самоуправления наделены рядом полномочий, например:

содействуют размещению на подведомственной территории объектов почтовой связи, в частности выделяют нежилые помещения или строят здания для размещения объектов почтовой связи;

в целях повышения эффективности деятельности и оказываемых услуг способствуют оснащению объектов почтовой связи информационными и инновационными технологиями;

---

<sup>1</sup> См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: учебник / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 212–213.



устанавливают объектам почтовой связи, находящимся в собственности муниципалитетов, режим работы;

в целях создания и поддержания устойчивости работы местных почтовых маршрутов обеспечивают помощь в доставке почтовых отправлений в установленные контрольные сроки в отдаленные населенные пункты;

включают в программы комплексного и социального развития муниципального образования аспекты, связанные с развитием, финансированием и техническим обеспечением объектов почтовой связи;

устанавливают льготы по уплате налогов организациям почтовой связи, которые зачисляются в соответствующие местные бюджеты, и арендной плате за пользование имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

помогают размещать почтовые ящики на подведомственной территории, контролируют наличие и сохранность абонентских почтовых шкафов и ящиков;

вносят предложения о развитии почтовой связи на подведомственной территории в государственные органы субъектов РФ<sup>1</sup>.

В то же время уже в Федеральном законе от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»<sup>2</sup> полномочия органов местного самоуправления в области связи были исключены. Обусловливалось это усилением вертикали власти и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, в котором в значительной мере конкретизированы предметы ведения муниципальных органов, вопросы связи также были исключены, то есть эта часть компетенции полностью подпадает под государственное, а стало быть и под административно-правовое регулирование, и в настоящее время полномочия в сфере

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3697; 2009. № 26, ст. 3122.

<sup>2</sup> См: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28, ст. 2895; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2009. № 52, ч. I, ст. 6441.

связи органам местного самоуправления могут быть делегированы государственными органами.

Таким образом, налицо проблема правовой коллизии: Федеральный закон «О почтовой связи» предусматривает специфические полномочия муниципальных органов, а Федеральный закон «О связи» — нет. Кроме того, административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов власти в части установления порядка работы с документами, установления режимов информации, ее структуризации, к сожалению, не достаточно. Необходимо установление фильтров входящей информации и их административно-правовое регулирование. Большой объем такой информации может вызвать остановку работы государственных и муниципальных органов, при этом поток входящей информации имеет особое значение для обеспечения связи органа власти с внешней средой. Поэтому особенно важен внимательный подход к разработке различных положений и инструкций по обработке и подготовке к представлению руководству входящих документов.

Кроме того, необходимо обеспечить систематизацию информации, как входящей, так и исходящей, в зависимости от категории доступа. По категориям доступа информация может быть разделена на открытую информацию; информацию, составляющую государственную тайну, персональные данные, коммерческую тайну, тайну частной жизни, профессиональную и т. д. До тех пор, пока в соответствующем органе власти находится эта информация в пределах функциональной деятельности органа, должен обеспечиваться надлежащий режим доступа. Отсюда следует, что целесообразно структурировать информацию по категориям доступа, урегулировать работу с такого рода информацией специальными инструкциями<sup>1</sup>.

В процессе реализации своих функций государственные и муниципальные органы не только получают информацию, необходимую для обеспечения постоянного взаимодействия с подчиненными им структурами, с

---

<sup>1</sup> См.: *Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Указ. раб. С. 209.

другими органами власти, физическими и юридическими лицами, но и предоставляют информацию другим пользователям, в том числе физическим и юридическим лицам, средствам массовой информации, а также государственные и муниципальные органы предоставляют информацию друг другу. Это, в свою очередь, обуславливает тесное взаимодействие государственных и муниципальных органов на трех уровнях: федеральном, субъектов РФ и муниципальном. Отсюда следует, что административно-правовое регулирование использования информации необходимо создавать по двум направлениям: во-первых, в соответствии с ее административно-правовым режимом доступа; во-вторых, на основании правил открытости, свободного доступа к ней.

Особое значение для решения вышеперечисленных проблем административно-правового регулирования деятельности субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий является принятие специального федерального закона, регулирующего административно-правовой режим служебной тайны, законов об информационном обеспечении деятельности государственных и муниципальных органов, закона об административно-правовом режиме тайны частной жизни и т. д. Частично эти вопросы решены за счет включения отдельных административно-правовых норм в положения о структурных подразделениях государственных и муниципальных органов, в регламенты некоторых государственных и муниципальных органов, но при этом весь объем административно-правового регулирования этих проблем не обеспечивается.

По поводу государственных СМИ как субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий следует отметить, что само понятие «массовая информация» является юридической фикцией<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Федотов М. А. Правовое регулирование в сфере массовой информации // Информационное право: учебник / под ред. Б. Н. Топорнина. 2-е изд., с изм. и доп. СПб., 2005. С. 300.

Наиболее подробно проблему применения юридических фикций в административном и информационном праве исследовал О.В. Танимов<sup>1</sup>, который подчеркивал, что в условиях применения информационных технологий в общественных отношениях законодательное регулирование требует активного применения юридических фикций, так как это способствует преодолению правовой неопределенности в названных условиях. В информационной сфере наиболее обосновано применение юридических фикций. Это связано в первую очередь с тем, что основные категории, имеющие особое значение в информационном обеспечении государственных и муниципальных органов, сконструированы как юридические фикции, к которым относятся понятия «информация», «информационный ресурс», «право на доступ к информации», «средства массовой информации»<sup>2</sup>, «электронный документ», «электронная подпись», «виртуальное лицо»<sup>3</sup> и др.

В правовой науке классическое определение юридической фикции дал Г.Ф. Дормидонтов, который определил юридическую фикцию как «известный прием мышления, состоящий в допущении признания существующим заведомо не существующего и наоборот»<sup>4</sup>. Кроме того, фикцию в праве можно определить как прием законодательной техники, который отображает внутренние свойства, присущие правовым нормам, или как противоположность закону, сущность которой направлена на отчуждение закона от интересов общества<sup>5</sup>. Представление информации как юридической фикции в законодательстве зародилось в странах Юго-Восточной Азии. Так, в законе Сингапура «Об электрон-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Танимов О. В.* Юридические фикции и проблемы их применения в информационном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2004. С. 11, 159–161.

<sup>2</sup> См.: *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Указ. раб. С. 313–320; *Ковалева Н.Н.* Информационное право России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 216.

<sup>3</sup> См.: *Андрющенко Е.С.* Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 74–75.

<sup>4</sup> *Дормидонтов Г.Ф.* Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Юридические фикции и презумпции. Ч. 1. Казань, 1895. С. 136.

<sup>5</sup> См., например: *Варьяс М.Ю.* К вопросу об юридическом лице как правовой фикции // Законотворческая техника современной России. Т. 2. Н. Новгород, 2001. С. 118–128; *Панько К.К.* Фикции в уголовном праве: в сфере законотворчества и правоприменении: дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 1998. С. 5–7.

ных сделках» понятие «информация» «означает данные, текст, образы, звуки, коды, компьютерные программы, программное обеспечение, базы данных»<sup>1</sup>. Аналогичный подход используется в законодательстве Гонконга<sup>2</sup>, США<sup>3</sup>, Индии<sup>4</sup>, Ирландии<sup>5</sup>. Исходя из того, что нормы-фикции приравнивают к понятиям, которые на самом деле различны<sup>6</sup>, информация, представляя собой фикцию, объединяет в себе любые информационные объекты, циркулирующие в электронной среде.

Представляется, что в административном и информационном праве юридическую фикцию стоит воспринимать как прием законодательной техники. Именно такая форма нормы права позволяет вводить новые юридические термины, признавая их правовую природу фикцией. В российской доктрине предмет информационного права определяется через такое очень формализованное понятие, как «информация», в отличие от европейской и англо-американской правовой доктрины, которая определяет информационное право через понятие «информационные технологии»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> См. ст. 2 Закона Сингапура от 10 июля 1998 г. № 25 «Об электронных сделках» // *Шамраев А.В.* Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. М., 2003. С. 785.

<sup>2</sup> См. ст. 2 Ордонанса Гонконга от 2000 г. № 553 «Об электронных сделках» // *Шамраев А.В.* Указ. раб. С. 610.

<sup>3</sup> См. ст. 106 Закона США от 30 июня 2000 г. «Об электронных подписях в глобальной и национальной коммерции» // *Шамраев А.В.* Указ. раб. С. 807.

<sup>4</sup> См. ст. 2 Закона Индии от 9 июня 2000 г. № 21 «Об информационных технологиях» // *Шамраев А.В.* Указ. раб. С. 644.

<sup>5</sup> См. ст. 2 Закона Ирландии от 10 июля 2000 г. № 27 «Об электронной коммерции» // *Шамраев А.В.* Указ. раб. С. 675.

<sup>6</sup> См.: *Кузнецова О.А.* Фиктивные явления в праве. Пермь, 2004. С. 72–73.

<sup>7</sup> *Barta J., Markiewicz R.* Glowne problemy prawa komputerowego. Warszawa, 1993. *Junker A., Benecke M.* Computerrecht. 2. Aufl. Baden-Baden, 2000; *Informationsrecht 2000: Perspektiven für das nächste Jahrzehnt / Im Auftr. der Dt. Ges. für Recht u. Inform. hrsg. von Alfred Büllesbauch u. Tomas Heymann.* Köln, 2001; *Kugelman D.* Die informatorische Rechtsstellung des Burgers: Grundlagen und verwaltungsrechtliche Grundstrukturen individueller Rechte auf Zugang zu Informationen der Verwaltung. Tübingen: Mohr, 2001. S. 285, 302–305; *Druey J.N.* Information als Gegenstand des Rechts: Entwurf einer Grundlegung. S. 42–43; *Zulauf R.* Informationsqualität. Ein Beitrag zur journalistischen Qualitätsdebatte aus der Sicht des Informationsrechts: Dissertation / Genehmigt auf Antrag vor Prof. Dr. Rolf H. Weber. Zurich: Schulthess Juristische Medien AG, cop. 2000. S. 32–33; *Kröger D.* Informationsfreiheit und Urheberrecht. München, 2002. S. 1, 168, 172; *Hoeren T.* Grundzüge des Internetrechts: E Commerce / Domains / Urheberrecht. München, 2001; *Smith Graham J.H.* Internet law and regulation / By Graham J.H. Smith and contributors from Bird & Bird: Simon Chalton et al. 3. ed., reprint. London,

Однако и тот и другой подходы не могут обойтись без использования юридических фикций.

Отсюда можно сделать вывод, что данный правовой феномен является весьма конструктивным инструментом для обеспечения контроля и регулирования общественных отношений в информационном праве, а следовательно, формалистический подход в праве имеет ярко выраженное позитивистское направление, обусловленное необходимостью применения юридических фикций на современном этапе развития общества.

Таким образом, важнейшей задачей при определении административно-правового статуса субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий является обеспечение массового информационного обслуживания на основе государственного информационного ресурса. К сожалению, государственные и муниципальные органы, владеющие соответствующим информационным ресурсом, не осуществляют массового информационного обслуживания, что связано в том числе с отсутствием у них соответствующих технологических, кадровых, организационных и финансовых возможностей. В этих случаях перспективным было бы создание системы, обеспечивающей взаимодействие с негосударственными информационными службами, которые производили бы информационные продукты и оказывали бы информационные услуги, основываясь на использовании государственных информационных ресурсов. В связи с этим необходимо обеспечить административно-правовое регулирование системы взаимодействия органов власти и негосударственных информационных служб по поводу использования государственных информационных ресурсов и условий распространения информационных продуктов и услуг.

---

2002; *Чеховская С.А.* Правовые проблемы применения информационных технологий в предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 44. *Cevenini C., Cunegatti B., Cocco C.D.* et al. Codice di diritto dell'informatica: Annotato con la giurisprudenza / A cura di Enrico Pattaro. Padova, 2000; *Bainbridge David I.* Introduction to computer law. 4.ed. Harlow; London; New York: Longman, 2000; *Rowland D., Macdonald E.* Information technology law. 2. ed. London; Sydney: Cavendish publishing, cop. 2000.

## **§ 2. Электронное государство как основная форма реализации информационной функции государства на современном этапе**

Несмотря на свою новизну, такие понятия, как «электронное государство», «электронное правительство», «электронное государственное управление» и т.п., являются достаточно устоявшимися и постоянно используемыми в правовой литературе и в юридических документах.

Рассмотрим различные подходы к определению названных и подобных понятий. Например, Э. В. Талапина считает, что электронное государственное управление — это новая интерактивная форма взаимоотношений государственных органов между собой, а также с физическими и юридическим лицами в области государственного управления<sup>1</sup>.

С точки зрения Л. В. Приходько, электронное государство — это метод осуществления государственной власти, основанный на использовании информационных технологий и подразумевающий организацию деятельности с помощью информационных технологий органов исполнительной власти — «электронное правительство», представительной власти — «электронный парламент», судебной власти — «электронное правосудие»<sup>2</sup>.

Мы поддерживаем такой подход к разграничению этих терминов, но следует подчеркнуть, что, электронное государство — это способ организации государственной власти, который основывается на интернет-технологиях и информационной инфраструктуре и предназначен для предоставления информации и информационных услуг государственными и муниципальными органами различным субъектам, для того чтобы повысить прозрачность работы государственных и муниципальных структур и предоставить населению возможность интерактивного участия в принятии решений<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Талапина Э. В. Информационная функция государства // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 248.

<sup>2</sup> Приходько Л. В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» // Государство и право. 2007. № 9. С. 82.

<sup>3</sup> См.: Ковалева Н.Н. Информационное право России: учебное пособие. 2-е изд., доп. и перераб. С. 79.

В связи с этим для реализации целей электронного государства создаются государственные и муниципальные интернет-сайты, реализующие право субъектов на доступ к информации, выполняющие коммуникативную функцию. Кроме того, за информацию, которая размещается на подобном сайте, государственные и муниципальные органы несут полную ответственность.

И. Л. Бачило отмечает, что пока нет однозначного понимания терминов «электронное государство» и «электронное правительство»<sup>1</sup>. Однако она не дифференцирует данные понятия, а фактически предлагает употреблять их в качестве синонимов. Такой подход к проблеме представляется не совсем верным, так как он привел к тому, что фактически тесно связанные проблемы оказания электронных государственных и муниципальных услуг и электронного правительства оказались структурно в разных разделах. Однако оказание электронных государственных услуг является частью электронного правительства. В то же время использование термина «электронное государство» позволяет проводить исследование данных правовых явлений более масштабно, вовлекая в этот процесс не только правовые, но и социальные, политические и экономические инструменты.

Следует отметить, что ученые по-разному толкуют понятие электронного правительства. По мнению О. С. Соколовой, это совокупность государственных органов исполнительной власти, которые реализуют свои полномочия с помощью информационных технологий<sup>2</sup>. А.А. Тедеев в этом понятие выделяет две составляющие: развитие системы интернет-сайтов государственных и муниципальных органов и развитие информационной инфраструктуры<sup>3</sup>. Д. А. Милованцев наполняет содержание термина «электронное правительство» предоставлением государственных услуг в электронной форме и внедре-

---

<sup>1</sup> См.: *Бачило И. Л.* Информационное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 396–398.

<sup>2</sup> См.: *Соколова О. С.* Правовые и организационные основы формирования «электронного правительства» в Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции «Стратегия и механизм управления: опыт и перспективы» (г. Вологда, 4–5 апреля 2008 г.). Вологда, 2008. С. 278.

<sup>3</sup> См.: *Тедеев А. А.* Информационное право: учебник. М., 2005. С. 101–122.



нием систем управления по результатам. При этом он подчеркивает, что электронное правительство позволит повысить эффективность административных механизмов взаимодействия с населением и юридическими лицами не только в ходе оказания государственных услуг, но и позволит сформировать новые социально ориентированные механизмы обслуживания граждан<sup>1</sup>.

Кроме того, электронное правительство может определяться как применение информационных технологий в государственном управлении<sup>2</sup>, как единая социально ответственная и информационно открытая организация власти<sup>3</sup>, как особая система организационно-технических средств, обеспечивающих взаимодействие государства и граждан, бизнеса, других органов власти<sup>4</sup>, как применение новых информационных технологий, в том числе интернет-технологий, в органах государственного управления<sup>5</sup> и т. д.

По мнению отдельных ученых<sup>6</sup>, такой подход определяет электронное правительство как один из методов реформирования государственных структур и услуг. С этой точки зрения электронное правительство обеспечивает государственные структуры информационными технологиями и дублирует в электронном виде традиционную деятельность, соответственно влечет за собой значительные дополнительные бюджетные затраты, а значит экономически не выгодно. При другом подходе, который существует во многих странах, под электронным правительством понимают концепцию, направленную на показатели эффективности государства в целом.

---

<sup>1</sup> См.: *Милованцев Д. А.* Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти // Информационное общество. 2006. Вып. 2–3. С. 4–5.

<sup>2</sup> См.: *Чубукова С. Г., Элькин В. Д.* Основы правовой информатики (юридические и тематические вопросы информатики). М., 2005. С. 56–58.

<sup>3</sup> См.: *Приходько Л.* Электронное правительство как развитие идей электронной демократии. URL: <http://www.dissert.h10.ru/artical/prihodkoL1.html> (дата обращения: 01.02.2010).

<sup>4</sup> См.: *Шевурдяев С.Н.* Правовое сопровождение развития электронного правительства в России: новые идеалы и старые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 33.

<sup>5</sup> См.: *Жумаев Ю.Г.* Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством // Правовые вопросы связи. 2009. № 1. С. 14.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: *А. Голобуцкий А., Шевчук О.* Электронное правительство. URL: <http://golob.narod.ru/egovperru.html> (дата обращения: 01.02.2010).

Правовое закрепление рассматриваемой категории впервые появилось в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства — «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»<sup>1</sup>. В Концепции два основных приоритета создания электронного правительства: обеспечение доступа населения к информации о деятельности государственных и муниципальных органов и предоставление государственных услуг в условиях использования информационных технологий.

В большей степени конкретизировала этот термин Концепция региональной информатизации до 2010 года. Приложения к ней содержат элементы функциональных подсистем электронного правительства субъектов РФ, например, подсистемы, предназначенные для оформления и учета лицензий и разрешений, а также ведения различных реестров, регистров и кадастров, оформления проездных документов и др.<sup>2</sup>

По мнению Р.В. Амелина, основным механизмом, определяющим концепцию формирования электронного правительства, является создание электронных административных регламентов<sup>3</sup>.

Так все-таки «электронное государство» или «электронное правительство»?

Английское понятие e-government переводится как «электронное правительство» или, что чаще, «электронное государство». И если в конце про-

---

<sup>1</sup> Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобрена распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 237; 2009. № 12, ст. 1429.

<sup>2</sup> См.: О концепции региональной информатизации до 2010 года: распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3419.

<sup>3</sup> См.: Амелин Р. В. Правовые аспекты разработки и применения автоматизированных информационных систем в государственном и муниципальном управлении: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 71.

шлого века исследователи не проводили разграничения между этими понятиями, считая их синонимами, то уже в настоящее время, как уже отмечалось, имеют место очень разные трактовки данных понятий. Представляется наиболее целесообразным подход, при котором каждому из этих понятий придается самостоятельное значение.

Деятельность электронного правительства реализуется путем создания онлайн-сервисов для физических и юридических лиц на едином портале, внедрения электронного документооборота в структурах исполнительной власти, закрытой специализированной информационной сети для обеспечения движения информационных потоков внутри государственных структур (например, GovNet), разветвленной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, систем криптографии и прочих способов защиты информации, электронной подписи, электронного ключа, смарт-карт, других средств санкционированного доступа к информации.

Отсюда следует, что электронное правительство обеспечивает не только более удобный доступ гражданам к государственной информации и услугам, возможность участия в демократических институтах общества, но и повышение качества этих услуг.

Внедрение технологий электронного правительства позволяет повысить эффективность государственного управления по следующим направлениям: во-первых, экономятся финансовые ресурсы за счет замены бумажных носителей электронными (так, в 2001 г. в США тратилось более миллиарда долларов в год на публикацию ряда документов на бумаге, которые одновременно были представлены и в сети)<sup>1</sup>; во-вторых, экономится время, обеспечивается доступ граждан к информации о деятельности государственных и муниципальных органов; в-третьих, населению предоставляется возможность непосредственно участвовать в принятии управленческих решений (например, в работе Открытого правительства, инициированного Д.А. Медведевым)<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> См.: *Гейтс Б.* Бизнес со скоростью мысли. 2-е изд., испр. М., 2001. С. 365.

<sup>2</sup> URL: <http://большоеправительство.рф/> (дата обращения: 25.02.2012).

в-четвертых, улучшается качество услуг, предоставляемых государственными органами; в-пятых, повышается уровень информированности населения.

Что касается реализации идей электронного правительства в субъектах РФ, то в Республике Татарстан уже есть «Электронное правительство» и проект «Электронный Татарстан». Администрация Тульской области подписала с компаниями ОАО «Ростелеком» и ОАО «ЦентрТелеком» трехстороннее Соглашение о сотрудничестве для реализации проекта о региональном сегменте «Электронное правительство». Руководство Волгоградской области внедряет комплексную информационную систему «Электронное правительство Волгоградской области», что, в свою очередь, обеспечило создание системы электронного документооборота, которая автоматизировала информационное обеспечение государственных и муниципальных органов области. В Ленинградской и Оренбургской областях также реализуется очередной этап создания «Электронного правительства»<sup>1</sup>.

В то же время, если рассматривать использование электронных технологий в процедуре голосования, то современное развитие информационных технологий дает возможность применять их и в момент голосования, а также во время подсчета голосов. Именно активное использование электронных технологий в избирательном процессе, в частности, интернет-технологий, позволяет сделать вывод о том, что электронное государство — это способ интерактивного влияния на принимаемые государственные решения, а не только способ оказания социальных услуг гражданам.

Интересный подход к наполнению термина «электронное государство» представила Н.Р. Маслова в своем докладе 2-3 февраля 2012 г. в Институте государства и права РАН на XI Международной конференции-семинаре «Об эволюции государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества», определив «электронное государство» как совокупность «электронного региона» и «электронного муниципалитета»,

---

<sup>1</sup> См.: *Судакова А.Г.* Развитие системы оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме. URL: <http://bujet.ru/article/110235.php> (дата обращения: 05.01.2012).

которые, в свою очередь, по ее мнению, включают в себя «электронную власть», «электронного гражданина» и «электронный бизнес». В то же время «электронная власть», по мнению Н.Р. Масловой, состоит из «электронного парламента», «электронного правительства» и «электронного правосудия»<sup>1</sup>. Думается, что такое структурирование «электронного государства» не соответствует пониманию государства с точки зрения теории государства и права<sup>2</sup>. В представленном подходе понятие «государство» значительно расширяется и хотя такой подход к структуре государства достаточно распространен в политологии, все же считаем, что в юридической науке более целесообразен вышеупомянутый подход, когда государство представляется системой находящихся в иерархической зависимости государственных органов.

12 февраля 2001 г. проходило заседание рабочей группы государств-членов Евросоюза по разработке критериев для «электронного правительства». Был принят перечень из 20 основных государственных услуг (12 – для населения и 8 – для организаций), предоставление которых является обязательным посредством информационных технологий<sup>3</sup>.

Так, для населения через Интернет должны быть доступны следующие услуги:

оплата подоходных налогов; подача декларации, получение извещения о проверке;

предоставление информации агентствами занятости при поиске работы;

оформление социальных пособий (обязательными являются три из четырех нижеперечисленных): пособие безработным; пособие семьям, имеющим детей; медицинские расходы; гранты для студентов;

---

<sup>1</sup> Аналогичную точку зрения Н.Р. Маслова высказывала ранее на секции «Медиакультура новой России» Международной научной конференции «Судьба России: вектор перемен». См.: *Маслова Н.Р. «Электронный регион» как сегмент «электронного государства»*// URL: <http://ural-yeltsin.ru/usefiles/media/Maslova.doc> (дата обращения: 18.02.2012).

<sup>2</sup> Под государством понимается особая суверенная организация политической власти, представляющая собой структурно-организационный механизм, который представлен системой находящихся в иерархической зависимости государственных органов. См., например: Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М., 2009. С. 11.

<sup>3</sup> См., например: URL: [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/action\\_plan/pdf/ego\\_vindicators.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/pdf/ego_vindicators.pdf) (дата обращения: 20.02.2005); URL: <http://www.processconsulting.ru/project/referat/ref7.htm> (дата обращения: 20.02.2005).

получение личных документов (паспорта и водительских прав);  
регистрация транспорта;  
подача заявления в компетентные органы на разрешение строительства;  
подача заявления в полицию о совершенном правонарушении;  
поиск информации в общественных библиотеках;  
получение свидетельств о рождении и регистрации брака;  
подача документов для поступления в вузы;  
публикация объявлений о смене адреса для физических лиц;  
запись на прием и получение информации о наличии услуг в лечебно-профилактических учреждениях.

В свою очередь, для организаций государством должны предоставляться следующие услуги:

уплата социальных взносов на сотрудников;  
подача деклараций и получение извещений о корпоративных налогах;  
подача заявлений и получение извещений о налоге на добавленную стоимость;  
регистрация нового юридического лица;  
подача информации в статистические службы;  
подача таможенной декларации;  
получение разрешений от экологических структур;  
осуществление закупок для государственных нужд.

Государственные электронные услуги являются неотъемлемой частью более широкого понятия «электронное государство»<sup>1</sup>. Государства находятся на разных этапах внедрения технологий электронного государства и весьма дифференцированно подходят к определению этого понятия.

Так, согласно Закону США «Об электронном государстве» 2002 г. термин «электронное государство» означает использование государством сети Интернет и других информационных технологий для того, чтобы расширить

---

<sup>1</sup> См.: Ковалева Н.Н. Соотношение терминов «электронное государство» и «электронное правительство»// Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 6. С. 106–109.

доступ общественности и государственных органов к государственному информационному ресурсу и государственным службам и повысить эффективность и качество работы последних<sup>1</sup>.

В настоящее время лишь немногие государства приняли подобные законы. Кроме Закона США, следует отметить законы Дании, Италии, Греции, Финляндии, законодательство отдельных кантонов Швейцарии.

Необходимо подчеркнуть, что основным источником финансирования внедрения технологий электронного государства, как правило, является само государство, хотя возможно участие бизнес-структур и даже международных организаций. В то же время наиболее эффективно, выгодно и безопасно использовать программное обеспечение, компьютерную технику и сетевое оборудование отечественного производства, так же как и решение кадрового вопроса лучше осуществлять за счет отечественных специалистов. Это осознают страны-лидеры внедрения технологий «электронного правительства». Примером как раз может служить законодательное закрепление в США государственного бюджета как основного источника финансирования.

Первый этап создания государственной сетевой инфраструктуры в Российской Федерации практически завершился в 2002 г. На сегодняшний день все федеральные органы исполнительной власти имеют устойчиво функционирующие интернет-сайты<sup>2</sup>.

Впервые Перечень регулярной обязательной информации для размещения федеральными органами исполнительной власти в российском сегменте сети Интернет был подготовлен и утвержден в 2001 г. (письмо от 27 июня 2001 г. МК-П44-11243)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Анализ закона об электронном государстве США 2002 г.: Информационные ресурсы развития Российской Федерации: Правовые проблемы. М., 2003. С. 380–387.

<sup>2</sup> См.: Информационные технологии в среде взаимодействия государства и гражданского общества (Концепция. Мировой опыт. Перспективы в России): материалы научно-практической конференции в Российской академии государственной службы при Президенте РФ (Москва, 6 июня 2002 г.). М., 2002.

<sup>3</sup> URL: <http://www.russianlaw.net/law/estate/egov/t28/> (дата обращения: 22.02.2011).

9 февраля 2009 г. был принят Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup>. Частью 1 ст. 13 данного Закона определяется содержание информации о деятельности государственных и муниципальных органов, которая должна быть размещена в сети Интернет.

В отношении органов исполнительной власти было принято постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>, утвердившее Перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство которой осуществляет Правительство РФ, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет. Названный Перечень содержит 8 разделов:

- I. Общая информация о федеральном органе исполнительной власти.
- II. Информация о нормотворческой деятельности названных органов.
- III. Информация о текущей деятельности указанных органов (в пределах компетенции).
- IV. Статистическая информация о деятельности федерального органа исполнительной власти.
- V. Информация о координационных и совещательных органах при федеральном органе исполнительной власти или его территориальном органе.
- VI. Информация о кадровом обеспечении указанных органов.
- VII. Информация о работе с обращениями различных субъектов права.
- VIII. Сведения о государственных информационных системах, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, его территориальным органам.

Помимо категории размещаемой информации, Перечнем определена и периодичность ее размещения.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; 2011. № 29, ст. 4291.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5832.



Следующий этап характеризуется предоставлением пользователям возможных государственных услуг информационного характера.

В настоящее время формируется инфраструктура электронного взаимодействия государственных и муниципальных органов и общества. Создается интерактивный сервис для журналистов и редакций СМИ, обеспечивающий возможности онлайн-аккредитации журналистов на мероприятия, проводимые в федеральных исполнительных органах власти, что имеет особое значение для региональных СМИ. Портал gosuslugi.ru, являясь современным каталогом сетевых ресурсов государственных органов, не только обеспечивает полноценные поисковые и иные сервисы, но и позволяет осуществлять мониторинг ситуации в сфере предоставления государственных услуг в электронной форме.

Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002–2010 годы)» одним из самых приоритетных определен проект электронного государства, который включил в себя такие подпроекты, как: электронное правительство, телемедицина, дистанционное образование, что, в свою очередь, позволяет утверждать, что в настоящее время практически сложилась информационная система государственного управления, в которой используются преимущественно информационные технологии для реализации публичной власти. В частности, названная Программа была направлена именно на обеспечение информационной прозрачности и открытости деятельности государственных и муниципальных органов, эффективного взаимодействия государства и общества с использованием информационных технологий. Одним из современных инструментов, способным обеспечить эффективное интерактивное взаимодействие граждан и органов власти, является технология универсальных электронных карт в системах межведомственного электронного взаимодействия органов власти. Кроме того, как уже говорилось, в рамках работ по достижению названных целей 9 февраля 2009 г. был принят Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления», на основе которого реализовано обязательное оперативное размещение органами государственной власти, в том числе и через сеть Интернет, текстов и проектов всех нормативных актов (включая рассматриваемые Федеральным собранием законопроекты, проекты постановлений правительства, все ведомственные нормативные акты, стенограммы парламентских слушаний, в том числе в комитетах и комиссиях, все результаты деятельности экспертных групп, работающих в интересах органов государственной власти), за исключением актов, содержание которых составляет государственную тайну.

Повышение эффективности государственного и муниципального управления на современном этапе развития общества невозможно без внедрения электронных, информационных технологий, что в свою очередь позволяет реализовывать гражданам свои права на доступ к информации и получать эффективные и удобные в использовании государственные услуги.

Следует отметить, что, с одной стороны, задача повышения эффективности взаимодействия государственных и муниципальных органов решается на основе интенсивного использования информационных технологий, например:

развитие системы внутриорганизационного документооборота;

постепенный отказ от использования в рамках закупок для государственных нужд программных продуктов с закрытыми (неопубликованными) исходными текстами программы, а также отказ от использования закрытых (неопубликованных) форматов документов и протоколов обмена данными;

развитие межведомственной системы электронного документооборота, благодаря которой сокращаются сроки обработки различных документов государственными и муниципальными органами при условии обеспечения совместимости стандартов и технических протоколов оборота информации;

развитие систем взаимодействия на уровне субъектов РФ и местного самоуправления, которые обеспечивают высокое качество принимаемых управленческих решений.

С другой стороны, развитие информационных технологий и внедрение их в административные процессы требует усиления межведомственного взаимодействия<sup>1</sup>.

Основные направления модернизации системы государственного и муниципального управления на основе внедрения информационных технологий — это направленность на совместимость стандартов и технических протоколов оборота информации, предоставление свободного доступа к информационно-телекоммуникационным сетям государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений, реализация отраслевых программ информатизации.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» служит правовым средством обеспечения развития сайтов государственных органов в сети Интернет, что, в свою очередь, в настоящее время является одним из главных направлений реализации технологий электронного правительства в России.

Как уже отмечалось, основным способом реализации идей электронного государства служат официальные сайты государственных и муниципальных органов. Они должны быть не только инструментом доступа к информации об их деятельности, но и одним из основных способов предоставления государственных услуг, при этом для их оказания необходимо организовать интерактивное взаимодействие. Л.Б. Ситдикова определяет понятие «информационная услуга» как действие, направленное на поиск, сбор, хранение, переработку, систематизацию, предоставление и распространение определенного объема информации, которая соответствует целям и запросу, определяемыми заказчиком<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. например: Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О Единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. от 8 июня 2011 г. № 451) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 38, ст. 4823; 2011. № 49, ч. 5, ст. 7284.

<sup>2</sup> См.: Ситдикова Л.Б. Правовое регулирование отношений в сфере оказания информационных и консультационных услуг в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 10–11.

Е. Ю. Осолоткина отмечает, что услуги, предоставляемые системами электронного правительства могут заключаться в следующих предоставляемых сервисах: информировании общественности (например, опубликование документов); одностороннем взаимодействии (публикация образцов документов), двустороннем взаимодействии (ответы на обращения в электронной форме) и юридически значимом взаимодействии<sup>1</sup>. Хотя все перечисленные возможности так или иначе обеспечивают доступ к информации, тем не менее, способы двустороннего взаимодействия очень ограничены и часто сводятся к личному приему граждан. По мнению И. М. Конобеевской, дальнейшее развитие законодательства должно решить эту проблему. В частности, она предлагает внести в Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» такой способ доступа, как возможность получения государственных и муниципальных информационных услуг посредством официального сайта, в том числе и предоставление платных информационных услуг в электронной форме<sup>2</sup>.

Работа в этом направлении предполагает разработку и внедрение типовых правил и критериев эффективности бюджетных расходов в информационной сфере, комплекса институциональных мероприятий, которые обеспечат координацию деятельности всех органов власти в информационной сфере.

Таким образом, основная задача процесса внедрения информационных технологий в работу государственных и муниципальных органов состоит в повышении эффективности их деятельности. Ее решение позволит гражданам беспрепятственно реализовывать право на доступ к информации и оказывать им государственные и муниципальные информационные услуги.

---

<sup>1</sup> См.: *Осолоткина Е. Ю.* Электронные услуги государственного сектора: взаимодействие процессов реформирования и ИКТ: Тезисы к докладу. URL: [www.petrozavodsk-mo.ru/html/upload/thesis.doc](http://www.petrozavodsk-mo.ru/html/upload/thesis.doc) (дата обращения: 01.02.2010).

<sup>2</sup> См.: *Конобеевская И. М.* Правовое регулирование порядка предоставления информации о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 75–76.

Кроме того, технологии электронного государства предоставляют гражданам возможности интерактивного участия в работе демократических институтов, в принятии управленческих решений. «Электронное государство» как способ организации государственной власти, основанный на использовании информационных технологий, определяет концепцию развития современного общества и включает в себя деятельность органов исполнительной власти — «электронное правительство», представительной власти — «электронный парламент», а также судебной власти — «электронное правосудие», то есть является более широким понятием по отношению к понятию «электронное правительство».

### **§ 3. Система органов власти, регулирующих процесс информатизации**

В Указе Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации» впервые была обозначена система государственных органов, реализующих государственную политику в сфере информатизации, которая включала в себя: органы управления при Президенте РФ; органы исполнительной власти, как федеральные, так и субъектов РФ.

Все ветви власти принимают участие в государственном управлении в информационной сфере<sup>1</sup>. При этом управление в общих чертах осуществляется Федеральным Собранием РФ; Президентом РФ; Правительством РФ; судами всех уровней.

К полномочиям этих органов в сфере информатизации можно отнести разработку и принятие государственной стратегии внедрения информационных технологий в государственную деятельность посредством принятия нормативных актов, государственных программ в информационной сфере; реализацию информационных прав физических и юридических лиц, а также государственный контроль и надзор в информационной сфере.

---

<sup>1</sup> Подробнее об обоснованности употребления термина государственное управление в информационной сфере рассмотрено ранее в Преамбуле к гл. 2.

К органам власти, обладающим наиболее широкой компетенцией в информационной сфере на федеральном уровне, в первую очередь относятся органы исполнительной власти<sup>1</sup>, среди которых можно выделить такие министерства, как: Минкультуры России; Минобрнауки России; Минпромторг России; Минкомсвязь России; Минюст России; Минэкономразвития России; МВД России и др.;

федеральные агентства: Росархив; Роспечать; Россвязь; Росстандарт;

федеральные службы: ФСБ России; Росстат; Росреестр; ГФС России; Роскомнадзор; Росфинмониторинг; Роспатент; Рособrnадзор.

Полномочия этой группы органов в сфере информатизации состоит в следующем:

1) реализация государственной стратегии внедрения информационных технологий в государственную деятельность, направленная на осуществление прав субъектов, участвующих в соответствующих отношениях;

2) координация деятельности в информационной сфере органов исполнительной власти, как федеральных, так и субъектов Федерации;

3) осуществление государственного учета: ведение государственных реестров, кадастров, списков, перечней;

4) лицензирование, сертификация и экспертиза услуг информационного характера;

5) создание условий для подготовки кадров, способных работать в условиях использования информационных технологий;

6) проведение научных исследований, методических и консультационных работ, а также создание рабочих групп, экспертных советов, временных творческих коллективов в сфере государственного управления в условиях использования информационных технологий;

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2290; Российская газета. 2011. 26 мая; Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2012. 22 мая.

7) привлечение к административной ответственности за правонарушения в информационной сфере.

Переход к электронному государственному управлению («электронному правительству», «электронному государству») – характерная тенденция современного этапа реформирования органов государственной власти Российской Федерации.

И. А. Василенко<sup>1</sup> называет следующие аспекты государственного управления<sup>2</sup> в условиях использования информационных технологий на современном этапе:

разработка государственной стратегии, концепций происходит с обязательным использованием информационных технологий;

разработка, реализация и оценка государственных программ осуществляется с использованием современных методов математического моделирования;

принятие управленческих решений на основе агрегирования информации и ее компьютерной обработки на всех трех уровнях: местном, субъектов Федерации и федеральном;

анализ, мониторинг и интерпретация социально-экономических и политических показателей, отражающих развитие территории;

применение эффективных способов получения, переработки, хранения и использования нужной социально-экономической, социально-политической и научной информации.

Если исходить из социальной теории, согласно которой каждому этапу развития общества соответствует определенный вид государства, то подобное соотношение можно представить следующим образом: конституционному государству соответствует доиндустриальное общество; правовому государству –

---

<sup>1</sup> См.: Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник. М., 2005. С. 79–80.

<sup>2</sup> Государственное управление — целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей (см.: Глазунова Н. И. Система государственного управления: учебник для вузов. М., 2003. С. 13).

индустриальное общество; социальному государству – постиндустриальное общество; электронному государству – информационное общество.

Электронное государство формируется в период, когда происходят качественные изменения в социальном состоянии (в том числе через кризисные ситуации). Их можно сопоставить с теми изменениями, которые имели место в государственном управлении при переходе от доиндустриального к индустриальному периоду общественного развития. В обоих случаях государство вынуждено активизировать регулятивную роль в экономическом развитии и расширять свои социальные функции.

Как отмечает И. Ю. Богдановская, в настоящее время государство, позиционируя себя, учитывает достижения предыдущих периодов: соответственно подразумевается, что электронное государство обладает достижениями и правового, и социального. В то же время в России государство развивается не поступательно, в силу исторических причин возникают дополнительные трудности одновременного построения и правового, и социального, и электронного государства. Отсутствие предшествующего социального опыта затрудняет и тормозит развитие электронного государства, для которого необходимы не только совершенная система информационно-коммуникационных технологий, но и высокий уровень правового развития. Усложнение социальных отношений вследствие эволюции информационно-коммуникационных технологий требует дальнейшего прогресса правовой базы, однако именно правовая основа электронного государства вырабатывается с наибольшим трудом<sup>1</sup>.

К тому же информационное общество имеет ряд специфических особенностей и характеристик<sup>2</sup>, к которым относятся:

решение проблемы информационного кризиса, а именно исключается противоречие между избыточным потоком информации и ее недостатком;

---

<sup>1</sup> См.: *Богдановская И. Ю.* Понятие электронного государства. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / отв. ред. И. Ю. Богдановская. М., 2009. С. 224–225.

<sup>2</sup> См.: *Основы информатики: учебное пособие* / под ред. А.Н. Морозевича. Минск, 2001. С. 20–21.



обеспечение приоритета информационного ресурса в отношении других;  
экономика развивается преимущественно по информационному, инновационному пути;

информационные технологии приобретают всеобъемлющий характер, охватывают все направления общественной деятельности человека;  
обеспечивается информационная общность всей цивилизации.

В Конституции Греции впервые на конституционном уровне было закреплено право личности на участие в информационном обществе<sup>1</sup>. Принятие поправки к греческой Конституции позволило поставить вопрос о юридическом содержании понятия «информационное общество», а также признать действия по развитию и внедрению информационно-коммуникационных технологий обязанностью государства. Право личности на участие в информационном обществе предполагает свободный доступ к сетям, участие в различных услугах информационного общества. Греческая доктрина исходит из того, что данное право не может быть ограничено, а правовые акты, направленные на ограничение, могут быть обжалованы в судебном порядке. Право на участие в электронной форме включает в себя<sup>2</sup> обязанность государства по созданию условий для доступа к электронной информации (продукции), к ее обмену и распространению.

Переход к информационному обществу осуществляется при активной роли государства, которое берет на себя организацию информационно-коммуникационной системы в публичной сфере. Именно государство разрабатывает целостную политическую концепцию перехода к информационному обществу. От него требуется не только разработка новых программ, но и создание общих условий для развития информационно-коммуникационных технологий.

Эффективное информационное обеспечение государственного управления создает возможности для реализации технологий электронного госу-

---

<sup>1</sup> *Papakonstantinou A.* The Constitutional Right of Participation in the Information Society // *Revue of Public and Administrative Law.* 2006. № 2. P. 233.

<sup>2</sup> *Papakonstantinou A.* *Op.cit.* P. 234.

дарства, которое, в свою очередь, определяет развитие информационного общества. От качества информационного обеспечения зависит обоснованность принимаемых решений и эффективность функционирования системы государственного управления. Высококачественным информационное обеспечение будет только при условии создания четкой, иерархично-организованной системы управления им. Организовать такую систему управления возможно при условии использования опыта государственного строительства в России и за рубежом. Например, упоминаемый нами Закон об электронном государстве 2002 г. США детально выстраивает систему государственного управления информационным обеспечением и включает в себя пять разделов (титулов):

- 1) об электронных государственных службах административного и бюджетного управления;
- 2) о федеральном управлении электронной службы;
- 3) об информационной безопасности;
- 4) об утверждении ассигнований и сроках их предоставления и отчетности за них;
- 5) о защите секретной информации и о достоверной статистике.

Целями электронного государства Закон США определяет:

- 1) организацию межведомственного взаимодействия;
- 2) расширение государственного управления в электронных формах;
- 3) обеспечение участия населения в принятии государственных решений;
- 4) увеличение степени информированности должностных лиц;
- 5) уменьшение финансовых расходов на государственное управление;
- 6) обеспечение свободного доступа к достоверному высококачественному государственному информационному ресурсу.

Указанный Закон США предусматривает следующую систему органов власти, которые обеспечивают функционирование электронного государства:

- 1) государственные учреждения по информации;
- 2) должностное лицо в каждом органе власти по информации;

- 3) Межведомственный информационный совет высших должностных лиц;
- 4) федеральное управление, реализующее полномочия по созданию электронного государства;
- 5) руководитель федерального управления, назначаемый Президентом;
- 6) административное и бюджетное управления, подведомственные вышеназванному федеральному управлению<sup>1</sup>.

Если учесть, что одной из краеугольных проблем при осуществлении информационного обеспечения является недостаточность взаимодействия органов власти различных ведомств и уровней, то отсюда следует, что в целях повышения эффективности технологий электронного государства необходимо реформировать систему государственного управления информационным обеспечением в России. Ряд шагов в этом направлении уже сделан. Так, Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. постановлений Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451, от 28 ноября 2011 г. № 977) устанавливает, что Минкомсвязи России обладает полномочиями государственного заказчика и оператора по отношению к единой системе межведомственного электронного взаимодействия, а также координирует деятельность по подключению к этой системе. Однако этого недостаточно, так как анализ действующей системы органов власти, реализующих государственное управление информационным обеспечением в Российской Федерации, показывает отсутствие четко выстроенной и взаимоувязанной иерархии в этой сфере. Думается целесообразно придать Роскомнадзору статус относительно независимого федерального органа исполнительной власти — федеральной службы при Правительстве РФ с подчиненными ему структурами на уровне субъектов Федерации и на местном уровне. При этом данный орган власти должен обеспечивать создание единого информационного пространства не только с точки зрения его технического, но и сущностного наполне-

---

<sup>1</sup> Подробнее анализ закона об электронном государстве США 2002 г. см.: Информационные ресурсы развития Российской Федерации: Правовые проблемы / под ред. И.Л. Бачило. С. 380–387.

ния, а также распределения финансовых потоков на выполнение данной задачи. Одновременно в его функции включается решение задач в области информационной безопасности и защиты личной жизни. В свою очередь в каждом органе исполнительной власти, как федеральном, так и на уровне субъектов Федерации и на местном, предполагается обязательное введение должности – ответственного за внедрение информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти и контроль за их реализацией, который назначается по согласованию с создаваемой структурой. Представляется особенно важным объединение функций контроля и надзора в сфере защиты информации с контролем за финансированием этих процессов.

Это будет способствовать более тесному взаимодействию органов власти и граждан по предметно-функциональному признаку, а также персонализации ответственности при организации информационного взаимодействия.

Кроме того, данный подход даст возможность решить одну из основных задач процесса внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу публичного управления: повысить эффективность деятельности государственных и муниципальных органов, что, в свою очередь, обеспечит более эффективную реализацию права на доступ к информации и предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам России на более качественном уровне.

#### **§ 4. Формы и методы деятельности субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий**

В целях разграничения понятий форм и методов государственного управления в условиях использования информационных технологий напомним, что государственное управление — это, прежде всего, деятельность органов государственной власти и управления. Соответственно формы и методы деятельности органов государственной власти и управления – это есть формы и методы реализации компетенции названных субъектов.

Форма реализации компетенции — одна из частей, на которые можно разделить деятельность субъекта государственного управления в условиях использования информационных технологий, которая может быть объективно выражена и отличается от других форм<sup>1</sup>.

Среди форм реализации государственного управления в условиях использования информационных технологий необходимо, прежде всего, выделить лицензирование.

Следует подчеркнуть, что лицензирование организаций, специализирующихся на формировании государственного информационного ресурса — это один из основных механизмов контроля субъектов, создающих государственный информационный ресурс и предоставляющих на их основе информационные услуги. В то же время данный вид лицензирования не должен заменить собой ответственность государственных органов исполнительной власти за нарушения в области формирования и использования государственного информационного ресурса, относящегося к их ведению. Лицензирование также является одним из правовых механизмов борьбы с пиратством: лицензирование деятельности по распространению отдельных видов информации.

В январе 2009 г. внесены изменения в акты Правительства РФ, касающиеся лицензирования отдельных видов деятельности. Так, постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2006 г. № 252<sup>2</sup> было утверждено Положение о лицензировании деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ), баз данных и фонограмм на любых видах носителей. Этим положением установлены 7 лицензионных требований и условий лицензируемой деятельности:

во-первых, у лицензиата должны быть документы, подтверждающие заказ на изготовление конкретного тиража объектов лицензирования;

во-вторых, необходимы документы, которые подтверждают права заказчика тиража на изготовление объектов лицензирования;

---

<sup>1</sup> Подробнее о форме реализации компетенции субъектами административного права см.: *Манохин В. М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2011. С. 89–90.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2078; 2010. № 40, ст. 5076.

в-третьих, у лицензиата должны наличествовать прокатные удостоверения (заверенные в установленном порядке) на кино- и видеопroduкцию, подлежащие регистрации;

в-четвертых, лицензиат должен осуществлять в процессе изготовления экземпляров объектов лицензирования технологические операции, обеспечивающие нанесение наименования лицензиата и номера лицензии на соответствующем месте;

в-пятых, в штате лицензиата должно иметься лицо, ответственное за учет изготовленных экземпляров объектов лицензирования;

в-шестых, лицензиат должен вести учет изготовленных экземпляров объектов лицензирования в порядке, определяемом Минкомсвязи России;

в-седьмых, у лицензиата на законном основании должны иметься производственные помещения и производственное оборудование для осуществления лицензируемой деятельности.

Лицензирование деятельности, в том числе контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований в вышеназванном случае, в соответствии с законодательством РФ, а именно Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций», осуществляется Роскомнадзором<sup>1</sup>.

В качестве следующей формы государственного управления в информационной сфере можно определить *обращения*.

Понятие «обращение» является собирательным и обозначает различные правовые действия, которые отличаются по своему юридическому содержанию и влекут разные правовые последствия. Обращение можно представить в форме заявления, предложения, жалобы, ходатайства. Они направляются в органы исполнительной власти и содержат просьбы о совершении определенных юридически значимых действий.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 12, ст. 1431.

Право подавать обращения имеют как физические, так и юридические лица. Например, юридические лица обращаются в уполномоченный орган с заявлением о выдаче лицензии на занятие определенным видом деятельности, иначе они не будут иметь гражданскую правоспособность и не смогут осуществлять предпринимательскую деятельность, для которой по закону требуется лицензия. Право на обращение закрепляется ст. 33 Конституции РФ.

Порядок подачи обращений в государственные и муниципальные органы, а также к их должностным лицам для получения информации о деятельности данных органов регулируется Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в котором такого рода обращения обозначены как запросы.

В соответствии с названным Законом можно выделить следующие возможные формы обращения в государственный орган или орган местного самоуправления либо к должностным лицам указанных органов о предоставлении информации о деятельности этих органов:

устное обращение (при непосредственном посещении должностного лица государственного органа или должностного лица органа местного самоуправления);

письменное обращение (с помощью почтовой связи);

электронное обращение (через информационно-телекоммуникационные сети).

Обращаясь в соответствующие компетентные органы, граждане не только защищают свои права и свободы, но и фокусируют внимание органов власти на нарушениях законодательства и соответственно опосредованно осуществляют контроль за соблюдением норм права в обществе. Подобный контроль иногда называют индивидуальным. Таким образом, обращения граждан могут стать и проявлением одного из методов государственного контроля в информационной сфере.

Обеспечение доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов на основании запроса — это самый традиционный способ реализации права граждан на информацию. Порядок ответа на запросы граждан также предусматривается Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. В соответствии с п. 3 ст. 4 данного Закона заявление содержит просьбу гражданина о помощи в реализации его законных прав и свобод. Отсюда следует, что понятие «заявление» включает в себя понятие «запросы», так как последние содержат просьбы о помощи в реализации конкретного права доступа к информации.

Следует отметить, что если запрашивается информация о деятельности государственных и муниципальных органов, которая была опубликована в СМИ либо размещена в сети Интернет, то ответ на запрос может содержать указание названия, номера и даты выхода СМИ с опубликованной запрашиваемой информацией и (или) электронный адрес официального сайта с размещенной запрашиваемой информацией.

В то же время, если запрашивается информация, являющаяся информацией ограниченного доступа, то ответ должен содержать наименование, вид, номер и дату принятия нормативного акта, ограничивавшего доступ к этой информации. Если только часть информации, которая была запрошена, является информацией ограниченного доступа, то государственный или муниципальный орган предоставляет всю запрашиваемую информацию, кроме той части информации, доступ к которой ограничен.

При этом, если информация о деятельности органов власти является государственной тайной или конфиденциальной информацией, то ответ будет содержать только ссылку на наименование, вид, номер и дату принятия нормативного акта, которым эти сведения были засекречены.

Следует отметить, что государственные органы и органы местного самоуправления пытаются «ослабить» воздействие на них настоящего Закона.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2010. № 21, ст. 4196.



Во-первых, они проводят проверку ценности имеющихся в их распоряжении информации и документов. Не нужные для деловых целей материалы с истекшими сроками хранения, содержащие информацию, которую не хотелось бы раскрывать, уничтожаются по актам.

Представляет интерес в связи с этим зарубежный опыт. Так, согласно законодательству США государственные органы не вправе раскрывать номера социального страхования в публично раскрываемых документах. Подобное раскрытие рассматривается как уголовное преступление, наказуемое 6 месяцами тюрьмы. Во исполнение законодательства генеральный прокурор штата Техас 25 февраля 2007 г. издал решение о необходимости удаления этих номеров из документов, представляемых органами регистрации прав на недвижимость. Из-за необходимости полистно проверять документы и «вычищать» из выдаваемых копий номера социального страхования «встала» работа местных органов регистрации прав на недвижимость, удвоилась стоимость услуг ввиду необходимости дважды делать копию каждого листа. Проблемы оказались настолько серьезными, что уже через три дня генеральный прокурор принял решение приостановить действие своего решения на два месяца<sup>1</sup>.

Во-вторых, государственные органы и органы местного самоуправления относят информацию к служебной тайне. В настоящее время к служебной тайне можно отнести довольно большой объем информации, так как действует постановление Правительства от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти». К такого рода информации согласно п. 1.2 указанного Положения «относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью». В данном Положении устанавливается перечень сведений, которые не могут

---

<sup>1</sup> См.: Храпцовская Н. Свобода доступа к информации: чем чреват закон? URL: [http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2009/02/20/338565\\_2/](http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2009/02/20/338565_2/) (дата обращения: 20.11.2010).

быть отнесены к служебной тайне. Перечень же сведений, относящихся к служебной тайне, отсутствует. Поэтому, чтобы воспользоваться возможностями по защите информации на том основании, что она является служебной тайной, достаточно принять внутренние нормативные документы об отнесении определенной информации к служебной тайне и обязательно проставить на документах и материалах соответствующий гриф.

Наконец, вместо копий документов предоставляется только ссылка на публикацию в средствах массовой информации или на сайт, где размещена данная информация. В этом случае пользователь, не имея на руках оформленных в установленном порядке копий документов, не может полноценно защитить свои права, так как электронная копия на сегодняшний день имеет спорную юридическую силу, если не подкреплена электронной цифровой подписью.

В субъектах РФ есть свои особенности обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти. Среди наиболее типичных решений выделяются следующие.

В Ханты-Мансийском автономном округе окружной и муниципальный информационные ресурсы являются открытыми и общедоступными. Правительство округа определяет, к какой категории будет относиться тот или иной окружной информационный ресурс. Муниципальные органы в соответствии со своей компетенцией определяют категорию доступа к муниципальному информационному ресурсу. В свою очередь, если собственниками информационного ресурса являются физические и (или) юридические лица, то категории доступа к этим ресурсам ими и будут определяться, кроме исключений, предусмотренных законодательством<sup>1</sup>.

В администрации г. Тюмени<sup>2</sup> выделяют две категории доступа документов:

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. И.Л. Бачило. М., 2009. С. 229–252.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Администрации г. Тюмени от 6 июня 2000 г. № 2101 «О предоставлении документов из электронной базы данных распоряжений, постановлений» // Официаль-

во-первых, документы для общего пользования, к которым относятся документы, устанавливающие правовой статус муниципальных органов и других юридических лиц, а также касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан; нормативные акты, затрагивающие вопросы проведения общегородских мероприятий, цен и тарифов на муниципальные услуги; взаимодействия субъектов права с муниципальными и правоохранительными органами и т.д.;

во-вторых, документы для ограниченного распространения, к которым относятся документы, не публикуемые в СМИ из-за их узкой направленности (например, акты индивидуального характера). При этом следует подчеркнуть, что документы этой категории не тождественны понятию «информация с ограниченным доступом».

В предоставлении информации может быть отказано при условии невозможности установления запрашиваемой информации или адреса, чтобы направить ответ; отсутствия запрашиваемой информации о деятельности государственных и муниципальных органов; оплаты информационных услуг в случаях, если такая оплата предусмотрена законодательством; отнесения запрашиваемой информации о деятельности государственных и муниципальных органов к информации с ограниченным доступом.

Следует отметить, что и запрос, и ответ на него могут направляться по электронной почте или с использованием иных информационно-телекоммуникационных технологий. В этом случае в государственных и муниципальных органах необходимы специальные службы. Если подобные службы отсутствуют, то на договорных началах могут быть привлечены юридические лица, осуществляющие предоставление информационных услуг на законных основаниях. К сожалению, законодательно пока не установлены требования к юридической силе документов, которые предоставляются в электронной форме. Это, в свою очередь, как уже отмечалось, не позволяет пользователям, получившим ответ по

---

ный портал. Администрация г. Тюмени. URL: <http://www.tyumen-city.ru/social/informatizatsiya/zakonodatelystvo/normativnie-pravovie-akti-goroda-tumeni/raspo-rijenie-administracii-goroda-tumeni-ot-06-июня-2000-2101-о-предоставлении-документов-из-электронной-базы-данных-распоряжений-постановлений/> (дата обращения: 24.02.2011).

электронной почте или непосредственно с официального сайта, использовать эти документы в официальных инстанциях для защиты своих прав<sup>1</sup>.

В целях более эффективного исполнения функции формирования государственного информационного ресурса следует наиболее оптимально организовать работу по созданию и ведению государственного информационного ресурса и исключить дублирование информации. При этом необходимо удовлетворить основные информационные потребности как государственных и муниципальных органов, так и населения. В качестве одной из форм реализации этой функции можно обозначить составление различных перечней информации: информации, обязательно предоставляемой, служебной информации и др.

Следует также подчеркнуть, что правовые акты управления в условиях использования информационных технологий должны включать в себя: перечень полномочий и обязанностей по управлению государственным информационным ресурсом, его формированию и защите. Кроме того, необходимо включить в них полномочия по использованию имеющегося у государственных и муниципальных органов и подведомственных им организаций информационного ресурса в целях предоставления информационных услуг. Представляется целесообразным разработать типовые документы о формировании и использовании государственного информационного ресурса. Также следует обозначить такую форму государственного управления в информационной сфере, как запрет на распространение информации, которая содержит пропаганду войны; разжигание розни и вражды; иные сведения, за распространение которых предусмотрена административная или иная юридическая ответственность.

В этой связи следует отметить Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Ковалева Н. Н., Холодная Е. В.* Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

здоровью и развитию»<sup>1</sup>, который вступил в действие с 1 сентября 2012 г. Данный Закон вводит запрет на распространение среди детей нецензурной брани, а также информации, способной спровоцировать у несовершеннолетних желание попробовать наркотики, табак, алкоголь либо поучаствовать в азартных играх. Кроме того, запрещается информация, побуждающая к занятию проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством, к самоубийству. Отдельно Закон устанавливает запрет на порнографическую продукцию в среде несовершеннолетних.

Среди неправовых форм государственного управления в условиях использования информационных технологий можно назвать финансово-экономическое обеспечение, которое занимает центральное место при формировании, использовании и защите государственного информационного ресурса. Так как в условиях всеобщей нехватки бюджетных средств возникает массовая коммерциализация государственного информационного ресурса. Поэтому необходимо законодательно установить порядок предоставления платных государственных информационных услуг, прежде всего, которые оказываются «сторонним» пользователям. В свою очередь, должны быть разработаны, утверждены тарифы на платное информационное обслуживание на основе государственного информационного ресурса.

Также необходимо четко очертить сферы, определить конкретные части государственного информационного ресурса, разновидности услуг и другие исключения, которые обеспечат бесплатное предоставление сведений или льготных условиях. Так, например, в Саратовской области был утвержден Перечень, содержащий услуги, обязательно предоставляемые органами исполнительной власти<sup>2</sup> и порядок определения размера оплаты

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Саратовской области от 12 декабря 2011 г. № 690-П «Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления органами исполнительной власти Саратовской области государственных услуг, и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг и определении размера платы за их оказание». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

этих услуг, в соответствии с которым 126 государственных услуг предоставляются на платной основе. Аналогичные нормативные акты были приняты и в других субъектах РФ<sup>1</sup>.

В качестве организационного механизма контроля расходования бюджетных средств на государственный информационный ресурс можно выделить отдельной строкой соответствующие затраты в общей смете расходов. Кроме того, необходимо обеспечить реализацию мер, препятствующих нецелевому использованию бюджетных средств, в том числе обнародование информации об использовании бюджетных средств на формирование государственного информационного ресурса.

Финансово-экономическое обеспечение функционирования государственного информационного ресурса невозможно в настоящее время, если не будут разработаны порядок и условия передачи государственного информационного ресурса для коммерческого использования, а также нормативные акты, устанавливающие порядок функционирования государственных бесплатных информационных служб.

Также следует выделить технологическое обеспечение как форму государственного управления в информационной сфере. Выполнение государственной функции по управлению государственным информационным ресурсом требует соответствующего технологического обеспечения. Поэтому необходимо стандартизовать формы представления государственного ин-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Ульяновской области от 22 августа 2011 г. № 41-398-П «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Ульяновской области государственных услуг, и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг и определении размера платы за их оказание». URL: <http://law.ulgov.ru/news/5941.html> (дата обращения: 01.05.2012); Постановление Правительства Самарской области от 7 сентября 2011 г. № 447 «Об утверждении Перечня государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Самарской области, а также органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами Самарской области и Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления органами исполнительной власти Самарской области государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг». URL: [http://www.adm.samara.ru/documents/postanovlenij\\_pravitelstva/62899/](http://www.adm.samara.ru/documents/postanovlenij_pravitelstva/62899/) (дата обращения: 01.05.2012).

формационного ресурса в телекоммуникационных сетях. Использование соответствующих технологий в изучаемой сфере позволяет:

обеспечить активное информационное взаимодействие между всеми государственными и муниципальными органами;

создать удобные пользовательские интерфейсы доступа к информации;

оперативно предоставлять государственный информационный ресурс по запросу;

повысить эффективность использования государственного информационного ресурса.

Что касается методов государственного управления в условиях использования информационных технологий, то это характер волеизъявления субъектов государственного управления в информационной сфере в отношении к другим участникам данных правоотношений.

Среди методов деятельности субъектов государственного управления в условиях использования информационных технологий можно выделить следующие:

методическое обеспечение управления государственным информационным ресурсом;

учет и регистрацию государственного информационного ресурса и установление методик и критериев оценки его стоимости;

экономическое стимулирование формирования и использования государственного информационного ресурса;

унификацию используемых информационных технологий для координации управления государственным информационным ресурсом;

административный надзор за состоянием и функционированием государственного информационного ресурса России.

В свою очередь, для определения состава государственного информационного ресурса, управления им и нормативного закрепления полномочий владельцев необходимо применять такие методы государственного управления в условиях использования информационных технологий, как учет и ин-

вентаризация существующего государственного информационного ресурса. Основной вопрос качественно проведенной инвентаризации государственного информационного ресурса — необходимость разработки методов оценки их стоимости.

Результатом регистрации информационного ресурса на основе единых признаков, а также стандартизации его описания станут самые разные сведения о составе, правовом режиме, стоимости, технических, организационно-экономических условиях формирования, функционировании и использовании информационного ресурса и других его характеристиках.

Работа по развитию методической базы управления государственным информационным ресурсом должны быть направлена, прежде всего, на разработку способов стимулирования использования информационных технологий в деятельности государственных и муниципальных органов.

Важнейшим методом государственного управления в условиях использования информационных технологий должен стать административный надзор за осуществлением информационных услуг. В целях его обеспечения создается нормативная база, позволяющая оценить состав и качество государственных информационных услуг, других видов использования государственного информационного ресурса.

В информационной сфере также применяется метод принуждения при установлении и привлечении к ответственности, в частности метод административного принуждения. Так, к категориям правонарушений в информационной сфере относятся: неправомерный отказ в доступе к информации; несвоевременное предоставление информации; предоставление заведомо недостоверной информации или информации, не соответствующей запросу.

Совершенствование организационных структур, формирующих и использующих государственный информационный ресурс, обусловлено необходимостью выделить в каждом государственном и муниципальном органе подразделения и конкретных должностных лиц, ответственных за организацию работ по управлению государственным информационным ресурсом.



Таким образом, формы государственного управления в условиях использования информационных технологий могут быть разделены на правовые и неправовые. К правовым формам можно отнести: лицензирование, обращения, в частности в виде запросов, составление перечней обязательно предоставляемой информации и реестров информационного ресурса, запрет на распространение определенной информации; к неправовым формам — финансово-экономическое обеспечение и технологическое обеспечение государственного управления в условиях использования информационных технологий.

Методы государственного управления в условиях использования информационных технологий также можно разделить на правовые и неправовые. К правовым методам государственного управления в условиях использования информационных технологий можно отнести административное принуждение в информационной сфере, применяемое при установлении и привлечении к административной ответственности, административный надзор за осуществлением услуг в информационной сфере; к неправовым — методическое обеспечение управления государственным информационным ресурсом; учет и регистрацию государственного информационного ресурса и установление методик и критериев оценки его стоимости; экономическое стимулирование формирования и использования государственного информационного ресурса; унификацию используемых информационных технологий для координации управления государственным информационным ресурсом.

## **ГЛАВА IV. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

### **§ 1. Система административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий**

Изучая процесс совершенствования административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий, мы пришли к выводу о том, что этот процесс является одним из стратегических направлений повышения эффективности работы исполнительной власти на всех уровнях управления: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном. При этом административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий следует рассматривать с точки зрения системного подхода, то есть исследовать административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий невозможно без определения его системы.

В то же время понятие «система» применяется в различных аспектах, используется почти во всех областях человеческой деятельности. В реальности понятие «система» употребляется практически бесконтрольно и значительно опережает теоретические изыскания существа этого термина. Понятие «система» можно выразить только в совокупности всех основных системных принципов. Во-первых, объединение элементов в систему создает качественно новое образование, свойства которого категорически не сводимы к свойствам суммы составляющих ее элементов и наоборот: из суммы свойств элементов, составляющих систему, невозможно вывести ее свойства. Во-вторых, элемент зависит от его места внутри структуры системы, что позволяет опи-

сать систему на основе установления ее структуры, или через описание сети взаимосвязей и отношений внутри нее. В-третьих, в любой системе формируются и проявляются присущие ей свойства при активном взаимодействии с окружающей средой, которые, в свою очередь, являются ведущим и активным компонентом взаимодействия. В-четвертых, каждая составная часть системы может исследоваться в качестве отдельной системы, а изучаемая система – как один из компонентов более широкой системы. И, в-пятых, каждая система – сложное и многоаспектное явление, соответственно может существовать множество описаний системы<sup>1</sup>.

И.А. Кубасовой была предложена типовая структурно-функциональная модель информационного обеспечения государственного управления на основе создания единой для государственных органов представительной, исполнительной и судебной властей административной области — региональной электронной управленческо-информационной сети. В ее состав включены:

координационно-аналитический центр государственных органов представительной, исполнительной и судебной властей регионального уровня;

информационно-аналитические центры муниципальных органов;

информационно-социологические группы территориальных органов общественного самоуправления;

информационные службы организаций и предприятий различных форм собственности, информационные центры региональных, муниципальных и территориальных отраслевых и межотраслевых управлений и ведомств;

юридические информационные центры государственного управления, факультеты, кафедры, лаборатории научных и высших учебных заведений как методологическая и экспертная база управленческо-информационной сети;

информационная инфраструктура государственного управления, состоящая из государственных информационно-коммуникационных каналов прямой и обратной связи; системы информирования населения о принимаемых

---

<sup>1</sup> Подробнее о понятии системы см., например: *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009. С. 188–198.

управленческих решениях; системы управленческого, правового и других видов консультирования; социологической системы, отслеживающей общественную реакцию на управляющие воздействия;

информационно-издательские структуры и средства массовой информации.

Анализируя типовую модель информационного обеспечения государственного управления в субъекте федерации, И.А. Кубасова отмечает важное теоретическое и практическое значение взаимосвязей между принципами и структурой государственного управления, с одной стороны, и принципами системно организованного управленческо-информационного процесса, с другой, поскольку последний не только входит в сферу государственного управления и в силу этого обладает его определенными свойствами, но и реализует в собственном содержании и предложенной организационной структуре его характерные черты и закономерности<sup>1</sup>.

Создание, внедрение, использование и развитие возможностей автоматизированных систем информационного обеспечения требует участия в этих процессах как собственно специалистов в области совершенствования государственного управления на базе применения информатики и телекоммуникаций, так и конечных пользователей этих систем практически всех отраслей народного хозяйства, непосредственно формирующих информационные потребности. Необходимо отметить, что вся эта работа осуществляется поэтапно, как «снизу вверх», так и «сверху вниз».

Объективности ради следует отметить, что нынешние достижения исследований и разработок в этой области в значительной мере базируются на многолетнем отечественном опыте.

Работы по информационному обеспечению органов государственной власти ведутся как федеральными структурами, так и субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Разработан ряд законодательных и

---

<sup>1</sup> См.: Кубасова И.А. Информационное обеспечение государственного управления (правовое регулирование и организационное моделирование в регионе): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 9–13.

других нормативных актов, практически регулирующих отношения в информационной сфере общества.

Следует отметить, что существует ряд факторов, осложняющих построение системы административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий. Один из основных дестабилизирующих факторов в сфере информационного обеспечения органов исполнительной власти – это слишком активно изменяющаяся структура органов исполнительной власти. Кроме того, осложняет формирование административно-правовой основы информатизации разрыв между системой государственных исполнительных органов и системами муниципальных исполнительных органов.

Стабильность правового статуса пользователей государственного информационного ресурса обеспечивает более эффективное развитие информационно-коммуникативных инфраструктур в сфере государственного и муниципального управления<sup>1</sup>.

Практика подтверждает, что наибольший эффект от внедрения государственных и муниципальных информационных систем достигался тогда, когда весь комплекс работ находился под особым вниманием первых должностных лиц этих органов, и дело не перепоручалось другим организациям-посредникам.

В целях достижения комплексности, оперативности, полноты и актуальности информации, обеспечивающей жизнедеятельность субъекта Федерации и его властных структур необходимо осуществить внутритерриториальную интеграцию и оптимизацию информационного ресурса субъекта Федерации независимо от формы собственности.

На современном этапе развития общества, когда совершен переход к рыночным экономическим отношениям, а административно-командная система хозяйствования практически искоренена, субъекты РФ получили

---

<sup>1</sup> См.: *Бачило И.Л.* Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. Правовые проблемы // Информационное общество. 1999. № 2. С. 19–25.

большие возможности самостоятельного формирования и реализации программ своего социально-экономического развития. При этом передача прав и возможностей в субъекты Федерации сопровождается передачей ответственности и многочисленных рисков<sup>1</sup>.

Следует отметить, что государство представляет собой сложную систему организационного типа, которая может рассматриваться и анализироваться с разных сторон: формы правления, политического режима, структуры государства. В свою очередь через организационные элементы государства, которые реализуют внешние и внутренние функции государства, осуществляется государственное управление. К государственным организационным структурам относятся в первую очередь исполнительные органы власти.

Повышению эффективности государственного управления всегда уделялось первостепенное внимание. Уровень экономического развития государства в соответствующий исторический период определял направления решения этой проблемы. Несмотря на применение разных концепций, методов и средств государственного управления, основная базовая компонента этих процессов — информационный ресурс.

Создание организационно-правовых механизмов освоения информационных технологий требует перестройки системы административно-правового регулирования на современной информационной основе.

Административная реформа, которая перманентно реализуется с 2004 г., преследует в качестве одной из основных задач информационную открытость власти. Решение этой задачи позволяет не только своевременно информировать граждан и организации о деятельности органов власти, но и обеспечивает общественный контроль за деятельностью государственных и муниципальных органов. Достижение этого результата предполагает принятие значительного количества нормативных правовых актов, в число которых должны войти не только Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ

---

<sup>1</sup> См.: *Абрамович Д.Л.* Информационное обеспечение муниципального управления. Сыктывкар, 2007. С. 86.

«Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup>, но и федеральный закон «О служебной тайне». Кроме того, необходимо создание открытого и доступного информационного ресурса государственных органов исполнительной власти и обеспечение их постоянного мониторинга с точки зрения их полноты и транспарентности.

Следует подчеркнуть, что для создания сбалансированной системы административно-правового регулирования предоставления информации о деятельности органов государственной и муниципальной властей необходимо принятие обоих законов. Так, первый закрепляет механизм предоставления открытой и обязательной к публикации информации о деятельности органов исполнительной власти на основе принципа доступности информации. Второй закон предназначен для установления процедуры ограничения доступа к конфиденциальной информации, конкретного перечня сведений, которые не могут быть отнесены к конфиденциальной информации, процедуры организации деятельности в государственном или муниципальном органе с конфиденциальной информацией и порядка рассекречивания конфиденциальной информации<sup>2</sup>.

В целях создания системы административно-правового регулирования предоставления информации о деятельности исполнительных органов власти требуется не только обеспечить открытость и доступность их информационного ресурса, но и определить один из федеральных органов исполнительной власти в качестве ответственного за организацию мониторинга открытости исполнительных органов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776.

<sup>2</sup> На необходимость урегулирования статуса служебной информации и порядка использования в органах государственной власти информации частного сектора и с ограниченным доступом И. Л. Бачило указывала еще в 2000 г., однако проблема до сих пор не решена (см.: *Бачило И.Л.* Информационные технологии и система органов государственной власти. Нормативное регулирование // Информационное общество. 2000. Вып. 1. С. 47–52).

<sup>3</sup> См.: *Шаров А.В.* Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4.

Еще одной проблемой в ходе осуществления административной реформы является не соответствующая сегодняшним потребностям система статистического учета, которая не позволяет оценить эффективность работы государственных и муниципальных исполнительных органов.

Существующие системы статистического учета не дают представления о качестве и результативности деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов. В связи с этим необходимо создать эффективную систему мониторинга результатов деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов, которая должна также включать в себя систему мониторинга результативности мероприятий административной реформы.

Цель создания системы мониторинга результатов деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов заключается в осуществлении постоянного мониторинга деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов, который, в свою очередь, является одним из методов государственного управления «по результату». Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

организовать текущий мониторинг, обеспечивающий целенаправленный сбор информации, достоверное представление о текущем состоянии реализуемых проектов (программ);

обеспечить возможность количественной оценки на основе промежуточных и конечных результатов. При этом сбор данных должен осуществляться также в рамках систем управления программами и проектами;

разработать и внедрить процедуры, обеспечивающие проверку насколько полная, достоверная и объективная информация, предоставляется исполнителями проектов;

организовать оперативный анализ поступающей информации, чтобы своевременно обнаружить отклонения от запланированных результатов и выявить примеры лучшей практики;

оценить результаты анализа вероятности недостижения запланированных конечных результатов деятельности органа исполнительной власти (ис-



полнительного органа местного самоуправления) и возможности выработки соответствующих корректирующих мер.

Кроме того, необходимо создание самостоятельной системы мониторинга коррупционной деятельности, который определит наиболее важные направления антикоррупционных программ, позволит оценить их эффективность и своевременно их скорректировать. Для решения задачи мониторинга коррупционной деятельности необходимо:

- изучить общепринятые коррупционные практики;
- отследить механизмы коррупционных сделок;
- измерить уровень коррупционной деятельности;
- определить структуру коррупционной деятельности;
- проанализировать факторы, способствующие коррупционной деятельности;
- контролировать эффективность антикоррупционных программ.

Для выполнения указанных мероприятий необходимо проанализировать законодательство, конкретные уголовные дела, прессу, практику деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов.

И наконец, создание системы мониторинга результативности мероприятий административной реформы позволит оценить ход самой административной реформы, определить, насколько достигнуты поставленные ею цели, получены запланированные показатели результативности. Кроме того, такой мониторинг должен решить следующие задачи:

- своевременную и достоверную оценку восприятия населением хода административной реформы, ее результатов и проблем;
- осуществление административной реформы по внедряемым ею принципам управления по результатам.
- повышение открытости деятельности органов государственного управления и местного самоуправления в целом.

Решение данных задач может быть обеспечено за счет реализации следующих мероприятий:

организации публичных обсуждений основных направлений административной реформы, что в свою очередь обеспечит информационную и экспертно-методологическую поддержку ее реализации; формирование ресурсного центра и библиотеки «лучшей практики» осуществления административной реформы;

дополнения статистической системы государственного управления сбором сведений, которые характеризуют административную реформу, ее результативность по Программе административной реформы;

разработки и внедрения объединенной базы данных административной реформы;

создания методов, которые могут оценить эффективность реализации административной реформы, отдельными органами исполнительной власти для обеспечения финансовой поддержки мероприятий административной реформы.

Отчасти данные вопросы решаются в Указе Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти»<sup>1</sup> в результате утверждения перечня показателей, на основе которого и должна происходить оценка уровня эффективности в работе органов исполнительной власти. 3 ноября 2012 г. вышло постановление Правительства РФ<sup>2</sup>, направленное на практическую реализацию данного Указа. Сразу после принятия названного постановления в субъектах Федерации началась разработка конкретных показателей для каждого органа исполнительной власти субъекта Федерации<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4774; № 53, ч. 2, ст. 7860.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (вместе с "Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации", "Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"») // Собр. законодательство Рос. Федерации. 2012. № 46, ст. 6350; 2013. № 24, ст. 3006.

<sup>3</sup> Так, в Саратовской области была создана рабочая группа Экспертного совета при Правительстве Саратовской области по разработке методических рекомендаций по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти, в работе которой принимал участие автор исследования.

В результате проделанной работы субъекты Федерации не только конкретизировали принятые на федеральном уровне показатели, но и дополнили их (например, в постановлении Правительства РФ содержится 42 показателя, в указе Президента Республике Тыва<sup>1</sup> – 53).

Основной недостаток разработанных методик, на наш взгляд, заключается в отсутствии в перечне показателей, являющихся «зеркалом», отражающим результат работы органов исполнительной власти субъектов Федерации, возможности оценки информационного обеспечения их деятельности. Представляется целесообразным построение системы мониторинга информационного обеспечения органов исполнительной власти с точки зрения влияния его (информационного обеспечения) на эффективность деятельности органов исполнительной власти. Впрочем, не только исполнительной, так как анализ, проведенный в последующих параграфах, наглядно продемонстрирует необходимость унификации подходов к информационному обеспечению всей системы органов власти, а это, в свою очередь, вызывает необходимость разработки Концепции информационного обеспечения в Российской Федерации<sup>2</sup>.

Управление по результатам предполагает более эффективный уровень административно-правового регулирования информационного обеспечения органов государственной и муниципальной властей. Отсюда следует, что эффективная система мониторинга невозможна без дальнейшего улучшения системы государственного статистического учета, ведомственной статистики.

В случаях, когда необходимая информация не может быть представлена достаточно полно, достоверно и оперативно по существующим каналам государственного статистического наблюдения, органы управления про-

---

<sup>1</sup> См.: Указ Главы Республики Тыва от 6 марта 2013 г. № 45 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 и постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Текст Концепции представлен в приложении.

граммами должны быть наделены необходимыми ресурсами и полномочиями для организации самостоятельного сбора недостающих данных.

Выполнение указанных задач может быть обеспечено за счет развития системы государственного статистического наблюдения, в том числе изучения мнений потребителей государственных и муниципальных услуг и государственных и муниципальных служащих, их (услуги) предоставляющих; развития системы сбора сведений по вопросам административной реформы; разработки и внедрения общей базы данных государственного и местного управления.

Для координации и упорядочения работ по формированию эффективного административно-правового регулирования деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной властей в условиях использования информационных технологий, на наш взгляд, необходимо разработать единую систему исполнительно-распорядительных нормативных документов, которые обеспечат классификацию работ и услуг, унифицирующих информационное обеспечение исполнительных органов государственной и муниципальной властей, а это, в свою очередь, позволит более эффективно использовать финансовую поддержку государства.

Следует также более четко определить правовой и научно-организационный статус появляющихся в последнее время многочисленных государственных и коммерческих структур (агентств, центров, институтов, управлений и т. д.), занятых информационно-аналитическими исследованиями, и разработать оценочные критерии эффективности, стоимости и полезности оказываемых ими услуг и конкретных результатов работ, в том числе прав, обязанностей и ответственности за полноту, достоверность, непротиворечивость, сопоставимость и оперативность предлагаемых рекомендаций и вариантов решений.

Система административно-правового регулирования деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной властей в условиях использования информационных технологий должна также учитывать специфику соответствующего субъекта Федерации — отрасли управления,

направления социально-экономического развития, демографические и миграционные процессы субъекта РФ.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что система административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий включает в себя информационный, финансовый, кадровый ресурс, организационное, нормативное, функциональное, программно-техническое обеспечение и осуществляет сбор, накопление, обработку, хранение и выдачу информации как внешним пользователям (гражданам и организациям), так и внутренним (исполнительным органам государственной и муниципальной властей и их должностным лицам).

## **§ 2. Взаимодействие органов исполнительной власти на трех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном в условиях использования информационных технологий**

Одно из основных направлений деятельности государства в информационной сфере информатизации — информационное обеспечение деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов, обеспечение информационных потребностей граждан и организаций, а также формирование и развитие информационной сферы<sup>1</sup>.

Информационное взаимодействие в электронной форме не меняет социальной и правовой сути отношений в традиционной форме. Это обстоятельство отражается в законодательстве многих стран и его изменениях с учетом расширения практики применения информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении. В целях обеспечения информационного взаимодействия необходимо гарантировать свободный общественный доступ к государственным документам и реализовать обязанности государства по предостав-

---

<sup>1</sup> См: Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в области информатизации» // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4, ст. 305; 1997. № 28, ст. 3422.

лению подобной информации населению, естественно, за исключением информации с ограниченным доступом (государственной тайны, коммерческой и т.д.). Однако необходимо долженствование принципа презумпции открытости во взаимодействии органов исполнительной власти с населением особенно в информационном.

Информационное взаимодействие органов исполнительной власти может осуществляться по различным поводам, например, в случае необходимости дополнительной информации для реализации своих полномочий в виде заключений, экспертиз от другого органа государственного управления. Требуемая информация предоставляется заинтересованному органу государственного управления на основе его запроса.

Чтобы обеспечить необходимую оперативность и достоверность при приеме, передаче и представлении информации органам исполнительной власти, необходимо активно применять электронную подпись, например, при электронном визировании документов.

25 декабря 2007 г. было принято постановление Правительства РФ № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданами и организациями»<sup>1</sup>, которое упорядочило существовавший на тот момент процесс взаимодействия органов исполнительной власти всех уровней при оказании государственных информационных услуг физическим и юридическим лицам.

Необходимость повышения эффективности административно-правового регулирования в условиях использования информационных технологий привела к созданию системы мониторинга использования информационных технологий органами исполнительной власти<sup>2</sup>. Также был упорядочен процесс предоставле-

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 53, ст. 6627; 2009. № 12, ст. 1429 (утратило силу).

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2006 г. № 298 «О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 21, ст. 2272.

ния информации об использовании информационных технологий в деятельности органов государственного управления<sup>1</sup>. Следовательно, еще в 2007 г. каждый орган государственного управления должен был создать свой официальный интернет-сайт с регулярно обновляемой информацией о его деятельности. При отсутствии интернет-сайта у органа государственного управления предполагалась возможность обжаловать в судебном порядке на этом основании ограничения в реализации права граждан на доступ к информации. В 2009 г. обязанность органов государственного управления создавать интернет-сайты и их информационное наполнение были закреплены на законодательном уровне<sup>2</sup>.

Рассмотрим взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных исполнительных органов осуществления информационного обеспечения.

Если исходить из того, что основу административно-правового регулирования в условиях использования информационных технологий составляет первичный информационный ресурс, характеризующий субъект Федерации или муниципальное образование, то на его основе осуществляется оперативный мониторинг социально-экономической ситуации, а также вырабатывается стратегия управления<sup>3</sup>.

Как развивается информационный ресурс органов исполнительной власти субъектов Федерации, можно рассмотреть на следующих примерах.

Административно-правовое регулирование деятельности органов власти в условиях использования информационных технологий Ярославской об-

---

<sup>1</sup> Приказом Мининформсвязи РФ от 19 марта 2007 г. № 36 «Об утверждении перечня представляемых сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти и Порядка представления их в электронном виде» были утверждены Перечень сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти и Порядок представления сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в электронном виде // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 20.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

<sup>3</sup> См.: *Филимонова Е.В.* Информационные технологии в профессиональной деятельности: учебник. 3-е изд., доп. и перераб. Ростов н/Д., 2009. С. 128.

ласти реализовывалось на основе Закона Ярославской области от 14 июля 1998 г. № 15-з «О государственных информационных ресурсах Ярославской области и информационном обеспечении органов власти Ярославской области» (в ред. Закона Ярославской области от 2 июня 2003 г. № 28-з)<sup>1</sup> и постановления Администрации Ярославской области от 22 декабря 2004 г. № 194-а «О Концепции информатизации Ярославской области на 2004-2010 годы»<sup>2</sup>. Формирование информационного ресурса и развитие на основе объединенной управленческой информации осуществляют Управление информатизации и технических средств администрации Ярославской области, а также Аналитический центр администрации Ярославской области<sup>3</sup>.

Толчком для совершенствования современного состояния административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти в Краснодарском крае послужили земельная реформа и приватизация объектов недвижимости, их систематизация, анализ и регистрация. В крае была поставлена задача объединить краевые информационные ресурсы в единую базу данных по недвижимости<sup>4</sup>.

Особенностью создания системы административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти Воронежской области стал выпуск «Информационные ресурсы Воронежской области», который обеспечивается Комитетом по информационным ресурсам и коммуникациям при администрации Воронежской области и предназначен для объединения ресурсов, продуктов, услуг, технологий и всех юридических лиц, расположенных на ее территории<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Губернские вести. Спецвыпуск "Документ". 1998. № 50. 20 июля. URL: <http://www.yarolaws.ru/index.php?ds=932508> (дата обращения: 12.02.2012).

<sup>2</sup> URL: [http://www.adm.yar.ru/uits/section.aspx?section\\_id=57](http://www.adm.yar.ru/uits/section.aspx?section_id=57) (дата обращения: 10.02.2012).

<sup>3</sup> См.: Буров С.А. Ярославская область как одна из опорных зон по реализации мероприятий ФЦП «Электронная Россия» // Информационное общество. 2003. Вып. 2. С. 24–27.

<sup>4</sup> См.: Закон Краснодарского края от 26 декабря 2008 г. № 1622-КЗ «Об утверждении краевой целевой программы “Создание системы кадастра недвижимости (2009-2011 годы)”» // Информационный бюллетень Законодательного собрания Краснодарского края. 2009. № 14, ч. I; 2010. № 34; 2011. № 47.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства Воронежской области от 19 ноября 2009 г. № 990 «Об утверждении областной целевой программы "Информатизация Воронежской области



Информационная система Ханты-Мансийского автономного округа предназначена для руководящего состава органов государственной власти, местного самоуправления и бюджетных организаций<sup>1</sup>.

Повышение эффективности принимаемых управленческих решений возможно также за счет информационных технологий, поддерживающих принятие решений для лиц, принимающих решения. Их основное предназначение состоит в интеграции всех возможностей, которые предоставляют современные системы, обеспечивающие сбор, аналитическую обработку и визуальное представление информации, поддержку групповой деятельности экспертов. В Ханты-Мансийском автономном округе такие системы также находят все более широкое применение. Например, одним из организационно-технических способов реализации информационных технологий, поддерживающих принятие решений для руководителей исполнительных органов Ханты-Мансийского автономного округа, служит ситуационная комната. Ее создание способствует повышению эффективности и оперативности принятия органами исполнительной власти управленческих решений. Представляемая и обрабатываемая в ситуационной комнате информация характеризует внутривластную обстановку, социальное и экономическое положение, их реформирование, криминогенную обстановку, эффективность деятельности правоохранительных органов, наличие и динамику чрезвычайных ситуаций, экологии, деятельности политических партий и других явлений, имеющих место в Ханты-Мансийском автономном округе. В настоящее время Ханты-Мансийский автономный округ в сфере информатизации и развития информационных ресурсов входит в число ведущих регионов России<sup>2</sup>.

---

на 2010–2014 годы» // Собр. законодательства Воронежской области. 2010. № 11, ст. 536; № 10, ст. 638.

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 3 сентября 2010 г. № 309-рп «О создании информационной системы мониторинга и анализа социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа Югры». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: *Маслова Н.Р., Скурихина В.В.* Современное информационное обеспечение органов власти Ханты-Мансийского автономного округа // *Чиновник*. 2002. № 302 (19).

В Санкт-Петербурге наряду с анализом действующего законодательства в социальной сфере были проанализированы финансовое обеспечение исследуемых направлений, эффективность системы оказания социальной поддержки, информационное взаимодействие внутри Администрации Санкт-Петербурга, в результате чего были выявлены следующие обстоятельства:

структуры, оказывающие социальную помощь, обмениваются информацией в большей степени с использованием деловой переписки на бумажных носителях;

отсутствует должный информационный взаимообмен между базами данных отдельных органов исполнительной власти, что осложняет получение сведений о государственных услугах, полученных конкретным гражданином;

отсутствует единый учет численности и единая классификация льгот для граждан;

отсутствует информация, характеризующая потребности населения в социальных услугах, что делает невозможным полномасштабный анализ эффективности обслуживания населения<sup>1</sup>.

В связи с этим важнейшая задача совершенствования социальной сферы в Санкт-Петербурге состоит в признании создания информационной системы, призванной преодолеть выявленные недостатки и осуществлять поддержку оказания адресной социальной помощи населению<sup>2</sup>.

Масштабная информационная подготовка населения позволит ликвидировать проблему «цифрового неравенства». Целью информационной подготовки является обеспечение населения возможностями обучения пользования услугами в системе социальной защиты. Кроме того, достигается психо-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10 сентября 1998 г. № 27 «О Концепции развития системы адресной социальной помощи населению Санкт-Петербурга»// Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 1998. № 10/11; Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 8 февраля 1999 г. № 129-р "О программе мероприятий по реализации Концепции развития системы адресной социальной помощи населению Санкт-Петербурга"// Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 1999. № 3.

<sup>2</sup> См.: *Матвеева К.Н.* Информационное обеспечение социально-политических решений региональных органов государственной власти// Политическая культура России: история, современное состояние, тенденции, перспективы: сборник научных статей. Вып. 3. СПб., 2002. С. 111–113.

логическая готовность населения к тому, что учет граждан будет осуществляться на основе компьютерных технологий<sup>1</sup>.

В Республике Башкортостан, например, активно разрабатывается законодательная база, регламентирующая и регулирующая организацию деятельности органов исполнительной власти в условиях использования информационных технологий<sup>2</sup>. Приняты законы и указы Президента Республики Башкортостан, нормативные акты Правительства Башкортостана, в которых в различной постановке ставятся и решаются эти вопросы<sup>3</sup>.

В настоящее время повышается активность в создании, реорганизации, упорядочении компетенции информационных структур в сфере государственного управления. Руководство Новосибирской области планирует формирование единой информационно-аналитической системы мониторинга сети объектов социальной инфраструктуры Новосибирской области<sup>4</sup>, а в Удмуртии вновь создано информационно-аналитическое управление<sup>5</sup>.

Несомненно, что качество принимаемых управленческих решений в системе государственного управления субъектов Федерации обеспечивается

---

<sup>1</sup> См.: Матвеева К.Н. Указ. раб. С. 114.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Республики Башкортостан от 6 августа 1996 г. № УП-513 «О внесении изменений в приложение № 2 к Указу Президента Республики Башкортостан от 28 марта 1994 г. № УП-149 "Об Аппарате Президента Республики Башкортостан"». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Указ Президента Республики Башкортостан от 28 сентября 2000 г. № УП-587 «О создании информационно-аналитических отделов в администрациях районов и городов Республики Башкортостан». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См, например: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 13 февраля 2009 г. № 59 «О Межведомственной комиссии Республики Башкортостан по развитию информационных и телекоммуникационных технологий» (в ред. от 20 октября 2011 г.) // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2009, № 8(302), ст. 491; 2011. № 21(363), ст. 1627.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства Новосибирской области от 28 декабря 2010 г. № 89-п «О приоритетных задачах по обеспечению эффективного развития Новосибирской области в 2011 году и об утверждении плана социально-экономического развития Новосибирской области на 2011 год и на период до 2013 года» // Советская Сибирь. 2011. № 6.

<sup>5</sup> Указ Президента Удмуртской Республики от 10 января 2012 г. № 1 «О Положении об Управлении аналитического обеспечения, организационно-контрольной работы и протокола Администрации Президента и Правительства Удмуртской Республики». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

всесторонним пониманием ситуации и возможностью анализа альтернативных способов решения различных проблем.

Развитие социально-экономического и общественно-политического комплексов невозможно на основе интуитивных предположений должностных лиц органов исполнительной власти о результате. Впрочем, метод прямых аналогий тоже не всегда можно применить на практике. В то же время в результате адаптации аналогии, как правило, сильно искажаются, что увеличивает затраты, которые превышают средства для создания этих аналогов.

Осознание названных проблем приводит к тому, что органы исполнительной власти субъектов Федерации и их должностные лица предпринимают активные шаги по направлению создания соответствующих аналитических и информационных подразделений, совершенствования их организационного и методического обеспечения, улучшения материально-технической базы. Однако, как отмечают М.М. Благовещенская и Л.А. Злобин, в целях повышения эффективности управленческих решений необходимы достаточная аналитическая проработка и экономически-правовое обоснование, которые обеспечиваются путем объединения всех информационных, аналитических, экспертных, прогнозных функций и полномочий органов исполнительной власти субъекта Федерации. Создание децентрализованной информационной системы субъекта Федерации — одна из основных задач при построении системы информационного обеспечения в субъекте Федерации<sup>1</sup>.

Обеспечение нормального функционирования подобной информационной сети требует непрерывного совершенствования, коррекции, стимулирования ее развития, постоянного контроля полноты достоверности и актуальности сведений, отслеживания, эффективного применения всех возможностей такой системы, предполагает наличие специального органа исполнительной власти, реализующего все вышеперечисленные задачи.

---

<sup>1</sup> См.: Благовещенская М.М., Злобин Л.А. Информационные технологии систем управления технологическими процессами. М., 2005. С. 128.

Кроме того, необходимо реализовывать информационное взаимодействие, координировать органы исполнительной власти субъекта Федерации и федеральные территориальные органы исполнительной власти, хозяйствующие субъекты, которые организационно образуют названную информационную систему субъекта Федерации. Д.Л. Абрамович предлагает наделить подобную структуру, кроме названных, следующими функциями:

формировать и проводить в субъекте Федерации стратегию информационного обеспечения, которая учитывает как интересы органов исполнительной власти, так и всех других участников информационной сети;

сформулировать принципы унификации используемых информационных технологий и требований объединения государственного и информационного ресурса с иными;

обеспечивать информационную безопасность, регламентировать доступ к информационному ресурсу;

разрабатывать общие критерии соответствия, регламенты представления, формы, протоколы и иные формализованные требования к сведениям, которые размещаются в информационной сети для открытого доступа;

обеспечить административно-правовое регулирование деятельности информационной системы<sup>1</sup>.

Следует отметить, что на территории субъекта Федерации осуществляют свою деятельность федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъекта РФ. Между ними существует активное информационное взаимодействие, которое выражается в координации информационной деятельности, создании информационного ресурса общего пользования, обеспечении информационной безопасности, осуществлении информационного обмена. Для решения основной задачи управления информационным обеспечением на уровне субъекта Федерации необходимо оптимизировать информационные связи, усилия и затраты в целях обеспечения представления информации федеральным органам.

---

<sup>1</sup> См.: Абрамович Д.Л. Информационное обеспечение муниципального управления. Сыктывкар, 2007. С. 108.

Далее рассмотрим специфику информационного обеспечения исполнительных органов муниципального образования.

Одна из особенностей деятельности государственных и муниципальных органов состоит в том, что в информационном обеспечении особое внимание необходимо уделять оперативности и эффективности проработки проблем, а это может быть достигнуто при организации работы экспертных коллективов, которые действуют дистанционно, постоянно возникают и распадаются, в зависимости от текущих задач<sup>1</sup>. Следует учитывать, что перед государственными и муниципальными органами управления возникает широкий круг проблем, при этом они имеют ограниченные ресурсы, поэтому не могут иметь в штате специалистов для решения всех вопросов. Активное привлечение к работе сторонних экспертов позволяет оперативно обсуждать и находить решения возникающих проблем. При этом в государственных и муниципальных органах управления существует насущная потребность иметь должностных лиц или структурное подразделение (а часто и отдельный орган исполнительной власти), которые обязаны профессионально формулировать задачи, организовывать аналитические исследования, подбирать и координировать деятельность экспертов, реализовывать экспертные процедуры и технологии, обобщать материалы, представлять результаты лицам, принимающим решения.

Очень часто на местный уровень передаются полномочия федеральных структур. Как отмечает Р.Т. Мухаев, муниципальные органы власти в силу хронического недофинансирования, как правило, не могут заказывать научным и образовательным организациям долговременные и дорогостоящие теоретические исследования. Они могут иметь отдельных экспертов или небольшие сложившиеся группы исследователей, которые сотрудничают с работниками информационных структур самого муниципального органа исполнительной власти. Поэтому сотрудники таких служб должны постоянно

---

<sup>1</sup> См.: Киселев Г.М., Бочкова Р.В., Сафонов В.И. Информационные технологии в экономике и управлении. М., 2009. С. 107.

повышать свою квалификацию, так как постоянно занимаются экспертной работой на рабочих местах<sup>1</sup>.

В целях устранения дублирования деятельности при сборе, обработке, хранении однотипной информации необходимо обеспечивать эффективное взаимодействие информационных подразделений государственных и муниципальных органов управления, что, в свою очередь, создает ряд проблем, связанных с определением полномочий, ответственностью, подчиняемостью, согласованностью действий, отчетностью, решение которых на местах осуществляется по-разному<sup>2</sup>.

Административно-правовое регулирование использования информационных технологий при создании информационных служб в субъектах Федерации часто распространяется на обеспечение групповой работы над материалами. В свою очередь автоматизированные аналитические исследования, позволяя расширить функциональный набор возможностей, осуществляются на основе математических моделей реальных ситуаций. Недостаточность использования фундаментального научного и практического в органах исполнительной власти связана в первую очередь с тем, что заранее должны быть поставлены задачи и определены критерии оценки результатов при использовании метода математического моделирования. К сожалению, отсутствует административно-нормативное регулирование порядка формулировки проблем и критериев оценки результатов, поэтому на этом этапе расплывчатые описания и нечеткие цели, субъективные особенности должностных лиц, которые определяют задачу и критерии оценки результатов, ухудшают качество принимаемых управленческих решений<sup>3</sup>.

Основные направления информационной работы в сфере государственного и муниципального управления, по нашему мнению, сводятся к следующему:

---

<sup>1</sup> См.: Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. М., 2010. С. 74.

<sup>2</sup> См.: Михеева Е.В. Информационные технологии в профессиональной деятельности. М., 2008. С. 119.

<sup>3</sup> См.: Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов. 4-е изд., пересм. М., 2009. С. 90.

обеспечение административно-правового регулирования информационным ресурсом, необходимым для решения задач, стоящих перед государственными и муниципальными исполнительными органами в области социально-экономического и научно-технического развития, обеспечения общественного порядка и др.;

обеспечение информационным ресурсом для эффективной организации деятельности руководящего состава государственных и муниципальных органов исполнительной власти.

Реализация первого направления предполагает сбор, анализ и обработку информации, ее преобразование в продукт, обеспечивающий выбор наиболее оптимальных вариантов разрешения возникающих проблем. Такого рода информационный продукт готовится часто в централизованном порядке и является обобщенным аналитическим материалом о процессах в социальной, экономической и других областях. Второе направление реализуется путем организации сбора, обработки и анализа информации, необходимой для обеспечения компетенции государственных и муниципальных органов исполнительной власти и для объективного оценивания результатов их деятельности. Оба направления тесно взаимосвязаны. Эффективная информационная работа возможна, если будет обеспечена внутриведомственная и внешняя структурная взаимосвязь информационных потоков, создана единая программно-аппаратная среда.

Создание единой информационной системы субъекта Федерации или муниципального образования должно осуществляться на основе следующих взаимосвязанных принципов:

принцип формирования единой иерархической вертикали подразделений информационной работы органов исполнительной власти в зависимости от направлений деятельности;

принцип подготовки информационных продуктов для определенных потребителей;

принцип однотипности всех баз и банков данных;



принцип соответствия методов и алгоритмов анализа целям и задачам информационных структурных подразделений при условии соблюдения порядка отбора, передачи, обработки, хранения и выдачи информации.

Для исключения параллелизма в функционировании единой региональной информационной системы информационная работа должна строиться на основе иерархически распределенной обработки информации. Информационная работа предъявляет высокие требования к государственным и муниципальным служащим и должностным лицам, организующим, осуществляющим и контролирующим выполнение этой работы в органах власти всех уровней. В основе системы квалификационных требований к работникам информационных структур лежат: глубокое знание изучаемых проблем, умение выделять новые задачи и направления исследования, разрабатывать способы их решения, в том числе нетрадиционные, а также независимость мнений. Это предполагает соответствующий статус и полномочия сотрудников этих структур для получения доступа к необходимой информации и подготовки соответствующих решений, закрепляемых их должностным положением (эксперт, консультант, референт и т.д.)<sup>1</sup>.

Материально-техническое и финансовое обеспечение функционирования единой региональной информационной системы должно осуществляться на основе бюджетного финансирования.

В.К. Петров вводит различия между мониторинговыми, инициируемыми и кумулятивными аналитическими исследованиями. Мониторинговые предназначены для длительного анализа развития ситуации. На первых этапах мониторингового исследования осуществляются прием, регистрация и первичная обработка поступающей информации. Далее обеспечивается привязка к регистрационным данным электронного вида поступающей информации. При этом должны использоваться программно-технические средства, обеспечивающие эффективный поиск информации в текстовом, графическом или в

---

<sup>1</sup> См.: *Петров В.К.* К вопросу об информационно-аналитическом обеспечении государственной службы // *Экономика и управление.* 1999. № 6. С. 19–21.

табличном виде. На следующем этапе исследования дополнительно определяются тематическая ориентация поступающей информации, ее распределение по соответствующим рубрикам. Кроме мониторинговых исследований, выделяют иницилируемые, отличающиеся большей неопределенностью целей и субъективностью оценочных критериев результативности решений. Такого рода исследования проводятся по ранее незапланированным поручениям руководства или по результатам выявления новых проблемных ситуаций. Выбрать индикаторы, формальные характеристики, качественные и количественные показатели — достаточно сложная задача. Это изучение отечественного и зарубежного опыта по выбору проблемной ситуации, имеющихся государственных и доступных коммерческих источников информации, оценка взаимозависимости значений показателей с учетом временной динамики, исследование их спектральных характеристик, апробация нормирующих коэффициентов, выделение группы аналитиков-экспертов и т.д. В результате инициации аналитического исследования либо достигается некоторый законченный аналитический результат по структуризации проблемы, выбору альтернатив ее разрешения, либо начинается мониторинговый аналитический процесс, либо проводится кумулятивное аналитическое исследование. Кумулятивные исследования характеризуются высокими требованиями к оперативности, необходимостью подключения спецметодов обработки экспертной информации. Существует ряд методов согласования оценок в процессе проведения исследований: метод «лицом к лицу», метод «комиссий», метод «суда», «мозговая атака», метод «ситуационного анализа», процедура «Дельфи» и др. Для всех видов исследований подразумевается проведение многофакторного анализа ситуации с учетом истории ее развития, результатов исследований схожих ситуаций, определения и использования широкого спектра адекватных теоретических подходов и эвристических приемов<sup>1</sup>.

Однако, несмотря на то, что информационные структуры органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований

---

<sup>1</sup> См.: *Петров В.К.* Указ. раб. С. 22–23.

чаще занимаются постановкой задач, подбором и координацией деятельности экспертов, представлением результатов проводимых исследований, тем не менее, в связи с необходимостью создания полноценной информационной среды они обязаны заниматься внедрением и реализацией высоких информационных технологий.

В то же время постановка задачи, определение проблемы и генерация вариантов решения не всегда бывают достаточны. В ходе работы на любом этапе могут возникнуть различные отклонения: ситуационное появление новых альтернатив, изменение степени доступности необходимой информации, уровня важности используемых сведений, необходимость привлечения дополнительной информации, уточнение формулировки задачи и т.д. В этом случае важнее становится обеспечение оперативности доступа к необходимой информации, чем научная проработанность и обоснование рассматриваемых моделей<sup>1</sup>.

Отсюда следует, что деятельность информационных структур органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований реализуется в равной степени как в информационном и экспертно-аналитическом, так и в технологическом и техническом аспектах.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий позволяет соответствующим службам непосредственно создавать и сопровождать лишь необходимые для их непосредственной деятельности информационный ресурс, а к другим источникам информации организовывать доступ в режиме реального времени. При этом происходит большое количество информационных контактов, которые могут быть открытыми и закрытыми. Открытые – контакты, информационные службы или другие структуры, гарантирующие информационную безопасность необеспечиваемым регламентируемым доступом. В основном такой доступ реализуется с использованием информационных сетей типа Интернет. В свою очередь, закрытые информационные контакты реализуются внутри локальных информационных сетей органов

---

<sup>1</sup> См.: Федотова Е.Л. Информационные технологии и системы. М., 2009. С. 43.

исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований, они изолированы от сетей типа Интернет или осуществляются через специальные каналы передачи данных. Ошибочно считать, что такое разграничение доступа на уровне органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований является лишней перестраховкой, что информационный ресурс органов исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований не представляет интереса. Так, в открытой информации могут подтверждаться или опровергаться какие-либо закрытые сведения; содержаться персональные данные, которые обеспечат работу в отношении какого-либо конкретного субъекта и т.п.<sup>1</sup>

Кроме того, иностранные разведки или местные преступные элементы могут быть заинтересованы в сведениях, которые содержатся в интегрированных в общую сеть государственных и муниципальных реестров, регистров, кадастров.

Анализ деятельности информационных служб привел к появлению комплекса проблем, затрудняющих дальнейшее развитие, к которым относятся следующие:

установление и применение административной и дисциплинарной ответственности лиц, представляющих информацию, за полноту, достоверность, актуальность информационного ресурса;

нормативное закрепление административно-правовых режимов, административных регламентов обмена информацией внутри органов государственного и муниципального управления;

установление административно-правового положения, нормативного порядка платного предоставления государственных и муниципальных ресурсов;

контроль и надзор за реализацией общих стандартов и технических протоколов функционирования внутриведомственных информационных систем.

---

<sup>1</sup> См.: Федотова Е.Л. Информационные технологии и системы. М., 2009. С. 49.

В связи с тем, что информационные системы и сети активно внедряемые органами исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований, часто создавались независимо друг от друга, необходимо координировать их дальнейшее развитие и использование как элементов единого государственного информационного пространства<sup>1</sup>.

Однако в качестве пилотного проекта в Татищевском районе Саратовской области уже с 2011 г. активно внедряется предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде на основе межведомственного взаимодействия<sup>2</sup>.

Для того чтобы обеспечить жизнедеятельность субъектов РФ и муниципальных образований и их органов исполнительной власти комплексной, оперативной, полной и актуальной информацией, необходимо в ходе совершенствования информационного обеспечения государственных и муниципальных органов провести внутритерриториальную интеграцию и оптимизацию информационного ресурса соответствующих территорий независимо от формы собственности. Информационная безопасность субъекта Федерации и (или) муниципального образования является одним из существенных факторов, обеспечивающих эффективное социально-экономическое развитие соответствующих территорий. Под информационной безопасностью часто понимают состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в условиях использования информационных технологий. При этом реализация мер информационной безопасности позволяет должным образом обеспечить права субъектов права на достоверную информацию, получаемую законным способом, защищать разного рода конфиденциальную информацию, сохранять и приумножать

---

<sup>1</sup> См.: Филимонова Е.В. Указ. раб. С. 128.

<sup>2</sup> См.: Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 21 декабря 2011 г. № 1402 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 22 февраля 2012 г. № 313 «О внесении изменений в постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 21 декабря 2011 г. № 1402». URL: <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2012).

культурные и духовно-нравственные ценности, исторические традиции и нормы общественной жизни<sup>1</sup>.

Исходя из вышесказанного, проанализировав содержание Доктрины информационной безопасности Российской Федерации<sup>2</sup>, можно сформулировать основные направления деятельности по реализации мер информационной безопасности в субъекте Федерации и в муниципальном образовании:

формирование, развитие и эффективное использование государственного и муниципального информационных ресурсов;

определение источников угроз жизненно важным интересам субъектов в области информационной безопасности;

создание безопасной информационной среды, в которой свободно реализуются информационные права граждан, организаций и органов власти;

обеспечение сохранности конфиденциальной информации от несанкционированного доступа к ней в результате осуществления разведывательных действий недружественных субъектов;

обеспечение достоверной, полной, качественной информации, предоставляемой в открытом доступе.

Перечисленные направления следует включить в перечень полномочий конкретных государственных органов субъектов Федерации и муниципальных органов.

По мнению В.Б. Зотова, необходима координация действий в сфере обеспечения информационной безопасности в связи со сложностью возникающих проблем и взаимосвязанности направлений деятельности. Обеспечить такую координацию только федеральными органами исполнительной власти невозможно, поэтому целесообразно, чтобы система, координирующая действия в сфере информационной безопасности, была распределена по трем уровням: федеральному, субъектов Федерации и муниципальному, а также отражала структуру научных, технических, социальных и экономических

<sup>1</sup> См.: Васильев А.А. Система муниципального управления. М., 2010. С. 114.

<sup>2</sup> Утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 (см.: Российская газета. 2000. 28 сент.).

проблем<sup>1</sup>. При этом основными координируемыми проблемами на уровнях субъектов Федерации и муниципальных образований будут следующие:

1. Разработка моделей угроз информационной безопасности и прогноз реализации их последствий для субъекта Федерации или муниципального образования.

2. Обеспечение эффективной законодательной базы о защите информационного ресурса субъекта Федерации или муниципального информационного ресурса, включая информацию ограниченного доступа.

3. Систематизация, учет и обеспечение доступа к государственному и негосударственному информационным ресурсам субъекта Федерации или муниципального образования на основе единых правовых норм.

4. Обеспечение общедоступности информационных сетей типа Интернет в субъекте Федерации или муниципальном образовании.

5. Обнаружение и пресечение распространения тенденциозных и ложных сведений, манипулирования общественным и личным сознанием населения и органов власти.

6. Предотвращение взлома информационных систем и копирования информации путем создания информационных систем защиты в субъекте Федерации или муниципальном образовании.

7. Предотвращение угроз терроризма по отношению к объектам информационной инфраструктуры субъекта Федерации или муниципального образования.

8. Обеспечение государственных и муниципальных структур высококвалифицированными специалистами по информационной безопасности.

Для реализации общей координации разрешения перечисленных проблем может быть создан Научно-технический совет по проблемам информационной безопасности при высшем органе исполнительной власти субъекта Федерации, который определял бы специфические подходы и методы

---

<sup>1</sup> См.: *Зотов В.Б.* Система муниципального управления в схемах: учебное пособие по специальности «Государственное и муниципальное управление». Ростов н/Д, 2007. С. 16.

решения. В то же время сеть координационных советов при наиболее компетентных предприятиях, учреждениях и организациях субъекта Федерации могла бы обеспечивать решение конкретных организационно-технических вопросов.

Системы информационной безопасности в настоящее время активно создаются в субъектах Федерации, однако включение в эту систему муниципальных образований пока идет недостаточно активно и представляет одно из перспективных направлений развития систем информационной безопасности в России.

Следует подчеркнуть, что информацию о деятельности государственных и муниципальных органов через сети типа Интернет предпочитают получать граждане многих стран мира. В США, например, более 76 % пользователей сети Интернет получают информацию о деятельности правительственных организаций через интернет-сайты<sup>1</sup>.

Таким образом, можно спрогнозировать развитие использования информационно-коммуникационных технологий в управлении субъектом Федерации и в целом в нашей стране. Доказательством этому, в частности, служит Федеральная целевая программа «Информационное общество (2011–2020 годы)». В соответствии с указанной программой предполагается дальнейшее расширение использования информационных сетей в работе государственных и муниципальных органов. В частности, будут активно развиваться:

информационная инфраструктура государственных органов субъектов РФ;

система электронного взаимодействия государственных и муниципальных органов, а также будет обеспечена интеграция в сети Интернет государственного общедоступного информационного ресурса и государственных информационных систем.

---

<sup>1</sup> *Larsen E.* The rise of the e-citizen. How people use government agencies. URL: <http://www.pewinternet.org/> (дата обращения: 20.06.2011).



Федеральная целевая программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» позволит осуществить объединение центральной и ведомственных информационных систем; в органы исполнительной власти субъектов РФ внедрить государственную автоматизированную систему «Управление»; создать типовую информационную систему обеспечения деятельности руководителя органа исполнительной власти; создать автоматизированную информационную систему, обеспечивающую разработку и реализацию государственных программ.

Следует подчеркнуть, что один из проектов названной Федеральной программы «Электронный регион» нацелен на создание нормативной, методологической и технологической базы электронного правительства в субъектах РФ; результатом реализации данного проекта должны стать повсеместное использование информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, активное внедрение свободного программного обеспечения при разработке программных решений; реализация эффективного межведомственного электронного взаимодействия между тремя уровнями власти: федеральным, субъектов Федерации и муниципальным.

И наконец, создание и развитие информационной инфраструктуры в исполнительных органах власти позволит разработать единые правила и стандарты создания и обновления информации в государственной информационной сети.

Способствовать обеспечению информационной безопасности также призвана межведомственная интегрированная автоматизированная система контроля пропуска через государственную границу, которая повышает эффективность деятельности пограничных органов и сокращает время, необходимое для прохождения через пункты пропуска; обеспечивает интересы и безопасность нашего государства, в связи с тем, что противодействует проникновению на территорию России международного терроризма, международной преступности и др. Кроме того, государственная автоматизированная

система подготовки паспортов и виз нового поколения позволит предотвратить незаконную миграцию, исключив фальсификацию или незаконное использование паспортно-визовых документов; повысит эффективность контроля при пересечении границ и защиту от подделки документов, удостоверяющих личность; обеспечит техническую возможность обмена информацией с другими государствами в целях искоренения незаконной миграции, криминальных и террористических проявлений<sup>1</sup>.

В связи с обозначенным выше особое правовое значение приобретает определение содержания информационной услуги и содержания государственной электронной услуги. На наш взгляд, эти понятия являются не тождественными, а взаимодополняемыми. Так, Л.Б. Ситдикова выделяет среди основных признаков информационной услуги ее целевую направленность, которая определяется в задании заказчиком; требование к форме исполнения услуги (поиск, сбор, хранение, переработка, систематизация, предоставление и распространение информации); требование к форме результата услуги, который должен выражаться в нематериальной фиксации. Совокупность перечисленных свойств определяется термином «информационная услуга»<sup>2</sup>.

Л.Б. Ситдикова обозначила три точки зрения по поводу соотношения понятий «информационная услуга» и «консультационная услуга». Первая выражается в том, чтобы считать консультационные услуги одним из видов информационных (В.А. Копылов). Второй подход (А.В. Брызгалин) предполагает отождествление данных понятий. Третья точка зрения (В.А. Северин) заключается в том, что это самостоятельные понятия, входящие в специальную систему обязательств информационного свойства. Проблема неодно-

---

<sup>1</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46, ст. 6026; 2012. № 4, ст. 514.

<sup>2</sup> См.: Ситдикова Л.Б. Правовое регулирование отношений в сфере оказания информационных и консультационных услуг в Российской Федерации: автореф. дис. ...-д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 10–11.

значности юридического содержания термина «консультация» и недостаточность правового регулирования в сфере предоставления информации создают сложности правоприменительной практики<sup>1</sup>.

Следует различать отношения по предоставлению информации и информационные услуги. Информационная услуга – это только часть такого рода отношений, так как предполагает обязательное наличие запроса от субъекта правоотношений. Л.Б. Ситдикова предлагает перенос информации на различные носители рассматривать как возмездные информационные услуги<sup>2</sup>.

В то же время возмездность оказания информационных услуг, как правило, составляет прерогативу коммерческих организаций и это направление деятельности в России активно развивается, потому что ценная, достоверная и своевременная информация, которая распространяется при возмездном оказании информационной услуги, существенно влияет на гражданский оборот. В настоящее время такого рода услуги регламентируются гл. 39 ГК РФ.

Особенность договоров об оказании информационных услуг заключается в возможности привлечения к ответственности стороны, виновной в «заражении» компьютера «вирусом», также изменяются обязательства сторон в зависимости от формы и способа передачи сведений. Кроме того, каков бы не был результат использования получаемой информации, в любом случае оказание информационных услуг для заказчика будет положительной для него деятельностью<sup>3</sup>.

Однако проблема оказания возмездных информационных услуг органами власти еще недостаточно урегулирована<sup>4</sup>. Как уже отмечалось, важным направлением информационно-коммуникационного развития России и реги-

---

<sup>1</sup> См.: Ситдикова Л.Б. Указ. раб. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 24.

<sup>3</sup> См.: Северин Б.А. Услуги информационного характера, обеспечивающие коммерческую деятельность // Законодательство. 2000. № 1. С. 34–36

<sup>4</sup> Подробнее об этом см: Ковалева Н.Н. Государственное управление в информационной сфере. Саратов, 2011. С. 107, 127 и далее.

онов является создание эффективной системы предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и бизнесу на основе использования современных информационных технологий, что требует преодоления административных барьеров и упрощения процедур технологического взаимодействия субъектов, участвующих в этом процессе.

По поводу государственных электронных услуг необходимо отметить следующее. Во-первых, если проводить параллели с информационной услугой, исполнителем услуги выступает государство в лице государственных органов и подведомственных им организаций; во-вторых, стоимость услуги (в том числе ее безвозмездность) определяется не рыночными механизмами, а государством<sup>1</sup>; в-третьих, форма осуществления этих услуг электронная и наконец, это не только информационные услуги, но и оказание других государственных услуг в электронной форме.

В настоящее время ведется работа над общим каталогом государственных услуг, предоставляемых в электронной форме на базе единых стандартов по принципу «одного окна»<sup>2</sup>. Основная задача, требующая решения на федеральном уровне, это реализация комплекса межведомственных проектов по созданию электронных административных регламентов и формированию государственных информационных ресурсов.

Приоритетными целями использования информационных технологий являются совершенствование администрирования, повышение эффективности функционирования государственных и муниципальных органов и уровня общественной безопасности, включая:

---

<sup>1</sup> Работа в этом направлении активно ведется. Так, в качестве пилотного проекта в Татищевском районе Саратовской области внедряется предоставление государственных и муниципальных услуг с указанием порядка их оплаты. См., например: Решение Муниципального собрания Татищевского муниципального района Саратовской области от 16 декабря 2011 г. № 13/94 «Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг администрацией Татищевского муниципального района Саратовской области и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении муниципальных услуг, и порядка определения размера платы за их оказание» // *Сельская жизнь*. 2011. 20 дек.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см: *Ковалева Н.Н.* Государственное управление в информационной сфере. С. 43, 141 и далее.

модернизацию информационных систем государственных и муниципальных органов с учетом целей и задач административной реформы;

совершенствование взаимовлияния информационных потоков государственных и муниципальных органов исполнительной власти между собой, а также с юридическими и физическими лицами на основе создания и модернизации автоматизированных систем персонального учета населения и других государственных регистров, реестров и кадастров;

разработку и применение электронных регламентов при автоматизации различных процессов управления и взаимодействия;

обеспечение эффективного взаимодействия автоматизированных систем управления органов власти, ответственных за вопросы безопасности, а также оперативного обмена необходимой информацией с гражданами, организациями и другими органами власти;

создание эффективных систем мониторинга состояния общественной безопасности и чрезвычайных ситуаций;

модернизацию информационных систем оперативного реагирования на нарушения общественного порядка и чрезвычайные ситуации.

Все перечисленные направления деятельности неразрывно связаны с проводимой административной реформой. Практически ни один из проектов внедрения информационных технологий в сферу государственного и муниципального управления невозможно осуществить без изменения соответствующих функций и процессов. Автоматизации предшествуют упорядочение деятельности, установление четких правил и формализация административных процедур.

Поэтому важной целью, которая должна быть достигнута при информатизации сферы управления, является согласование процессов информационно-коммуникационного развития с административной реформой.

Основой для разработки регламентов функционирования информационных систем для государственного управления должны стать административные регламенты, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти.

Важную роль в совершенствовании административных процессов в государственных органах власти субъектов РФ и муниципальных органах играет создание систем управления и поддержки принятия решений на основе электронных административных регламентов.

Особое значение имеет комплексный подход к работам по стандартизации и сертификации информационных технологий и систем для эффективного административно-правового регулирования использования информационных технологий в деятельности исполнительной власти.

Сертификация и стандартизация информационных технологий и систем, определяя их качество и конкурентоспособность, должны иметь нормативно-методическую и инструментальную поддержку.

Следует подчеркнуть, что стандарты информационных технологий и систем для государственного управления должны основываться на международных<sup>1</sup> и государственных стандартах и других нормативных документах. При этом данный комплекс стандартов должен составить основные требования к информационным технологиям и системам для государственного управления на всех этапах их создания, внедрения, контроля качества, использования и сертификации как самих информационных технологий и систем для государственного управления, так и сертификации юридических лиц-производителей информационных технологий и систем для государственного управления<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Согласно Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29, ст. 2757; 2007. № 49, ст. 6079) международные договоры РФ наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией РФ составной частью ее правовой системы. Частью правовой системы Российской Федерации являются также заключенные СССР действующие международные договоры, в отношении которых Российская Федерация продолжает осуществлять международные права и обязательства СССР в качестве государства — продолжателя Союза ССР (см. также постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»// Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12).

<sup>2</sup> См.: Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, одобренная решением Президента РФ 23 ноября 1995 г. Пр-1694.М., 1996.

Существенное значение для решения общих вопросов взаимодействия с населением и повышения качества правоохранительной деятельности имеют создание системы персонального учета населения и ее важнейшей компоненты – государственного регистра населения, внедрение новой паспортно-визовой документации, развитие информационных систем миграционных служб, создание ситуационных центров для кризисного управления и мониторинга обстановки в регионах<sup>1</sup>.

Деятельность государственных и муниципальных органов по формированию единой информационной системы должна определяться специальными правовыми нормами, которые должны не только определять права и обязанности государственных и муниципальных органов по созданию единого государственного и муниципального информационных ресурсов, но и регламентировать организацию доступа к этой информации, а также регулировать создание единой системы нормативно-правовой документации, обеспечивающей стандартизацию и унификацию протоколов, информационных технологий и систем. Процесс информационного взаимодействия внутри органов власти освещает Т.А. Родина<sup>2</sup>. Она отмечает, что для органов власти, его подразделений и должностей служащих необходимо определить структуру используемой информации, а также механизм ее получения и использования. При этом работу с информацией в служебных отношениях, которые направлены на выполнение полномочий государственных и муниципальных органов законодательной, исполнительной властей не следует называть самостоятельной информационной деятельностью. Точнее будет обозначить эту сферу информационным обеспечением деятельности государственного или муниципального органов, их руководителей и других государственных и

---

<sup>1</sup> См.: Доклад «О развитии информационных и коммуникационных технологий в Российской Федерации» на заседании президиума Государственного совета «Об информационных и коммуникационных технологиях в Российской Федерации». URL: [http:// archive.kremlin.ru/text/appears2/2006/02/16/103997.shtml](http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2006/02/16/103997.shtml) (дата обращения: 06.06.2011).

<sup>2</sup> См.: *Родина Т.А.* Информационное обеспечение органов местного самоуправления. Роль информации в жизни общества // *Право: история, теория практика: сборник статей и материалов.* Брянск, 2003. Вып. 7. С. 58–67.

муниципальных служащих. То есть вся выполняемая информационная деятельности носит подчиненный, обеспечительный, ресурсный характер по отношению к компетенции и полномочиям государственного или муниципального органа. Даже таким подразделениям, как общие отделы и управления, занятые обработкой входящих и исходящих документов, обеспечивающим делопроизводство, придается статус подразделения, несамостоятельного органа власти. Хотя существует ряд норм, устанавливающих процедуры работы с документацией, которые определены специальными органами, основным будет правовое положение государственного или муниципального органа. Имеются в виду стандартизация требований к документам, единый порядок требований к электронным документам, порядок отнесения информации к государственной или иной тайне и т.д.

Отбор и обработка входящей информации — это ресурс, обеспечивающий связь государственных и муниципальных органов с другими субъектами. Специальные информационно-аналитические службы осуществляют фильтрацию этой информации. Возникает некоторое отделение, создается излишняя самостоятельность информационных служб, которые обрабатывают входящую информацию, готовят и представляют ее соответствующим структурным подразделениям и должностным лицам. Необходимо особенно тщательно разрабатывать положения и инструкции для структур, которые смогут обеспечить профилактику злоупотреблений своим особым положением в процессе исполнения своих полномочий информационными службами.

Повсеместное использование информационных технологий в государственном управлении способствует созданию новых методик коллективного формирования интеллектуальных знаний, форм оказания государственных и муниципальных услуг, которые становятся более доступными. В результате обеспечивается успешное функционирование и развитие информационных систем в сфере государственных и муниципальных закупок и торгов.

В связи с этим особо значимым элементом единой государственной и муниципальной информационной системы становится механизм государ-



ственного и муниципального заказа. В ходе его осуществления проводится экспертная оценка проектов, организовываются конкурсы по реализации этих проектов, о результатах таких конкурсов на единой электронной площадке информируется общественность.

Одно из значимых достижений законодательства – это высокоразвитое информационное обеспечение размещения государственных и муниципальных заказов, которое воплощает такой принцип Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, а в настоящее время Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 2 июля 2013 г.)<sup>2</sup>, как открытость и прозрачность государственного и муниципального заказа. Развитая информационная инфраструктура в сфере государственного и муниципального заказа позволяет как поставщикам, так и другим заинтересованным лицам, проследить процесс торгов от их объявления до окончания действия договора. Надлежащее информационное обеспечение предусмотрено также и для процедуры обжалований действий заказчиков и недобросовестного исполнения обязательств поставщиками. Благодаря вышеназванному Федеральному закону информационная сеть «Интернет» стала главенствующим источником сведений о том, как проводятся государственные и муниципальные закупки в России.

Закупки товаров, работ, услуг на электронных аукционах представляются наиболее эффективным и перспективным способом обеспечения государственных и муниципальных нужд, поскольку при проведении электронных аукционов обеспечивается максимальный уровень конкуренции и, как следствие, максимальная экономия бюджетных средств, минимизируется возможность для сговора участников аукциона и возможности для злоупо-

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105; 2011. № 29, ст. 4291 (утратил силу с 1 января 2014 г.).

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013, № 14, ст. 1652; 2013. № 14, ст. 1652.

треблений со стороны заказчиков путем административного вмешательства в процедуры отбора поставщиков.

В 2011 г. в полном объеме начал действовать общероссийский портал государственных и муниципальных закупок. Указанная мера значительно расширила информационное поле системы государственного и муниципального заказа. Данный информационный ресурс о закупках создаёт условия наибольшего благоприятствования для поставщиков субъектов Федерации и муниципальных образований, так как значительно проще найти нужную информацию о государственных и муниципальных заказах в пределах искомой территории. Также обеспечивается единый формат предоставления информации о закупках, что практически недостижимо в условиях многоуровневой системы официальных сайтов.

Согласно новой процедуре при проведении аукциона в сети Интернет исключается бумажный документооборот, включая заключение государственного или муниципального контракта, так же, как не требуется личное присутствие заказчиков или предпринимателей на торгах. Документооборот осуществляется в электронной форме, для чего требуется получение электронной подписи<sup>1</sup>.

Кроме того, благодаря Федеральной целевой программе «Информационное общество (2011–2020 годы)» создан Портал государственных и муниципальных услуг — gosuslugi.ru (далее – портал госуслуг). На базе портала госуслуг создаются и развиваются информационные системы поддержки малого и среднего бизнеса. На базе портала для них реализуются интерактивные сервисы; обеспечивается взаимодействие государственных и муниципальных органов с бизнес-сообществом.

В свою очередь, если государственные и муниципальные услуги будут предоставляться в электронном виде, то необходима соответствующая нормативная, методическая и организационная базы (например, должна быть

---

<sup>1</sup> См.: *Доронкин А.С. Катамадзе А.Т.* Реформа государственного и муниципального заказов// Госзакупки.ру. Официальная информация. Письма. Комментарии. Административная практика. 2010. № 10. С. 19–29.

проведена стандартизация таких услуг, государственных и муниципальных информационных систем и т.д.). Также необходимо оптимизировать порядок реализации полномочий государственных и муниципальных органов в целях их реализации в электронной форме<sup>1</sup>; внедрять и развивать типовые решения, которые могут быть в форме региональных реестров и порталов государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>.

Отсюда следует, что перевод исполнения государственных и муниципальных полномочий в электронную форму позволит создать и развивать аналитическую систему повышения эффективности государственных и муниципальных услуг, которая является одним из основных инструментов совершенствования государственного и муниципального управления.

Доступность государственных и муниципальных услуг в электронной форме повысится в том числе за счет развития использования возможностей мобильных устройств для доступа к единому portalу, что также обеспечит создание технологических мобильных сервисов электронного правительства. Взаимодействие населения с государственными и муниципальными органами по электронной почте на основе портала госуслуг позволит создать инфраструктуру электронной почтовой системы и интегрировать ее с инфраструктурой портала госуслуг и т.п.

Необходимо также закрепить стандарты качества государственных и муниципальных услуг, что позволит гражданам получить качественные услуги в комфортных и доступных условиях в минимально возможные сроки. В частности, мы поддерживаем мнение А.В. Шарова о том, что принятие фе-

---

<sup>1</sup> Например, в Татищевском районе Саратовской области было принято постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 9 декабря 2011 г. № 1345 «О порядке разработки и утверждения регламентов исполнения муниципальных функций и административных регламентов предоставления муниципальных услуг». URL: <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2012).

<sup>2</sup> Например, в Татищевском районе Саратовской области было принято постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 9 декабря 2011 года № 1346.1 «Об утверждении порядка формирования и ведения реестра муниципальных услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) администрацией Татищевского муниципального района Саратовской области и подведомственными ей муниципальными учреждениями». URL: <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2012).

дерального закона, который бы закрепил стандарты качества государственных и муниципальных услуг, процедуру их разработки и принятия является в настоящее время жизненно необходимым шагом<sup>1</sup>.

Следует также отметить, что проблемы взаимодействия государственных и муниципальных органов остаются достаточно острыми. Несмотря на то, что был принят ряд постановлений Правительства РФ<sup>2</sup>, которые призваны решить эти проблемы, считаем, что их явно недостаточно и в связи с этим целесообразно поддержать позицию С.И. Семилетова о необходимости принять федеральный закон «Об информационном взаимодействии государственных и муниципальных органов»<sup>3</sup>.

Таким образом, информационное обеспечение государственного управления, с одной стороны, позволяет использовать информационные технологии в деятельности государственных и муниципальных органов исполнительной власти, а, с другой стороны, деятельность на основе использования информационных технологий создает условия перспективного развития функционирования этих органов.

Взаимосвязь направлений информационной работы основывается на принципах системности, открытости и обратной связи. Отсюда следует, что информационное обеспечение государственных и муниципальных органов

---

<sup>1</sup> См.: Шаров А.В. Указ. раб.

<sup>2</sup> Постановления Правительства РФ: от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 39, ст. 4614; 2011. № 32, ст. 4840; от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 38, ст. 4823; 2011. № 49, ч. 5, ст. 7284; от 8 июня 2011 г. № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 24, ст. 3503; № 49, ч. 5, ст. 7284; от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 44, ст. 6274; № 49, ч. 5, ст. 7284.

<sup>3</sup> Подробнее о необходимости принятия названного закона см.: Семилетов С.И. Законодательная база строительства электронного государства в Российской Федерации // Информационное общество и социальное государство: сборник научных работ. М., 2011. С. 176, 184–188.

власти позволяет осуществлять формирование единой информационной системы в нашей стране, создать основу для формирования информационного общества на территории Российской Федерации и активно влияет на развитие современного государства, то есть взаимодействие органов исполнительной власти на трех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном в информационной сфере — важнейшее условие эффективного управления всей страной, субъектом Федерации или муниципальным образованием. В то же время информационное обеспечение государственных и муниципальных органов исполнительной власти возможно только при условии обеспечения достаточного уровня информационной безопасности.

Таким образом, информационные услуги, оказываемые органами государственной власти, являются разновидностью государственных услуг в электронной форме или электронных государственных услуг, то есть понятия «информационные услуги» и «государственные электронные услуги» являются понятиями пересекающимися, с точки зрения формальной логики. При этом следует учитывать, что активное внедрение информационных технологий в деятельность государственных и муниципальных органов в значительной мере повышает эффективность их взаимодействия, что, в свою очередь, обеспечивает положительные экономические (изменяется объем добавленной стоимости и структура ВВП) и социальные (обеспечивается информационное равенства граждан<sup>1</sup>) эффекты. Достижению этих эффектов способствует наличие полноценной правовой базы, регулирующей как процессы внедрения информационных технологий в общественную жизнь, так и государственное управление.

---

<sup>1</sup> О проблемах информационного равенства (неравенства) граждан подробнее в следующем параграфе.

### **§ 3. Административно-правовое регулирование доступа к сведениям о деятельности органов власти**

Обеспечение права на доступ граждан к информации о деятельности органов власти и предоставление качественных государственных и муниципальных услуг населению невозможны без эффективного информационного и коммуникационного развития, в результате которого высококачественные и доступные государственные и муниципальные услуги предоставляются каждому. Достижение информационной открытости власти является императивом информационно-коммуникационного развития России.

Как уже отмечалось, одним из наиболее перспективных направлений обеспечения информационной открытости деятельности органов власти являются развитие и использование глобальных информационных сетей и в первую очередь сети Интернет. По уровню доступности Интернета Россия уступает сегодня не только развитым, но и многим развивающимся странам. Объясняется это сохранением существенного информационного неравенства между различными регионами, отраслями экономики, учреждениями образования и гражданами. Однако проблема не только в этом. Представление о том, что внедрение информационно-коммуникационных технологий само по себе повышает качество государственного управления и взаимодействия с населением не достаточно обоснованно, так как главным в этом процессе является не способ доступа к информации, а наличие общедоступных информационных ресурсов.

По этой причине достижение информационной открытости власти требует, прежде всего, интенсификации процессов формирования необходимых обществу информационных ресурсов, а также изменения норм правового регулирования информационного обмена с четким определением того, какая информация является общедоступной, а какая имеет ограничения по доступу.

Доступная информация о деятельности государственных и муниципальных органов в силу того, что она обеспечивает личные интересы граж-

дан, позволяющие реализовывать прочие права и свободы, а также участие населения в общественных и государственных делах, служит гарантом демократических основ общества. Кроме того, таким образом обеспечивается общественный контроль деятельности государственных и муниципальных органов, прозрачность принимаемых решений в сфере экономики, экологии и других социально значимых сферах.

Объективная потребность человека в информации обуславливает возникновение и существование его права на информацию. Ведь информация является обязательным элементом общения людей, а ее качество обеспечивает достижение благоприятных условий для развития общества.

Право на информацию — это одно из субъективных прав, закрепленных в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. и в Конституции РФ (ч. 4 ст. 29).

Свобода поиска информации означает возможность обращения к кому-либо (организации, должностному лицу и др.) с просьбой о предоставлении определенной информации, с волеизъявлением лиц, направленным на ее получение законным способом. Свобода получения информации означает вероятность стать ее обладателем на законных основаниях. Свобода передачи и распространения информации указывает на возможность доведения информации до сведения неограниченного круга лиц.

Свободный поиск и распространение сведений о деятельности государственных и муниципальных органов любым законным способом также содержится и в федеральном законодательстве.

Например, средства массовой информации обязаны предоставлять гражданам оперативные достоверные сведения о деятельности органов власти<sup>1</sup> и их должностных лиц<sup>2</sup>. При этом редакции средства массовой информации, зарегистри-

---

<sup>1</sup> Под органами власти понимается совокупность государственных и муниципальных органов.

<sup>2</sup> См. ст. 38–40 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30, ст. 2870; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4600.

стрированного надлежащим образом, гарантируется возможность запросить подобную информацию. Гарантом этого права выступает обязанность руководителей государственных и муниципальных органов, их заместителей, работников пресс-служб либо других уполномоченных лиц предоставить данные сведения, за исключением информации ограниченного доступа.

Кроме того, с 1 января 2010 г. вступила в законную силу норма<sup>1</sup>, отсылающая к специальному федеральному законодательству, регламентирующему проблемы доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов и судов, если предоставление государственными и муниципальными органами информации о своей деятельности по запросам редакций не урегулированы нормативными актами о средствах массовой информации.

Действующее законодательство РФ также предусматривает возможность обращения граждан лично или коллективно в государственные и муниципальные органы с заявлениями, жалобами, обращениями. Однако Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> содержит легальное определение права на доступ к информации, а также имеет место противоречие при определении этого понятия в ст. 8 и в п. 6 ст. 2.

При этом Е.Б. Хохлов подчеркивает, что право на доступ к информации может быть частью права на информацию<sup>3</sup>. На этот же факт, в частности, на явные противоречия между ст. 2 и 8 вышеназванного Закона, обращает внимание и В.Н. Лопатин. Если в ст. 2 доступ к информации определяется через понятия получения и использования сведений, то в ст. 8 — поиска и получения. В то же время ст. 6 и 7, обозначая понятие использования информации, включают в него только получение<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См. ст. 38 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации».

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4600.

<sup>3</sup> См.: Хохлов Е. Б.. Комментарий к новому Закону об информации // Корпоративный юрист. 2007. № 1. С. 21.

<sup>4</sup> См.: Лопатин В.Н. Область применения Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Информационное право. 2006. № 4. С. 44-45.



Еще в 1993 г. законодатель указывал на особое социально-политическое значение доступа к сведениям о деятельности органов власти<sup>1</sup>, подчеркивая, что благодаря этому расширяются реальные возможности населения принимать активное участие в государственном и муниципальном управлении.

По мнению Н.Н. Федосеевой, на современном этапе более правильно считать право на доступ к информации самостоятельной правовой категорией<sup>2</sup>.

В.Н. Монахов обосновывает позицию, в соответствии с которой информационные права можно разделить на два вида: право получать и использовать информацию и право на ее охрану<sup>3</sup>.

Права пользователя информации включают в себя<sup>4</sup>:

- 1) получение информации о деятельности государственных и муниципальных органов;
- 2) отказ от получения названной информации;
- 3) отказ от необходимости обоснования получения запрашиваемой информации, если доступ к ней не ограничивается нормами права;
- 4) возможность обжалования актов и (или) действий (бездействий) государственных и муниципальных органов или их должностных лиц, не предоставляющих информацию о своей деятельности;
- 5) требование возмещения вреда, который может быть причинен нарушением права на доступ к информации.

По результатам общероссийского опроса населения, проведенного Институтом Развития Свободы Информации, граждане нашей страны крайне низ-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»// Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2, ст. 74; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 3, ст. 367; № 36, ст. 3636.

<sup>2</sup> См.: Федосеева Н.Н. Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3. С. 6–11.

<sup>3</sup> См.: Монахов В.Н. Проблемы правового регулирования доступа граждан к официальной информации // Государственная информация и демократизация общества: материалы Международной конференции (15–16 мая 2000 г.) / сост. А.А. Викулин; редкол.: В.Р. Фирсов и др. СПб., 2001. С. 225–232.

<sup>4</sup> См.: ст. 8 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

ко оценивает доступность информации об органах власти. Так, только 11,1% опрошенных считают, что данное право обеспечено в полной мере; 61,7% говорят о частичном удовлетворении данного права; 14% респондентов указывают на отсутствие его реализации. При этом следует учитывать, что именно информированность определяет, насколько люди способны оценить степень реализации своих прав. Только 55% респондентов считают, что закон закрепляет право на информацию. Такая ситуация практически исключает возможность граждан в полной мере реализовывать свои права<sup>1</sup>.

Очевидно, что информация о деятельности органов власти регулярно используется гражданами в повседневной жизни. Однако есть граждане, чья профессиональная деятельность так или иначе связана с использованием информации о деятельности органов власти. Согласно нашему исследованию они составляют 34% от общего числа опрошенных<sup>2</sup>. Это означает, что около трети взрослого населения Российской Федерации с той или иной степенью регулярности специально обращаются к информации о деятельности органов власти и могут быть отнесены к категории «профессиональных пользователей права на доступ к информации». Чем выше уровень образования, тем более вероятно вхождение индивидуума в эту группу. Следует подчеркнуть, что должностные лица государственных и муниципальных органов являются активными пользователями информации о деятельности органов власти, то есть они не только производят, хранят, распространяют информацию о деятельности органов власти, но и потребляют ее.

Результаты проведенных исследований показали, что реализация и защита права на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов власти в нашей стране сопровождается немалыми проблемами.

---

<sup>1</sup> Всего в ходе исследования опрошено 1500 человек. Из них 44,8% – мужчины; 55,2% – женщины; 17,3% – в возрасте от 18 до 24 лет; 29,3% – в возрасте от 25 до 39 лет; 21,8% – в возрасте от 40 до 54 лет; 55 лет и старше – 31,7%). См.: Отчет по результатам репрезентативного общероссийского опроса на сайте Института Развития Свободы Информации. URL: [www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org). (дата обращения: 20.07.2011).

<sup>2</sup> См.: Отчет по результатам репрезентативного общероссийского опроса на сайте Института Развития Свободы Информации. URL: [www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org). (дата обращения: 20.07.2011).

Самостоятельные нормативные акты о праве на информацию имеют около ста государств. Так, еще в 1776 г. в Швеции был принят Закон, регулирующий свободу изданий, позже (в 1949 г.) его преобразовали в закон о свободе печати, на сегодняшний день этот Закон включен в Конституцию Швеции и обеспечивает право граждан бесплатно получать информацию об органах власти. США в 1966 г. также закрепили возможность граждан получать безвозмездно информацию, собираемую государственными органами в Законе «О свободе информации», за исключением засекреченной информации. Япония в 2001 г. приняла Закон о доступе к информации, которая находится в ведении административных структур. Хотя законом установлен неограниченный круг лиц, имеющих доступ к этой информации, там же обозначен ряд органов власти, на которые он не распространяется, в том числе это законодательная и судебная власти и другие органы власти. Великобритания в 2000 г. Законом «О свободе информации» закрепила права граждан на получение документов, кроме тех, которые относятся к политике правительства.

В России был принят уже упоминавшийся Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Деятельность по формированию и использованию информационного ресурса — это почти всегда результат по созданию новых сведений либо компиляции старых с определенными целями и задачами, то есть это некая материализация информации по форме и по существу: по форме — так как идет преобразование информации в наиболее удобную для использования форму, по существу — так как на основе информационного ресурса формируются новые решения, оформленные в форме документов, либо преобразуются (изменяются) прежние в новое качество<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см: *Спирина Е.В.* Информационные ресурсы как институт гражданского общества. // Информационное право и становление основ гражданского общества в России: сборник статей. М., 2008. С. 26–30.

Поэтому законодателем выделяются следующие основные группы информации о деятельности государственных и муниципальных органов<sup>1</sup>:

создаваемая в рамках своей компетенции государственными и муниципальными, подведомственными им организациями;

поступившая в государственные и муниципальные органы или в подведомственные им организации;

нормативная правовая информация (в том числе законы и подзаконные нормативные акты);

ненормативная правовая информация (например, распоряжение главы местной администрации, решение суда и др.).

В соответствии с действующим законодательством могут устанавливаться особые правила предоставления отдельных категорий сведений о деятельности государственных и муниципальных органов.

---

<sup>1</sup> См. ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных и муниципальных органов власти» под государственными органами понимает органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и иные государственные органы, образуемые в соответствии с Конституцией РФ и иным федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. Так, согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а в ст. 11 Конституции РФ установлено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Статья 129 Конституции РФ посвящена прокуратуре РФ, составляющей единую централизованную систему надзорных органов государственной власти РФ и др. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Согласно ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2011. № 31, ст. 4703) систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ. Примером «иного государственного органа» является Администрация Президента РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента РФ (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13, ст. 1188). Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента РФ.

Так, постановления Правительства РФ, кроме содержащих информацию ограниченного доступа, публикуются в официальном порядке в течение 15 дней с момента принятия, а в случае необходимости – немедленно<sup>1</sup>.

Федеральные законы публикуются не позднее 7 дней с момента их подписания Президентом РФ, документы, принимаемые палатами Федерального Собрания, — в течение 10 дней после их принятия, а публикация международных договоров осуществляется одновременно с публикацией федеральных законов об их ратификации<sup>2</sup>.

Отдельное правило, существует в отношении публикации перечня общественных и иных объединений, подлежащих ликвидации или запрещению деятельности по решению суда<sup>3</sup>. Названный перечень размещается на интернет-сайтах исполнительных органов, которые регистрируют общественные и религиозные объединения, иные организации, а также в официальных изданиях.

Кроме того, информация о деятельности государственных или муниципальных органов может быть предоставлена бесплатно (по общему правилу) и на платной основе неограниченному кругу лиц, по запросам и др.

Перечень примеров специальных норм о предоставлении сведений о деятельности органов власти разнообразен и затрагивает различные стороны деятельности государственных и муниципальных органов.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ информация и связь находятся в исключительном ведении Российской Федерации, то есть правила оборота информации в гражданском обществе устанавливаются на уровне федерального законодательства. Однако субъектам РФ предоставляется возмож-

---

<sup>1</sup> См. ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712. 2011. № 1, ст. 1.

<sup>2</sup> См. ст. 3 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 8, ст. 801; 2011. № 43, ст. 5977.

<sup>3</sup> См. ст. 9 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031; 2008. № 18, ст. 1939.

ность устанавливать особенности предоставления отдельных видов информации по предметам их ведения<sup>1</sup>.

Законодатель<sup>2</sup> предусматривает обязанность государственных СМИ своевременно и достоверно информировать общественность о деятельности государственных и муниципальных органов.

Следует подчеркнуть, что персональные данные, находящиеся в распоряжении государственных и муниципальных органов, не являются предметом регулирования норм законодательства о доступе к сведениям о деятельности органов власти.

Ряд ограничений, связанных с публикацией сведений, содержащих персональные данные, содержится в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 23, 24 и другими Конституции РФ сформирован комплекс специальных федеральных законов, запрещающих разглашать сведения, составляющие личную тайну<sup>4</sup>. При этом запрещающие нормы о сборе, хранении, использовании и распространении сведений о личной жизни без согласия не имеют абсолютного характера и ограничиваются в силу ч. 3 ст. 55

---

<sup>1</sup> См., например: Закон Саратовской области от 25 декабря 2009 г. № 217-ЗСО «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Саратовской области» // «Собр. законодательства Саратовской области». 2009. № 33; Закон Хабаровского края от 23 декабря 2009 г. № 297 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Хабаровского края» // Собр. законодательства Хабаровского края. 2009. № 12(89), ч. 1.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 170; 2009. № 20, ст. 2392.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3451; 2011. № 31, ст. 4701.

<sup>4</sup> См., например, ст. 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-I «О банках и банковской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492; 2011. № 29, ст. 4291; ст. 1 Федерального закона от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» // Собр. законодательства РФ. 2003. № 28, ст. 2895; 2010. № 31, ст. 4173; ст. 53 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28, ст. 2895; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590; ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2011. № 29, ст. 4291; ст. 139 Семейного кодекса РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16; 2011. № 19, ст. 2715, и др.

Конституции РФ. Так, информация, составляющая врачебную тайну, может быть предоставлена следственным органам, прокурорам и судьям при проведении расследования или судебного разбирательства по их запросу без согласия гражданина. Другие лица получить такие сведения без согласия гражданина не могут. Например, действующим законодательством РФ адвокат и депутат не названы в числе субъектов, которым могут быть предоставлены сведения, составляющие врачебную тайну<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> устанавливает процедуру реализации прав граждан на обращения в государственные и муниципальные органы, что, в свою очередь, служат еще одной гарантией реализации права на доступ к сведениям о деятельности органов власти.

Кроме того, предоставление государственными и муниципальными органами в иные государственные и муниципальные органы сведений о своей деятельности регламентируется федеральными законодательством, устанавливающим компетенцию указанных органов, а также детализируется в соглашениях об информационном сотрудничестве<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2005 г.: утв. на заседании Президиума Верховного Суда РФ от 23 ноября 2005 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 3.

<sup>2</sup> См. п. 3 ч. 4 ст. 61 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2010. № 31, ст. 4196.

<sup>3</sup> Например, в ст. 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4594) определен порядок информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости, согласно которому в срок не более чем пять рабочих дней со дня завершения кадастрового учета орган кадастрового учета представляет документы о данном учете в государственные органы, определенные Правительством РФ. При этом порядок взаимного предоставления в электронном виде сведений об объектах недвижимости, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, и сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним территориальными органами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и Федеральной регистрационной службы, утвержден совместным приказом Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и Федеральной регистрационной службы от 9 декабря 2008 г. № П/0535/234 (см.: Приказ Роснедвижимости № П/0535, Росрегистрации № 234 от 9 декабря 2008 г. «Об утверждении Порядка взаимного предоставления в электронном виде сведений об объектах недвижимости, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, и сведе-

Отсюда следует, что отношения, связанные с доступом к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, регламентируются не одним законом, а комплексом нормативно-правовых актов. В субъектах РФ данные отношения имеют дополнительное регулирование, осуществляемое соответствующими нормативными актами субъектов РФ.

Например, согласно ст. 3 Закона Псковской области от 12 февраля 2003 г. № 242-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу устава и законов области, иных нормативных правовых актов области»<sup>1</sup> официальным опубликованием Устава, поправок к Уставу и законов Псковской области, иных нормативных правовых актов Псковской области считается публикация их текстов в газете «Псковская правда» или в Сборнике законодательства Псковской области. Датой официального опубликования Устава, поправок к Уставу и законов Псковской области, иных нормативных правовых актов Псковской области считается дата первой публикации их текстов в одном из указанных изданий.

---

ний Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним территориальными органами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и Федеральной регистрационной службы» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2009. № 1). На основе ст. 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029; 2010. № 30, ч. 1, ст. 4578, 4589). Приказом МИД РФ, МВД РФ, ФСБ РФ и Федеральной миграционной службы от 17 ноября 2008 г. № 8722/996/562/350 (Приказ МИД РФ № 8722, МВД РФ № 996, ФСБ РФ № 562, ФМС РФ № 350 от 17 ноября 2008 г. «Об утверждении Положения о порядке информационного взаимодействия Министерства иностранных дел Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной миграционной службой с целью выявления наличия обстоятельств, которые могут повлечь временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации и отказ в выдаче паспорта, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 4) утверждено Положение о порядке информационного взаимодействия Министерства иностранных дел РФ с Министерством внутренних дел РФ, Федеральной службой безопасности РФ, Федеральной миграционной службой с целью выявления наличия обстоятельств, которые могут повлечь временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации и отказ в выдаче паспорта, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории РФ, и др.

<sup>1</sup> См.: Псковская правда». 2003. 21 февр.; 2010. 12 окт.



Согласно ст. 2 Закона Саратовской области от 26 июня 2006 г. № 64-ЗСО «О порядке обнародования и вступления в силу правовых актов органов государственной власти Саратовской области»<sup>1</sup> законы области, принятые областной Думой, в течение семи дней должны быть обнародованы Губернатором области, который, в свою очередь, обязан обнародовать Устав (Основной Закон) Саратовской области, законы области либо отклонить в течение четырнадцати календарных дней с момента поступления указанного Закона. В соответствии со ст. 6 этого Закона официальным опубликованием законов области, постановлений областной Думы, имеющих нормативный характер, постановлений Губернатора области и Правительства области, иных документов нормативно-правового характера областных исполнительных органов считается первая публикация их полного текста в газетах «Неделя области», «Саратовской областной газете» или в «Собрании законодательства Саратовской области». Законы области, постановления Губернатора области и Правительства области направляются для официального опубликования (обнародования) Губернатором области. Постановления областной Думы, имеющие нормативный характер, направляются для официального опубликования Председателем областной Думы или его заместителем. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти области направляются для официального опубликования руководителями соответствующих органов исполнительной власти области, а согласно ст. 7 указанного Закона законы области, постановления областной Думы, имеющие нормативный характер, постановления Губернатора области и Правительства области, иных документов нормативно-правового характера областных исполнительных органов могут публиковаться в других (помимо вышеназванных) печатных изданиях или доводиться до всеобщего сведения с помощью технических средств (телевидение, радио, каналы связи), распространяться в машиночитаемом виде. Законы области, постановления областной Думы, имеющие нормативный характер, по-

---

<sup>1</sup> См.: Саратовская областная газета. 2006. 30 июня; Саратовская областная газета (официальное приложение). 2008. 30 апр.

становления Губернатора области и Правительства области, нормативные правовые акты иных органов исполнительной власти области могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Рассмотрим административно-правовое регулирование доступа к информации о деятельности муниципальных органов, которое включает в себя и муниципальные правовые акты.

Так, например<sup>1</sup>, в Шушенском районе Красноярского края утверждено Положение<sup>2</sup>, регламентирующее порядок взаимодействия муниципальных органов и физических и юридических лиц при предоставлении и получении сведений о деятельности муниципальных органов. Статья 2 названного Положения определяет, что информация о деятельности муниципальных органов должна быть открытой и доступной; своевременной и достоверной; бесплатной. Ее поиск, получение и передача должны осуществляться на законной основе. При этом необходимо соблюдать права и законные интересы третьих лиц в процессе обеспечения доступа к сведениям о деятельности муниципальных органов, а также государственную и коммерческую тайны.

В качестве иного положительного примера<sup>3</sup> предлагаем рассмотреть Положение об официальном интернет-сайте Администрации г. Советская Гавань, утвержденное постановлением главы городского поселения «Город Советская Гавань» Советско-Гаванского муниципального района от 4 июня 2009 г. № 109<sup>4</sup>. Согласно указанному Положению официальный Интернет-сайт Администрации г. Советская Гавань создан для развития единого информационного пространства, информационного обеспечения деятельности городских органов местного самоуправления, а также реализации принци-

---

<sup>1</sup> См.: Ковалева Н.Н., Холодная Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Постатейный. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Положение о предоставлении информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: утверждено решением от 27 февраля 2009 г. № 550-15/н Шушенского районного Совета депутатов Красноярского края // Ленинская искра. 2009. 6 марта.

<sup>3</sup> См.: Ковалева Н.Н., Холодная Е.В. Указ. раб.

<sup>4</sup> См.: Совгаванские вести. 2009. 17 июня.

пов открытости и гласности их деятельности. Сайт является информационным ресурсом, находящимся в муниципальной собственности г. Советская Гавань. Сайт представляет собой совокупность размещенной информации, доступной для неограниченного круга пользователей всемирной информационной сети Интернет и направленной на:

формирование положительного имиджа города, его инвестиционной привлекательности;

информационное обеспечение деятельности исполнительных органов на территории г. Советская гавань;

предоставление открытой и доступной информации о деятельности городских муниципальных органов;

предоставление российским и зарубежным пользователям всемирной информационной сети Интернет наиболее полной и актуальной информации о г. Советская Гавань, его политической, экономической и культурной жизни;

расширение взаимодействия городских органов местного самоуправления с жителями г. Советская Гавань, органами местного самоуправления, иными муниципальными образованиями, органами государственной власти, российскими и зарубежными организациями.

При этом согласно Положению к информации, размещаемой на официальном сайте Администрации г. Советская Гавань, предъявляются следующие требования:

наличие официального статуса;

является публичной и бесплатной;

не должна нарушать честь, достоинство и деловую репутацию физических и юридических лиц;

не должна содержать материалы, касающиеся государственной или коммерческой тайны;

не должна нарушать нормы действующего законодательства и нормы морали.

Информационное наполнение сайта осуществляется из внутренних и внешних источников. Внутренними источниками являются:

глава Администрации г. Советская Гавань;  
аппарат Администрации г. Советская Гавань;  
структурные подразделения Администрации г. Советская Гавань;  
муниципальные предприятия и учреждения г. Советская Гавань.

Внешними источниками являются:

территориальные органы государственной власти;  
средства массовой информации;  
предприятия, организации и учреждения города;  
другие Интернет-ресурсы.

Структура сайта ориентирована на поддержку следующих функций:

предоставление официального информационного канала муниципального образования городское поселение «Город Советская Гавань» во всемирной информационной сети Интернет;

предоставление информации о городе, способствующей привлечению внешних инвестиций, организации перспективных проектов и бизнес-предложений, развитию культурного обмена и торговли, формированию муниципального заказа;

обеспечение получения информационных услуг справочного характера;

интерактивное обсуждение насущных городских проблем, в том числе путем подачи вопросов и предложений в адрес Администрации города в целях принятия управленческих решений с учетом мнения общественности.

Принцип, закрепляющий открытость информации о деятельности государственных и муниципальных органов, реализуется также в ряде федеральных законов, регулирующих вопросы государственной и муниципальной службы<sup>1</sup>. В свою очередь открытый и свободный доступ к инфор-

---

<sup>1</sup> См. ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2011. № 1, ст. 31; ст. 4 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152; 2011. № 19, ст. 2709.

мации о деятельности Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти в нашем государстве более подробно рассматривается в распоряжениях и постановлениях Правительства РФ<sup>1</sup>.

Кроме того, Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260<sup>2</sup>, на Аппарат Правительства РФ возложено выполнение мероприятий по предоставлению сведений о деятельности не только самого Правительства РФ, но и иных федеральных органов исполнительной власти; своевременному и регулярному размещению информации в информационных сетях типа Интернет; систематическому информированию граждан и организаций другими способами.

Распоряжение Правительства РФ от 23 октября 1995 г. № 1455-р «Об обеспечении оперативного распространения официальной информации о деятельности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup> обязало Аппарат Правительства РФ:

продолжить выпуск информационного бюллетеня «Правительственный вестник», издававшегося ранее пресс-службой Правительства РФ;

организовать в установленном порядке выпуск информационного еженедельника «Регион» для опубликования в нем официальных сообщений, материалов, нормативных и иных актов органов исполнительной власти субъектов РФ и его распространение на условиях, определенных ранее для распространения бюллетеня «Правительственный вестник»;

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5832; Постановление Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 24, ст. 3503; № 49, ч. 5, ст. 7284. Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 44, ст. 6274; № 49, ч. 5, ст. 7284 и др.

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 23, ст. 2313; 2011. № 28, ст. 4219.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 44, ст. 4211.

организовать подготовку совместно с заинтересованными организациями телерадиопрограмм, освещающих деятельность Правительства РФ, и др.

Итак, организация свободного доступа к сведениям о деятельности органов власти — это административная функция государства, однако в Концепции административной реформы<sup>1</sup> отмечается, что система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса.

По прозрачности деятельности органов власти Россия из 48 государств занимает 40-е место<sup>2</sup>. Международные эксперты свидетельствуют, что эффективность государственного управления и качество государственных и муниципальных услуг (а это и работа с персональными данными, и контактами с гражданами) Российская Федерация значительно ниже, чем у развитых стран. Контроль за состоянием коррупции также заслуживает низкой оценки и этот показатель связан со злоупотреблениями при общении с гражданами и юридическими лицами<sup>3</sup>. Так, в 2005 г. группой юристов была инициирована серия судебных процессов, в которых оспаривалось бездействие отдельных исполнительных органов, не создавших официальные интернет-сайты или не разместивших на них подлежащие опубликованию материалы. Еще до вынесения решений соответствующие федеральные органы исполнительной власти мобилизовали свои усилия и открыли в Интернете свои официальные сайты<sup>4</sup>.

Стимулом для принятия комплексных федеральных законов, гарантирующих и обеспечивающих доступность сведений о деятельности госу-

---

<sup>1</sup> Одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; 2009. № 12, ст. 1429.

<sup>2</sup> См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; 2009, № 12, ст. 1429.

<sup>3</sup> См.: *Арешев А.Г., Бачило И.Л., Сергиенко Л.А.* Персональные данные в структуре информационных ресурсов. Основы правового регулирования /отв. ред. И.Л. Бачило. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 31.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: *Павлов И.П.* Право граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и судебная практика его защиты // Сборник докладов семинара «Теоретические проблемы информационного права» / под ред. И.Л. Бачило. М., 2006. С. 135–146.

дарственных и муниципальных органов, в частности, послужило Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г.<sup>1</sup> Несомненно, реализация положений данных нормативных актов обеспечит новый качественный уровень открытости государственных и муниципальных органов.

Качественная информация характеризуется своевременностью, достоверностью, полнотой и доступностью. Принцип достоверности и своевременности направлен на обеспечение физических лиц и организаций качественной информацией.

Так, в результате отсутствия необходимой и своевременной информации об аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г. огромный ущерб был нанесен миллионам людей<sup>2</sup>. В этой связи в ст. 42 Конституции РФ устанавливается право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Право на качественную информацию является одним из важнейших элементов системы личных прав и свобод. Обеспечение общественности качественной информацией способствует пониманию социальных, экономических, политических и иных проблем, непосредственному участию в их решении.

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» для обеспечения надлежащей открытости информации о деятельности государственных и муниципальных органов и доступности государственного информационного ресурса для общества предполагает реализовать следующие мероприятия:

сформировать требования и методические рекомендации в целях организации предоставления публичной информации на сайтах государственных и муниципальных органов;

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 нояб.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: *Тришкин А.А.* Конституционное право человека и гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 3–22.

привести информационные ресурсы на интернет-сайтах государственных и муниципальных органов в соответствии с требованиями законодательства; регулярно проводить мониторинг названного соответствия;

осуществлять методическую поддержку федеральных органов<sup>1</sup>.

Однако одним из самых серьезных недостатков административно-правового регулирования доступа к сведениям о деятельности органов власти является большое количество лиц, не имеющих доступа к сети Интернет или не умеющих им пользоваться. А.А. Задков, например, считает, что предоставление сведений о деятельности органов власти преимущественно через интернет-сайты — не слишком демократичный способ организации доступа<sup>2</sup>. И.В. Ильгова также указывает на особую остроту проблемы информационного неравенства<sup>3</sup>. В связи с этим говорить о новом виде социального неравенства, который порождается отсутствием у населения доступа к информационным технологиям, а это, в свою очередь, предполагает активные действия со стороны власти, направленные на его ликвидацию.

«Цифровое неравенство» – это возникшее в результате развития информационно-коммуникационных технологий разделение регионов, организаций и граждан на категории в зависимости от доступности им современных средств обработки и передачи информации, включая обеспеченность телефонной связью и доступом к сети Интернет.

Хотя проявления «цифрового» расслоения населения России можно попытаться объяснить бедностью его основной массы, мировой опыт свидетельствует о более сложном характере проблемы. Попытки ее решения путем интенсивной компьютеризации бесперспективны, так как дело не в богатстве или бедности отдельных людей, регионов или целых государств, а в

---

<sup>1</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

<sup>2</sup> См.: Задков А.А. Конституционное право на доступ к информации в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 149.

<sup>3</sup> См.: Ильгова Е.В. Организация центров доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти // Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни / под ред. А.В. Малько. Тамбов, 2009. С. 319.



отсутствии потребности в использовании цифровых технологий, проистекающей из образа жизни и характера деятельности отдельных слоев и социальных групп, технологического уровня развития экономики, социальной сферы и т.д.

Преодоление цифрового неравенства в сферах взаимодействия власти с населением, образования, здравоохранения и культуры требует формирования и проведения соответствующей государственной политики. Необходимо принятие мер по расширению доступности информационно-коммуникационных технологий для большинства населения на основе регулярного мониторинга цифрового расслоения. Причем к решению отмеченных проблем важно подходить комплексно, например, создать системы инфокоммуникационного обеспечения образования в крупных городах, где находятся высшие учебные заведения, значительно проще и дешевле, чем довести компьютеризацию до сельских школ. Однако, решив последнюю задачу, мы решаем проблему в целом. Необходимо подчеркнуть, что должны быть выработаны привычка и потребность в использовании информационных технологий, чтобы технические средства применялись наиболее эффективно.

В целом на федеральном и региональном уровнях уже много сделано по разработке основных технологических решений: созданы интернет-порталы органов власти, на основе которых осуществляется интернет-взаимодействие государства и населения. При проведении этой работы важно не принуждать население к общению с властью только через компьютер, а, например, обустроить сложившиеся системы телефонных коммуникаций и переводить их на новую технологическую основу, обеспечивающую движение звуковых файлов в сетях аналогично электронному письму и т.п., то есть создавать электронную среду общения, комфортную для граждан. Причем заботу о разработке и освоении технологических инноваций необходимо переложить с плеч основной массы населения на плечи государства и информационно-технологического сообщества. Чтобы преодолеть этот недостаток, необходимо обеспечить возможность

населения России пользоваться сетью Интернет как с финансовой точки зрения, так и с точки зрения обеспечения цифровой грамотности.

Федеральная целевая программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», например, призвана повысить эффективность государственного муниципального управления, качество и оперативность предоставления государственных и муниципальных услуг, снизить стоимость организации государственного и муниципального управления.

В результате использования информационных технологий возникают эффекты, повышающие качество жизни населения, производительность труда и конкурентоспособность производимых товаров и услуг. В частности:

для получения государственной услуги можно один раз заполнить соответствующую форму запроса на интернет-сайте, и спустя установленное время будут оформлены и отправлены по почте необходимые документы или внесены изменения о человеке в соответствующую базу данных;

для выражения своего мнения по вопросу государственного или муниципального управления или формирования группы единомышленников в целях реализации своей инициативы можно будет просто зайти на соответствующий интернет-сайт;

учебники и сопутствующие учебные материалы для школьников можно будет скопировать с регионального образовательного портала в свою электронную книгу;

налоговые отчеты можно будет послать через сеть Интернет без посещения налоговой инспекции;

отдельные виды профессиональной деятельности можно будет осуществлять из дома, войдя в корпоративную сеть;

заключение договора с партнерами из других регионов можно будет осуществить без командировки, а удостоверить документы — электронной подписью;

билет на поезд можно будет выбрать и оплатить через соответствующий интернет-сайт, информацией будет располагать контролер, пассажиру

необходимо только предъявить паспорт, удостоверяющий его личность при посадке.

Что касается возможностей муниципальных органов разместить в сети Интернет информацию о себе, то следует отметить, что далеко не все муниципальные органы имеют соответствующие технические и финансовые средства. Например, это касается малочисленных муниципальных образований. Однако в этом случае муниципальные органы имеют право разместить свою информацию на официальном сайте соответствующего субъекта РФ или муниципального района.

Существует целый комплекс вопросов правового, организационного и технического характера, которые затрудняют организацию предоставления государственных и муниципальных услуг интерактивным образом сельским гражданам. Чтобы обеспечить интерактивное участие сельского населения в государственном управлении, телекоммуникации должны быть в каждом сельском населенном пункте. При этом распространение телекоммуникаций включает в себя не только телефонизацию села в полном объеме, но и интернетизацию на основе доступных цен. То есть только при реализации названных условий можно сельских жителей, пенсионеров и других категорий граждан, особо неблагоприятных в направлении цифрового неравенства, можно обеспечить качественными государственными и муниципальными услугами в электронном формате. Так, правовую основу телефонизации и интернетизации сельской местности составляют целевые программы. Федеральной целевой программой «Социальное развитие села до 2012 года»<sup>1</sup> предусматривается реализовать ряд следующих мероприятий, которые способствовали бы ликвидации цифрового неравенства:

создать сельские информационно-консультационные центры;

предоставлять информацию, способствующую развитию новых методов хозяйствования и технологий;

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе “Социальное развитие села до 2012 года”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 49, ст. 4887.

организовать правовое, производственное и техническое консультирование;

провести семинары и курсы по повышению компьютерной грамотности.

В ходе реализации этих мероприятий согласно приложению № 6 к названной программе сельское население получает возможность информирования, повышения образовательного уровня; происходит расширение рынка труда; обеспечивается занятость в сельской местности.

Развитие информационного и консультационного обслуживания на селе обеспечивает создание 5 тыс. рабочих мест.

Кроме того, ведомственные целевые программы позволяют преодолеть информационный вакуум на селе, обеспечить широкое информирование сельских жителей об их правах и проводимых социальных и экономических реформах в стране и на селе, что предполагается осуществить путем:

развития в сельской местности информационных технологий и сетей типа Интернет, а также системы информационных и консультационных служб;

развития доступных и качественных библиотечных услуг в условиях создания информационных центров на их базе;

вовлечения сельского населения в разработку и реализацию местных программ развития, в интерактивное планирование, непрерывное и дистанционное образование;

совершенствования деятельности сельских СМИ<sup>1</sup>.

Каждый субъект РФ имеет свои программы по развитию села<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, целевая программа Минсельхоза России «Создание Единой системы информационного обеспечения агропромышленного комплекса России (2008–2010 годы)». URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/7666.199.htm> (дата обращения: 20.10.2010).

<sup>2</sup> Постановление Администрации Тамбовской области от 31 марта 2009 г. № 354 «Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2012 года» // Тамбовская жизнь. 2009. 7 апр.; Закон Саратовской области от 3 декабря 2008 г. № 329-ЗСО «Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2012 года» // Собр. законодательства Саратовской области. 2008. № 24; Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. № 488-3 991-III «О государственной целевой программе “Социально-экономическое развитие села Республики Саха (Якутия) на 2007–2011 годы”»: принят по-

Часто в качестве показателя доступности информационных услуг населению используется количество телефонных аппаратов на 100 человек (уровень телефонной плотности). Дания, Норвегия, Швейцария, США, Германия обеспечивают своим жителям от 60 до 70. В СНГ уровень телефонной плотности колеблется около цифры 21,4. Саратовская область на этом фоне выглядит лучше — средняя телефонная плотность составляет 37,42; в то же время в таких сельских районах, как Марксовский (27,7), Озинский (17,7), телефонная плотность крайне низкая<sup>1</sup>. При этом стопроцентная телефонизации села в Саратовской области предполагалось достигнуть еще в 2007 г., однако это до сих пор не реализовано<sup>2</sup>.

Отсюда следует, что государственные и муниципальные информационные услуги в значительной мере недоступны для сельских жителей. Более того, на основе этого показателя можно сделать вывод и о том, что Интернет в селе также недостаточно развит, что, в свою очередь, тормозит процессы внедрения информационных технологий и ограничивает доступность электронного государства.

Таким образом, вопрос телефонизации и интернетизации на селе стоит очень остро и требует скорейшего решения. В качестве примера успешного решения данной проблемы можно привести опыт соседнего государства со схожей экономической, социальной и технической ситуацией — Казахстана, где выделяются средства для компенсации возможных убытков операторам связи, которые обеспечивают телефонизацию и интернетизацию в селах.

Интернетизация села преследует цель повышения качества жизни сельского населения, развития новых интеллектуальных потребностей у сельских жителей на основе появления новых информационных услуг, что, в свою очередь, обеспечивает адаптацию сельчан к современным условиям жизни.

---

становлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 11 июля 2007 г. 3 № 992-III) // Якутские ведомости (приложение к газете "Якутия"). 2007. 18 авг. и др.

<sup>1</sup> URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/reg/sarovskaya/tv1.doc/> (дата обращения: 21.10.2010).

<sup>2</sup> Областная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года в Саратовской области» выделяла на это 6,7 млн руб. Предполагалось создание 4-х рабочих мест.

Чувашия решает этот вопрос на основе обеспечения компьютерами и подключением к сети Интернет сельских библиотек. Результатом этого процесса стало появление так называемых модельных библиотек. Эти технологии позволяют на основе автоматизированной обработки информации предоставлять любую правовую информацию, включая документы муниципальных органов. В учреждениях культуры нового поколения обучают работать в Интернете, искать информацию в электронных энциклопедиях и справочниках, пользоваться электронным почтовым ящиком, сканировать необходимые документы<sup>1</sup>.

Еще одним вариантом ускорения процессов информатизации на селе может стать создание информационных и консультационных пунктов на базе образовательных учреждений, так как в результате реализации приоритетного национального проекта «Образование» в настоящее время все школы страны имеют подключение к информационной сети Интернет.

Однако существующие программы развития села подходят к этим вопросам однобоко, не учитывают различные аспекты. Так, например, создание информационных консультационных пунктов на базе сельских библиотек и школ предполагает не только обеспечение подготовки на курсах повышения квалификации библиотекарей и учителей школ, но и финансовое обеспечение дополнительной работы. Только в этом случае подобные центры будут способны повысить компьютерную грамотность на селе.

Полноценное обеспечение участия селян в государственном управлении возможно на основе специальной Федеральной целевой программы, соответствующих программ субъектов Федерации, которые будут нацелены на внедрение информационных технологий в жизнь сельских жителей. При этом данные программы не только обеспечат технические возможности предоставления государственных и муниципальных электронных услуг, но и реализуют организационные меры, образовательные мероприятия и обеспечат решение других сопутствующих проблем. Технологии же государственно-

---

<sup>1</sup> См.: *Денисова О.Г.* Новые возможности библиотек // Библиотека. 2004. № 2. С.34–36.

частного партнерства позволят более эффективно организовать финансирование данных программ<sup>1</sup>.

Отсюда следует, что государство должно гарантировать предоставление физическим и юридическим лицам свободного доступа к сведениям о деятельности органов власти. При этом необходимо учитывать конституционный принцип свободного получения, распространения и использования информации и обеспечивать правовое равенство всех субъектов информационного взаимодействия.

Конституция РФ и иное законодательство гарантируют свободу доступа к информации для граждан. К сожалению, неразвитость информационной инфраструктуры и часто высокая стоимость пользования информационными сетями в труднодоступных, сельских местностях, недостаточная компьютерная грамотность населения создают серьезные ограничения реализации данного права.

Таким образом, административно-правовое регулирование доступа к сведениям о деятельности органов власти включает в себя формирование организационно-правовой, технологической основы информирования населения. В первую очередь необходимо обеспечить стандарты качества предоставления информации государственными и муниципальными органами, а также разработать административно-правовые меры по ликвидации цифрового неравенства.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см: *Ковалева Н.Н.* Правовое регулирование государственных информационных услуг для сельских граждан // Информационное общество и социальное государство: сборник научных работ. М., 2011. С. 104–112.

## **ГЛАВА V. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

### **§ 1. Административно-правовое регулирование деятельности органов законодательной власти в условиях использования информационных технологий**

Стратегические приоритеты развития страны, которые определены Президентом РФ, выражаются, в частности, в формировании качественно новой правовой системы. Для решения этой задачи законодательные органы всех уровней должны повысить эффективность информационной подготовки законопроектов, тщательность их экспертизы.

Информационно-правовое обеспечение деятельности законодательных органов, по мнению Е.В. Скурко, это комплекс мер, направленный на сбор, обработку, накопление, хранение, поиск, распространение информации, предназначенной для субъектов законодательной деятельности<sup>1</sup>.

Учет социальных потребностей, отражающихся в законодательстве, возможен только на основе высокоэффективного административно-правового регулирования деятельности органов законодательной власти в условиях использования информационных технологий.

В свою очередь административно-правовое регулирование деятельности органов законодательной власти (или другой неисполнительной власти) в условиях использования информационных технологий представляет собой регулирование внутриорганизационных вопросов административно-правовыми способами и средствами, так как множество аспектов информационного обеспечения законодательной власти может быть осуществлено только на основе методов власти-подчинения, эффективной реализации принятых вышестоящими

---

<sup>1</sup> См.: Скурко Е.В. Информационно-правовое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. .... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 7.



субъектами решений и контроля за их исполнением. Рассмотрим, как это представлено в настоящий момент в современных взаимоотношениях в системе законодательных органов в нашей стране.

На необходимость надлежащего правового регулирования информационного обеспечения законодательного процесса, автоматизации информационного обслуживания, а также упорядочения связей Верховного Совета СССР с системой внешних источников информации, развития новых эффективных форм информационного обеспечения, обязательного привлечения всех видов информации при создании закона указывала Э.В. Воронкова еще в 1992 г. Она подчеркивала, что эффективное функционирование системы информационного обеспечения процесса создания законов невозможно без закрепления в правовых нормах таких вопросов, как: перечень и периодичность обязательной информации, поступающей в Верховный Совет СССР (депутатам, в комитеты и комиссии, в Сектор информации Секретариата); правила работы с информацией внутри Верховного Совета СССР; порядок ее обработки, хранения с помощью ЭВМ и другой оргтехники; компетенцию, права и обязанности Сектора информации Секретариата Верховного Совета; информационные отношения с организациями, входящими во внешнюю сеть источников информации (сроки информационного обслуживания, ответственность за несвоевременное предоставление данных и т.д.); необходимость включения работы по информационному обеспечению в организационные планы сессий, заседаний комитетов и комиссий Верховного Совета СССР; обязательность использования социальной информации (учет общественного мнения) даже при принятии экономических законов, а также методику ее сбора. Развитие внешней сети источников информации для Верховного Совета СССР требовало решения таких первоочередных задач, как последовательная, более углубленная профилизация учреждений и организаций, осуществляющих информационное обеспечение Верховного Совета СССР; формирование там новых информационных баз данных; преодоление налета ведомственности на материалах, представляемых в Верховный Совет СССР и его органы. Нуждались в решении и вопросы орга-

низационной, методологической, технической совместимости информационных систем<sup>1</sup>.

Законодательная деятельность — это организационно-функциональная система, характеризующаяся тем, что все действия по сбору и обработке информации, формированию информационного ресурса каждый субъект организует самостоятельно. Следует отметить, что информационно-технологическая подсистема законодательной деятельности должна отражать специфические задачи субъектов законодательной деятельности в законодательном процессе. Законодательная деятельность в Российской Федерации осуществляется такими субъектами, как Федеральное Собрание РФ, в частности Государственной Думой РФ и Советом Федерации, а также представительными органами субъектов Федерации. Ряд проблем правового регулирования информационного обеспечения законодательной деятельности обусловлен недостаточной скоординированностью информационно-коммуникационных, технологических, программных и иных средств, обеспечивающих взаимодействие всех субъектов законодательной деятельности. С одной стороны, информационные технологии предполагают обеспечение возможностей оперативного взаимодействия органов законодательной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, с другой стороны, недостаточность нормативно-правового регулирования электронного взаимодействия этой категории органов государственной власти обуславливает неполноту, несвоевременность предоставления информации гражданам и др. Определенные шаги в этом направлении предпринимаются, например, создан и успешно функционирует «Парламентский портал», объединяющие интернет-сайты Федерального Собрания и законодательных органов субъектов РФ<sup>2</sup>, который был создан по

---

<sup>1</sup> См.: *Воронкова Э.В.* Информационное обеспечение создания законов // Проблемы теории государства и права: сборник научных статей. М., 1992. С. 2–12.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: *Михайловский М.Г.* Правовое регулирование информационного обеспечения законодательной деятельности Совета Федерации // Информационное право. 2007. № 4. С. 4–22.

инициативе Совета Федерации<sup>1</sup>. М.Г. Михайловский, наиболее активно разрабатывавший тему информационного обеспечения законодательной деятельности Совета Федерации РФ, еще в 2007 г. отмечал, что «Парламентский портал» предназначен, в частности, для того чтобы «дать доступ к интегрированной информации о состоянии законодательства в регионах путем организации интеграции информации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>, но указанные цели так и не были достигнуты в полном объеме. В целях более конструктивного решения данных проблем предлагается воспользоваться опытом работы исполнительной власти, а именно создать систему взаимодействия органов законодательной власти, аналогичную системе межведомственного электронного взаимодействия<sup>3</sup>.

В то же время ряд проблем, связанных с недостатками работы «Парламентского портала», ограничивает возможности граждан по реализации своих прав в сфере законодательной деятельности. В частности, для достижения указанных целей необходима модернизация интерфейса «Парламентского портала», например чтобы обеспечить оптимальную глубину просмотра по технологии «три клика». С учетом развития навыков населения в использовании различных информационных технологий, в том числе использования разнообразных браузеров, необходимо обеспечить возможность просмотра «Парламентского портала» и удобной работы независимо от версий и моделей браузеров. Кроме того, представляется целесообразным предоставить пользователям объединенные возможности портала «Госуслуги» и «Парламентского портала», то есть обеспечить возможности создания единого лич-

---

<sup>1</sup> См.: Михайловский М.Г. Информационное обеспечение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 1. С. 19–25.

<sup>2</sup> См.: Михайловский М.Г. Практика информационного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти России в Интернете // Информационное право. 2007. № 1. С. 21–26.

<sup>3</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. Постановлений Правительства РФ: от 8 июня 2011 г. № 451, от 28 ноября 2011 г. № 977) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 38, ст. 4823; 2011. № 49, ч. 5, ст. 7284.

ного кабинета, откуда граждане смогут получать как государственные услуги от органов исполнительной власти, так и информационные услуги от органов законодательной власти, а также осуществлять свое воздействие на законодательный процесс: обсуждать законопроекты, подавать свои обращения, в том числе и законодательные инициативы, отслеживать их статус и др.

Следует отметить, что одна из научно-методических проблем в этой связи возникает при разграничении терминов «электронное взаимодействие» и «информационное взаимодействие». Представляется целесообразным в нормативных актах в отношении органов государственной власти использование именно термина «электронное взаимодействие», так как созданная в настоящее время система межведомственного электронного взаимодействия предназначена для того чтобы государственные и муниципальные услуги и функции были реализованы в *электронной* форме<sup>1</sup>. То есть таким образом подчеркивается технологическая, сугубо практическая направленность применения данного термина. Понятие же «информационное взаимодействие» имеет более широкую наполненность и включает в себя все формы взаимодействия органов власти. Кроме того, одной из тенденций развития информационных технологий в сфере деятельности государственных исполнительных органов является также переход федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup> на использование свободного программного обеспечения, что также служит дополнительным аргументом в пользу того, что указание на прикладной характер системы взаимодействия органов государственной власти наиболее предпочтительно.

В то же время в целях обеспечения электронного взаимодействия законодательных органов и органов исполнительной власти необходимо норма-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. Постановлений Правительства РФ: от 8 июня 2011 г. № 451, от 28 ноября 2011 г. № 977).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 2299-р «О плане перехода федеральных органов исполнительной власти и федеральных бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения (2011–2015 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 52, ч. I, ст. 7181.

тивно закрепить при развитии информационного обеспечения органов законодательной власти использование свободного программного обеспечения (программное обеспечение, основанное на открытом коде), размещенного в едином репозитории свободного программного обеспечения, для федеральных органов исполнительной власти<sup>1</sup>.

Приказ Руководителя Аппарата Совета Федерации от 19 июня 2006 г. № 76-од «Об официальном Интернет-сайте Совета Федерации»<sup>2</sup> определил порядок опубликования информации на сайте; ее состав; ответственных за достоверность информации и др. Принятие приказа повысило урегулированность отношений, связанных с использованием информационных технологий в Совете Федерации, что в свою очередь улучшило административно-информационную обеспеченность деятельности<sup>3</sup>.

Рассмотрение в Совете Федерации только электронных образов документов или текстовых файлов, содержащих все необходимые сведения и реквизиты при обращении граждан, было предусмотрено в целях наиболее полной реализации прав граждан на обращение<sup>4</sup>. Распоряжение Председателя

---

<sup>1</sup> См.: Проект Концепции информационного обеспечения органов власти в Российской Федерации в Приложении.

<sup>2</sup> Текст приказа официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: *Михайловский М.Г.* Информационное обеспечение законодательной деятельности с использованием информационных систем общего пользования // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 6–21.

<sup>4</sup> См.: Инструкция по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: утверждена распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 23 июня 2011 г. N 189рп-СФ // Парламентская газета. 2011. 15–21 июля; Инструкция по делопроизводству в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: утверждена распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 21 декабря 2005 г. № 563рп-СФ (внесены изменения на основании распоряжений Председателя Совета Федерации от 11 июля 2006 г. № 319рп-СФ, от 18 июня 2007 г. № 267рп-СФ, от 17 октября 2007 г. № 444рп-СФ, от 14 декабря 2007 г. № 580рп-СФ, от 19 декабря 2007 г. № 589рп-СФ, от 27 декабря 2007 г. № 602рп-СФ, от 13 августа 2008 г. № 330рп-СФ, от 15 октября 2008 г. № 452рп-СФ, от 28 ноября 2008 г. № 547рп-СФ). URL: <http://www.kavdjaradze.ru/instrukciya-ro-deloproizvodstvu-v-sovete-federacii/> (дата обращения: 20.08.2011); распоряжение Председателя Совета Федерации от 30 января 2006 г. № 27рп-СФ «О работе с обращениями граждан, поступившими через официальный сайт Совета Федерации в сети Интернет» // Парламентская газета. 2006. 13 марта.

Совета Федерации от 6 апреля 2007 г. № 138рп-СФ определило понятие электронного образа документа<sup>1</sup>.

В этой связи показателен опыт Французской Республики, где получила распространение практика проверки проектов новых законов путем социологических экспериментов, что позволяет предварительно оценивать эффективность законопроектов, устранять пробелы, дефекты. Ныне законодательная социология выделилась в самостоятельное научно-практическое направление в законодательной деятельности. Во Франции созданы специальный Институт по вопросам информатики и автоматике, Комитет по программируемым тематическим исследованиям<sup>2</sup>.

В свою очередь построение информационной системы Государственной Думы РФ является одним из важнейших направлений работы подразделений Аппарата Государственной Думы РФ во взаимосвязи с различными государственными и негосударственными структурами. Это обусловлено тем, что эффективность деятельности Государственной Думы РФ как представительного и законодательного органа власти Российской Федерации во многом зависит от рациональной организации информационного и информационно-технологического обеспечения ее работы. Формирование информационной системы Государственной Думы РФ в целом и её структурных составляющих регламентируется рядом нормативных актов Государственной Думы РФ, в том числе Регламентом Государственной Думы РФ<sup>3</sup>, Положением об Аппарате Государственной Думы РФ<sup>4</sup>, Концепцией

---

<sup>1</sup> См.: Порядок организации электронного документооборота в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 6 апреля 2007 г. № 138рп-СФ. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: *Воронкова Э.В.* Указ. раб. С. 10–11.

<sup>3</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 11 апреля 2011 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801; 2011. № 16, ст. 2240.

<sup>4</sup> См.: Положение об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: утверждено распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 марта 1996 г. № 112/1р-1, согласовано с Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Протокол от 21 марта

информационного обеспечения деятельности Государственной Думы РФ<sup>1</sup>, Основными направлениями информационно-аналитической работы Аппарата Государственной Думы РФ<sup>2</sup> и другими документами. Е.М. Афанасьев и А.П. Сухов, описывая информационную систему Государственной Думы РФ, отмечают, что структура парламента преопределила топологию построения информационной системы в виде отдельных функциональных элементов, ориентированных на обеспечение работы Совета и руководства Государственной Думы РФ, фракций, комитетов, комиссий Государственной Думы РФ, подразделений Аппарата, которые объединены в единую корпоративную систему<sup>3</sup>.

Успешная работа законодательного органа власти, с одной стороны, в значительной мере определяется полнотой и качеством информационного обеспечения его комитетов, комиссий и депутатского корпуса в целом. С другой стороны, очевидно, что требования к информационному обеспечению вытекают из характера законодательного процесса.

В законодательном процессе выделяют следующие относительно самостоятельные стадии: а) выдвижение законодательной инициативы; б) рассмотрение и принятие законопроекта; в) вступление законодательного акта в силу.

Как отмечает Е.В. Субботина, процесс «рождения» закона начинается с зарождения самой идеи будущего акта. Работа по подготовке и принятию закона — это последовательная и планомерная процедура сбора, обработки

---

1996 г. № 16 (в ред. распоряжения Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 марта 1998 г. № 81р-1). Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> См.: Концепция информационного обеспечения деятельности Государственной Думы РФ: утверждена решением Комитета Государственной Думы РФ по регламенту и организации работы Государственной Думы РФ от 15 января 1998 г. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Основные направления информационно-аналитической работы Аппарата Государственной Думы РФ: утверждены распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы РФ от 5 июля 2000 г. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: *Афанасьев Е.М., Сухов А.П.* Информационная система Государственной Думы Российской Федерации // Информационные ресурсы России. 1998. № 4 (41). С. 17–23.

и использования информации<sup>1</sup>. Сегодня стало очевидным, что повышение качества законов напрямую связано с созданием надежной системы всестороннего своевременного информационного обеспечения их подготовки и принятия.

Следует отметить, что Е.В. Субботина выделяет следующие основные аспекты законодательной деятельности, требующие информационного обеспечения: содержательный, технологический, управленческий, в соответствии с которыми она выявляет особенности информационного обеспечения законодательной деятельности. Информационное обеспечение для содержательного аспекта законодательного процесса включает в себя информационное, информационно-аналитическое обеспечение, экспертные системы. В информационное обеспечение, которое должно быть достаточно полным по правовым базам данных, обязательно должны быть включены базы данных информационного характера по всем отраслям народного хозяйства региона, кадастры земель, природных ресурсов, регистры, по отраслям промышленности, по здравоохранению, образованию, базы данных оперативной информации. Информационно-аналитическое обеспечение включает базы данных социально-экономического положения региона, базы данных по проблемам экологии, безработицы, по прецедентам в законодательстве региона и Федерации, по прецедентам в правоприменительной практике, базы данных мониторингов по СМИ и соцопросов, по выявленным и скрытым проблемам, базы данных приоритетов, базы данных экспертов: правоведов, экономистов, экологов, ученых и т.д. Также для формирования вариантов решения по проблемам возможно использование экспертных систем. Информационное обеспечение для технологического аспекта законодательного процесса представляет собой автоматизированную систему организационного управления по прохождению законопроек-

---

<sup>1</sup> См.: *Субботина Е.В.* Особенности информационного обеспечения совместного планирования законопроектной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Информационные технологии в структурах государственной службы. М., 1999. С. 89–100.



та от законодательной инициативы до подписания законодательного акта, а также включает информационное обеспечение содержательной части. Информационное обеспечение планирования законодательной деятельности должно включать в себя методики планирования как оперативного, так и долгосрочного характера<sup>1</sup>.

Следует отметить, что процессы выстраивания современной системы информационного обеспечения в различных субъектах РФ осуществляются с неодинаковой скоростью. Например, особенность сайта Законодательного собрания Ленинградской области состоит в создании информационной системы с возможностью редактирования информации на сайте каждым депутатом<sup>2</sup>. Однако минусом такого доступа оказывается сложность определения персональной ответственности за размещённую информацию. Необходимо закрепить такую ответственность в официально принятом Законодательным собранием Ленинградской области нормативном акте об интернет-сайте законодательного органа власти Ленинградской области<sup>3</sup>.

В то же время официальный сайт ([www.assembly.spb.ru](http://www.assembly.spb.ru)) представительного органа г. Санкт-Петербурга в сети Интернет единственный и работает с 1997 г. Как отмечает Е.А. Пономарева, основными административно-организационными функциями сайта Законодательного собрания Санкт-Петербурга были обозначены следующие:

опубликование официальной информации о деятельности Законодательного собрания Санкт-Петербурга;

предоставление оперативной и объективной информации о деятельности всех депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга;

---

<sup>1</sup> См.: *Субботина Е.В.* Указ. раб. С. 89–100.

<sup>2</sup> См.: *Науменко Д.Ю., Калинин А.В.* Концепция Интранет-системы Законодательного собрания Ленинградской области// Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 68–72. Сложность в данном случае будет заключаться в том, что пока не принят федеральный закон, уравнивающий в правах письменное и электронное обращение граждан к органам власти и предписывающий органам власти в определённые сроки отвечать на такие электронные запросы. Данная система будет работать, опираясь исключительно на ответственность и желание депутатов отвечать на поставленные вопросы.

<sup>3</sup> См.: *Науменко Д.Ю., Калинин А.В.* Указ. раб. С. 68–72.

опубликование действующего регионального законодательства и законопроектов, поступивших на рассмотрение в Законодательное собрание Санкт-Петербурга;

контроль рассмотрения Законодательным собранием Санкт-Петербурга документа на всех стадиях;

поиск документа по контексту;

обеспечение обратной связи<sup>1</sup>.

В Вологодской области официальный сайт Законодательного собрания ([www.zs.gos35.ru](http://www.zs.gos35.ru)) был создан в сентябре 2003 г., через два года он был существенно модернизирован. В 2005 г. сайт Законодательного собрания Вологодской области победил в конкурсе на лучший интернет-сайт законодательных органов субъектов РФ<sup>2</sup>.

Как отмечают С.Ю. Загребин и С.П. Юрченко, внедрение автоматизированной информационной системы привело не только к автоматизации процесса подготовки повесток дня, отчётов о контроле исполнения документов, статистического учета обращений граждан и количества документов, поступивших в Законодательное собрание Вологодской области, но и способствовало повышению исполнительской дисциплины. Внедрённый электронный документооборот объединил прежние локальные автоматизированные системы, в результате чего было снижено количество бумажных документов, уменьшен расход бумаги; обеспечен высокий уровень защиты информации; значительно сократились временные затраты на обработку документов и повысилось качество их обработки; депутаты и работники аппарата Законодательного собрания Вологодской области получили возможность полноценно осуществлять свои функции независимо от географического местоположения, что особенно важно на выездных засе-

---

<sup>1</sup> См.: Пономарева Е.А. Обеспечение доступа к информации о деятельности федеральных и местных органов власти на примере официального сайта Законодательного Собрания Санкт-Петербурга // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 50–54.

<sup>2</sup> См.: Загребин С.Ю., Юрченко С.П. Развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры для обеспечения законотворческой деятельности в Законодательном собрании Вологодской области // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 59–66.

даниях и встречах, а также для депутатов, работающих не на постоянной основе<sup>1</sup>.

Современный уровень информатизации в законодательных органах власти субъектов РФ далек от оптимального, при этом больше всего замедляет внедрение информационных технологий недостаточное финансирование этого направления. Например, в Мурманской областной Думе сотрудники аппарата на 100 % были обеспечены компьютерной техникой только в 2006 г.<sup>2</sup>

Следующий фактор, замедляющий внедрение информационных технологий, — административный: ряд должностных лиц не заинтересованы в активном продвижении новых технологий. Как отмечает И.В. Смирнов, существует прямая взаимозависимость между тем, насколько руководитель сам владеет компьютерной техникой, и тем, на каком уровне внедрены информационные технологии в соответствующем государственном органе. Таким образом, чтобы повысить эффективность информатизации законодательных органов, необходимы два ресурса — финансовый и административный<sup>3</sup>.

Развитие административно-правового обеспечения законодательной деятельности в ближайшее время может развиваться, по мнению Е.В. Скурко, в направлении применения социально-правового моделирования и метода интеграции концепций экспертов как наиболее перспективных методов деятельности<sup>4</sup>.

Оценивая эффективность административно-правового обеспечения законодательной деятельности, можно выделить два направления: эффективность норм законодательства и эффективность их обеспечения. В основу данного подхода положена концепция В.Н. Кудрявцева, В.И. Никитинского, И.С. Самощенко, В.В. Глазырина<sup>5</sup>. По мнению авторов, эффективность дей-

---

1 См.: Загребин С.Ю., Юрченко С.П. Указ. раб. С. 59–66.

2 См.: Смирнов И.В. Развитие информационно-коммуникационной системы Мурманской областной Думы // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 55–58.

3 См.: Смирнов И.В. Там же. С. 55–58.

4 См.: Скурко Е.В. Указ. раб. С. 5.

5 Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 75–80.

ствия правовой нормы пропорциональна достигнутому результату и обратно пропорциональна поставленной цели.

Следует особо отметить, что законодательные органы формируются в ходе осуществления избирательного процесса. Административно-информационное обеспечение этой сферы деятельности органов власти напрямую связано с выстраиванием эффективной системы законодательных органов власти.

Направления использования информационных технологий в избирательном процессе могут быть различными. Если рассматривать использование электронных технологий в процедуре голосования, то современное развитие информационных технологий позволяет их применять в момент голосования, а также во время подсчета голосов. В свою очередь, применение информационных технологий возможно с использованием сети Интернет и без такового<sup>1</sup>. Отсюда следует, что направления правового регулирования использования информационных технологий в избирательном процессе можно разделить по двум критериям: во-первых, по моменту применения; во-вторых, по присутствию в этих технологиях использования сети Интернет<sup>2</sup>.

Эксперименты по использованию информационных технологий в избирательном процессе уже реализуются в разных государствах. Так, в Великобритании в мае 2002 г. в ходе выборов в городской Совет г. Ливерпуля порядка двух тысяч жителей проголосовали с использованием сотового телефона или Интернета<sup>3</sup>.

В Эстонии впервые легально проведено голосование через Интернет. Система подачи голосов через Интернет прошла испытания и была признана. Выборы в Парламент Эстонии в 2007 г. также прошли успешно с использо-

---

<sup>1</sup> См.: *Ковалева Н.Н.* Информационное право России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 135.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: *Ковалева Н.Н.* Система правового регулирования применения информационных технологий в избирательном процессе // Информационное общество: проблемы развития законодательства: сборник научных работ. М., 2012. С. 56–65.

<sup>3</sup> См.: *Москвин А.* Яблоко сорта "Рунет" // Версия. 2000. 22–28 февр. С. 8.

ванием системы электронного голосования посредством Интернета. Введение электронного голосования с помощью Интернета способствовало (пусть и незначительно) повышению явки на выборах в представительные органы власти. В эстонской системе электронного голосования используется эстонская идентификационная карта, которая является регулярным и обязательным государственным документом, удостоверяющим личность. По состоянию на март 2007 г. было выдано более 1,04 млн карт (около 78 % от общей численности населения). Это обеспечило рост количества участвующих в голосовании. В Эстонии такой рост составил 7%, в Великобритании явка увеличилась на 4%<sup>1</sup>.

Применяемая в странах Евросоюза система электронного голосования E-Poll охватывает процесс голосования полностью. Привлекательность этой системы заключается в том, что она обеспечивает избирателям после завершения процедуры голосования возможность получения бумажного подтверждения о факте голосования и процедуре подписи каждого поданного голоса в системе независимыми наблюдателями. Однако не все европейские страны с оптимизмом оценивают использование электронного голосования через Интернет. Так, Конституционный суд Германии признал электронное голосование не отвечающим принципам честных и открытых выборов. Впрочем, в решении суда подчеркнуто, что это относится к современному поколению машин, обеспечивающих подобные выборы<sup>2</sup>.

Эти методы постепенно внедряются и на постсоветском пространстве. В Казахстане Автоматизированная информационная система «Сайлау»<sup>3</sup> вве-

---

<sup>1</sup> URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5\\_%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5\\_%D0%B2\\_%D0%AD%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D0%B8#cite\\_note-8](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2_%D0%AD%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D0%B8#cite_note-8) (дата обращения: 20.01.2011).

<sup>2</sup> Германия отказалась от электронного голосования на выборах. URL: <http://lenta.ru/news/2009/03/04/traditional/> (дата обращения: 20.01.2011).

<sup>3</sup> Ее применение регламентируется Конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» (см.: Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 17-18, ст. 114; Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 12, ст. 192; 2007. № 12, ст. 85).

дена в эксплуатацию в 2004 г. Она позволила реализовать задачу автоматизации процесса организации и проведения выборов, достижения их прозрачности путем максимального исключения из всего технологического цикла негативного воздействия так называемого «человеческого фактора»<sup>1</sup>.

В отличие от европейской системы голосования «E-poll», в которой электронная карточка персонализирована на избирателя, в системе «Сайлау» она полностью анонимна<sup>2</sup>.

В Молдове в рамках национальной стратегии развития предполагается создание системы электронного и дистанционного голосования для граждан, находящихся за рубежом. Проведение первого интернет-голосования планируется во время парламентских выборов в 2013 г. Участники рабочей встречи БДИПЧ/ОБСЕ «Наблюдение за выборами и электронное голосование», состоявшейся в марте 2007 г. в г. Варшаве, на которой была проанализирована практика электронного голосования в Казахстане, Эстонии, Нидерландах, Бельгии, Великобритании, Венесуэле, в штатах Айова, Джорджия, Майами, Нью-Йорк и Калифорния (США), сделали вывод, что только в Казахстане электронное голосование эффективно регулируется выборным законодательством<sup>3</sup>.

В России используется Государственная автоматизированная система «Выборы», основной особенностью которой является автоматизированный подсчет бумажных избирательных бюллетеней. Система представляет собой подобие огромного калькулятора и позволяет минимизировать временные затраты только на этапе подсчета избирательных бюллетеней и подведения итогов выборов.

Эффективность подсчета голосов в результате совершенствования данной системы увеличивается в разы. Например, сравнительный анализ по-

---

<sup>1</sup> Электронное голосование в Республике Казахстан: настоящее и будущее. URL: <http://www.zakon.kz/88411-jelektronnoe-golosovanie-v-respublike.html> (дата обращения: 20.11.2010).

<sup>2</sup> URL: [http://megapolis.kz/art/Elektronika\\_elektoralnogo\\_perioda](http://megapolis.kz/art/Elektronika_elektoralnogo_perioda) (дата обращения: 05.01.2011).

<sup>3</sup> Накопленный опыт внедрения системы «Сайлау» говорит о ее надежности, эффективности и оперативности. URL: <http://www.zakon.kz/87169-nakoplennyj-opyt-vnedrenija-sistemy.html> (дата обращения: 05.01.2011).

вторных вводов протоколов участковых избирательных комиссий в Томской области, в период выборов со 2 декабря 2007 г. по 1 марта 2009 г. показал их снижение в 6 раз с 77 (9,45%) до 17 (1,62%). Процент использования участковыми избирательными комиссиями персональных компьютеров составил от 60 до 80 %. Автоматизация составления итогового протокола участковыми комиссиями в совокупности с электронным голосованием позволит в будущем обеспечить эффективную работу избирательных комиссий<sup>1</sup>.

Использование данной системы осуществляется на основе Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»<sup>2</sup>.

Особое значение при использовании информационных технологий в избирательном процессе состоит в необходимости обеспечения абсолютной безопасности систем. Именно недостаточные меры безопасности приводят к отрицательным результатам при голосовании с использованием Интернет-технологий. Например, в 2007 г. в США на выборах в Палату представителей Конгресса США в одном из графств в процессе обработки результатов голосования произошел сбой в системе, который устранялся около двух часов, из-за этого примерно 18 000 голосов могли не засчитаться<sup>3</sup>.

В целях обеспечения безопасности ГАС «Выборы» в Российской Федерации она изолирована от внешних систем, а также установлена ответственность всех должностных лиц, обеспечивающих ее функционирование на законодательном уровне. То есть главное отличие применяемой в России системы – это *неиспользование* интернет-технологий при подсчете голосов.

Однако широкое применение данной системы предполагает дальнейшее развитие использования информационных технологий. В ряде субъектов

---

<sup>1</sup> См.: Выступление Д.А. Ивайловского, председателя Избирательной комиссии Республики Бурятия «О некоторых вопросах правоприменительной практики в ходе подготовки и проведения выборов в Республике Бурятия». URL: <http://www.elect70.tomsk.ru/legal/seminars/?id=86> (дата обращения: 20.11.2010).

<sup>2</sup> См.: Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 172; 2010. № 19, ст. 2291.

<sup>3</sup> См.: США: червь Slammer «парализовал» систему голосования. URL: <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2007/05/18/250672#> (дата обращения: 05.01.2011).

РФ, а именно в Томской, Волгоградской, Вологодской, Владимирской областях, Ханты-Мансийском автономном округе в качестве эксперимента 1 марта 2009 г. применялась технология голосования с помощью мобильного телефона, социальных карт и компакт-дисков. Что касается отношения населения к возможности дистанционного голосования, то, по данным опросов, во время проведения эксперимента по электронному голосованию в Томской области за возможность и необходимость внедрения в России дистанционного электронного голосования высказались после выборов 84 % опрошенных против 46 % до выборов. На вопрос: «Если Вам лично будет предложено принять участие в дистанционном электронном голосовании, Вы согласитесь?» до голосования ответили положительно 38 %, после — 88 %. И, наконец, последний аргумент в сторону успешности и перспективности проведенного эксперимента в целом — это результат ответа на вопрос: «Насколько Вы лично доверяете дистанционному электронному голосованию?». Ответ «Полностью» до выборов дали 2 % опрошенных, после — 40 %<sup>1</sup>.

Однако в Российской Федерации отсутствует законодательство, регулирующее порядок электронного дистанционного голосования с использованием интернет-технологий. По мнению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова, наиболее разработанным в плане нормативного регулирования интерактивного голосования является законодательство Швейцарии, которое предлагается использовать в качестве модельного<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время наблюдается тенденция более широкого применения информационных технологий во время выборов. Так, при проведении парламентских выборах 2011 г., помимо комплексов, ориен-

---

<sup>1</sup> Выступление Е.А. Обуховой, заместителя председателя Избирательной комиссии Томской области «Об итогах проведения эксперимента по электронному опросу избирателей с применением информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет» на территории Томской области на выборах главы Каргасокского района 1 марта 2009 года». URL: <http://www.elect70.tomsk.ru/legal/seminars/?id=86> (дата обращения: 20.11.2010).

<sup>2</sup> См.: Доклад Председателя ЦИК России В.Е. Чурова на X Международных Лихачевских научных чтениях. URL: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?qnr=-1&ndoc=0&npg=-1> (дата обращения: 06.01.2011).



тированных на подсчет голосов, активно использовались комплексы электронного голосования<sup>1</sup>. Все эти меры позволяют наращивать технические средства, внедрять различные инновационные технологии в избирательный процесс; являются инструментами поддержки демократии, обеспечения открытости и развития политической конкуренции, дополнительным фактором честного и справедливого подсчета голосов избирателей, повышения доверия к избирательной системе и избираемым органам.

Массовое внедрение новых информационных технологий в законодательную деятельность на базе разработки и поэтапного внедрения информационно-коммуникационных систем Совета Федерации, Государственной Думы и других органов власти Российской Федерации; проведение комплексных административно-информационных исследований для повышения обоснованности и согласованности принимаемых законов и других решений позволяет значительно повысить эффективность законодательной деятельности.

Таким образом, одним из основных направлений совершенствования законодательной деятельности является повышение эффективности административного обеспечения использования информационных технологий, которая в значительной мере зависит от эффективности взаимодействия всех субъектов законодательной деятельности. Повысить эффективность такого взаимодействия необходимо на основе опыта создания системы межведомственного электронного взаимодействия в системе исполнительной власти.

В свою очередь взаимодействие во многом обеспечивается информационными технологиями, причем не только между законодательными органами Российской Федерации и субъектов Федерации, но и гражданами, органами исполнительной власти, средствами массовой информации и другими институтами гражданского общества.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 7 сентября 2011 г. № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. 2011. № 13.

**§ 2. Административно-правовое регулирование  
деятельности судебных органов  
в условиях использования информационных технологий**

Необходимость в административно-правовом регулировании деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий назрела уже давно. Как уже отмечалось, административно-правовое регулирование деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий представляет собой регулирование внутриорганизационных вопросов административно-правовыми способами и средствами. В судебной системе есть множество проблем, которые решаются на основе административно-правовых методов и средств. Использование информационных технологий в силу определенной специфики — одна из них.

Однако при рассмотрении административно-правового регулирования деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий необходимо также учесть, что, с одной стороны, современное общество признано информационным и информация в нем является наиболее значимым ресурсом; с другой — судебная система на протяжении длительного периода времени являлась достаточно закрытой и, наконец, средства массовой информации не всегда процесс отправления правосудия, исполнение судебных актов, действия представителей судейского сообщества интерпретируют адекватно.

Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который вступил в силу с 1 июля 2010 г., заложил основы административно-правового регулирования деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий.

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6217; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4588.

Как подчеркивает Я.С. Гришина, вступив в силу, данный Закон заполняет информационный вакуум, образовавшийся в отношении:

общей информации о конкретном суде;

информации, связанной с рассмотрением дел в суде;

информации о кадровом обеспечении деятельности суда;

информации о порядке и времени приема в судах граждан, а также представителей органов власти, юридических лиц и др.<sup>1</sup>

Концепция судебной реформы направлена на то, чтобы повысить доверие населения к судебным органам, а также повысить открытость и прозрачность их деятельности. В «Концепции информационной политики судебной системы», принятой постановлением Совета судей РФ от 16 ноября 2001 г. № 60<sup>2</sup>, отмечается, что судебная система без должного информационного обеспечения лишается независимости от посторонних влияний.

В своем послании Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. Президент РФ подчеркнул, что «свобода слова должна быть обеспечена технологическими новациями»<sup>3</sup> Справедливое, социальное государство должно быть направлено на человека, действовать для и в интересах человека.

Размещение информации о деятельности судов на их официальных сайтах предназначено для обеспечения прав граждан на получение информации о деятельности суда; повышения качества правосудия за счет его публичного объективного и достоверного освещения и обсуждения; повышения уровня правовой культуры граждан; оказания содействия в реализации конституционных прав граждан на судебную защиту, сокращения числа необоснованных обращений в суд и свободное получение судебно-правовой информации; обеспечения защиты сведений, отнесенных к категории ограниченного доступа; предупреждения правонарушений и преступлений; совер-

---

<sup>1</sup> См.: *Гришина Я.С.* Постатейный комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» / под ред. О.В. Исаенковой. Саратов, 2011. С. 3.

<sup>2</sup> Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2008. 6 нояб.

шенствования судебной практики и установления системы гражданского контроля за судебной властью<sup>1</sup>.

В свою очередь Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» развивает положения судебной реформы. Я.С. Гришина<sup>2</sup> указывает, что нормы данного Закона отвечают на два главных вопроса:

1) в каком порядке должно регулироваться информационное обеспечение судов в Российской Федерации;

2) что должно предоставляться неопределенному кругу лиц (то есть какой именно объем информации должен быть предоставлен или не может быть предоставлен гражданам)<sup>3</sup>.

Если информация о деятельности судов открыта и доступна для общественности, то таким образом создается юридическая возможность для ее освещения в средствах массовой информации. Как считает О.Н. Арестова, СМИ можно считать субъектами отношений в сфере административно-правового регулирования деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий, помимо Судов, Судебного департа-

---

<sup>1</sup> См. п. 1.1 Методических рекомендаций по формированию и размещению информации о деятельности судов общей юрисдикции в глобальной информационной системе общего пользования Интернет на официальном Интернет-сайте суда, утвержденных постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 13 августа 2008 г. № 162. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Президиума Совета судей РФ от 27 января 2011 г. № 253 «Об утверждении Регламента организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальном сайте суда общей юрисдикции» (в ред. постановления Президиума Совета судей РФ от 24 марта 2011 г. № 259. Тексты документов официально опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Гришина Я.С. Указ. раб. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Инструкция по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, утвержденной приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15 декабря 2004 г. № 161. Текст в ред. от 8 ноября 2005 г. // Российская газета. 2006. 12 мая (опубликован без приложений); 2011. 11 марта (Приказ); 2011. 20 мая; Инструкция по судебному делопроизводству в районном суде, утвержденной приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г. № 36 // Российская газета. 2004. 5 нояб. (Инструкция). Тексты приказов, вносящие изменения официально опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

мента и его органов, Органов судейского сообщества — основных и непосредственных субъектов названной деятельности<sup>1</sup>.

Административно-правовые отношения между пользователями и судебными органами основываются на организационно-обеспечительных мероприятиях по доступу к информационному ресурсу судов. Такие мероприятия включают в себя регулирование работы интернет-сайтов судебных органов, а также организацию непосредственного взаимодействия пресс-службы и средств массовой информации.

Более подробно правоотношения средств массовой информации с судебными органами регламентируются гл. 4 Закона РФ от 27 января 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», в ст. 41 которого, в частности, учитывается важное условие о неразглашении конфиденциальной информации.

Несмотря на активное внедрение информационной системы электронного правосудия, уровень информационного взаимодействия судебных органов и СМИ, в том числе в сети Интернет, пока не достаточен. За рубежом, к примеру, открыт прямой доступ к трансляции судебных заседаний посредством использования Интернета<sup>2</sup>. Однако вступление России в Совет Европы ставит перед ней определенные обязательства относительно осуществления обмена правовой информацией (включая судебную). Необходимость ориентироваться на принцип гласности судопроизводства стала потребностью российского общества в настоящее время. Реализация возможности трансляции в Интернете в режиме реального времени судебных процессов («в прямом эфире»), то есть когда любой желающий может отслеживать ход разбирательства через персональный компьютер по примеру европейских стран, по мнению автора, является примером, когда определяется наиболее свободное участие гражданина в жизни общественных институтов власти.

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» / отв. ред. Н.Н. Ковалева. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Ковалева Н.Н. Информационное право России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 181.

Информационное взаимодействие, по мнению О.Н. Арестовой, это сбор сведений и документов, необходимых для осуществления деятельности судебной системы<sup>1</sup>. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия судов регламентируется, как правило, внутренними документами (инструкциями, регламентами) конкретных судов. Например, в соответствии с действующим регламентом Арбитражный суд Карачаево-Черкесской Республики в целях повышения эффективности его деятельности осуществляет взаимный обмен информацией с вышестоящими судами, органами судебного сообщества, Министерством юстиции РФ<sup>2</sup>.

Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия в судебной системе осуществляется на основе ст. 123 Конституции РФ, в которой закрепляется обязательная открытость судебных разбирательств и недопустимость заочного рассмотрения дел. Конституционные же нормы предусматривают основные правила организационного порядка осуществления судопроизводства. Что касается закрепления организационного порядка взаимодействия в информационной сфере различных субъектов судебной системы, то в отношении Судебного департамента и его органов административно-правовые требования по организации информационного взаимодействия устанавливаются Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»<sup>3</sup> и подзаконными нормативными актами, принимаемыми в Судебном департаменте и в его органах (к ним относятся, например, регламенты, приказы, инструкции).

В свою очередь организационные основы осуществления информационного взаимодействия органов судейского сообщества определяются ст. 15 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»/ отв. ред. Н.Н. Ковалева. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> URL: <http://www.askchr.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.05.2011).

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации 1998. № 2, ст. 223; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4588.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11, ст. 1022; 2010. № 50, ст. 6604.

Доступ к информации о деятельности судебных органов представляет собой сбор и обработку, представление информации, осуществляемое судами всех уровней, органами судейского сообщества, Судебным департаментом и иными органами, обеспечивающими организацию деятельности судов. Именно совокупность данных действий создает все необходимые условия для открытости и доступности информации всем заинтересованным лицам (физическим и юридическим лицам, другим государственным и муниципальным органам и т.д.).

Информационная база о работе судебной системы пополняется с учетом разнообразных регламентов судебной деятельности. Регламенты содержат организационные основы деятельности соответствующего органа власти, в том числе в информационной сфере. Например, Регламент совместных заседаний Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ регулирует процедуру принятия и опубликования постановлений названных судебных органов<sup>1</sup>. В свою очередь Регламент Конституционного Суда РФ<sup>2</sup> определяет порядок доступа к его организационно-правовой деятельности. Например, в соответствии с § 26 Пресс-служба Конституционного Суда РФ обязана проинформировать СМИ, когда и какие дела назначены к слушанию<sup>3</sup>.

В условиях использования информационных технологий особое значение приобретает Регламент размещения информации о деятельности судов общей юрисдикции, органов судейского сообщества, системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ в сети Интернет (с изм. от 3 июня

---

<sup>1</sup> Тексты документов официально опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». См.: Регламент совместных заседаний Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, утвержденного Постановлением Пленума Верховного Суда и Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 июля 1999 г. № 36/6. URL: <http://www.vsrp.ru/mainpage.php> (дата обращения: 21.06.2011).

<sup>2</sup> См.: Конституционный Суд России: справочник. М., 1997.

<sup>3</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»/ отв. ред. Н.Н. Ковалева.

2010 г., 14 февраля 2011 г.)<sup>1</sup>. В частности, он определяет объем информации, размещаемой на сайтах судебных органов.

Кроме того, предусмотрен отдельный раздел сайта, на котором указываются порядок и время приема граждан; порядок рассмотрения обращений граждан; контактная информация судебного органа, включая номер телефона.

Исходя из того, что судебные акты, которые оглашены публично, должны быть открыты для общества, они обязательно размещаются на интернет-сайтах судебных органов, за исключением судебных актов по следующим категориям дел, доступ к которым может нарушить интересы правосудия:

имеющим отношение к безопасности государства;

затрагивающим семейно-правовые отношения,

касающимся прав и законных интересов несовершеннолетних;

затрагивающим половую неприкосновенность и половую свободу личности; ограничение дееспособности гражданина; принудительное психиатрическое лечение, внесение изменений в запись актов гражданского состояния; установление юридически значимых фактов.

Таким образом, не только осуществляется доступ к судебным актам широкого круга общественности, но и реализуется принцип гласности деятельности судебных органов.

---

<sup>1</sup> Утвержден приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 20 апреля 2009 г. № 71. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант –плюс». Регламент был разработан на основе Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», а также на основании Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Положения по созданию и сопровождению официальных интернет-сайтов судов общей юрисдикции РФ (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 24 ноября 2004 г.). Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Методические рекомендации по формированию и размещению информации о деятельности судов общей юрисдикции в глобальной информационной системе общего пользования «Интернет» на официальном интернет-сайте суда: утвержден постановлением Президиума Совета судей РФ от 13 августа 2008 г. № 162. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (утратил силу), а также с учетом норм Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».



Еще одним направлением административно-правового регулирования деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий является судебная статистика, которая представляется на интернет-сайте судов в отдельном разделе. Значение статистической информации в деятельности судебных органов трудно переоценить, так как именно анализ судебной статистики позволяет сделать выводы о качестве осуществления правосудия. На основе судебной статистики осуществляется оперативное руководство судебными органами, контроль деятельности судов. В совокупности с другими источниками статистические данные позволяют сделать анализ работы не только судов и судебной системы, но и анализ деятельности Судебного департамента, а также определить основные направления развития этой работы<sup>1</sup>.

Кроме того, информирование о кадровом обеспечении суда также является аспектом административно-правового регулирования деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий, так как в специальном разделе интернет-сайтов судов представляется информация, показывающая процесс деятельности судей и работников судов как важный механизм осуществления государственной службы.

Как уже отмечалось, несмотря на развитие информационных технологий и распространение их использования среди населения, а соответственно увеличения количества граждан, которые получают информацию о деятельности судебных органов посредством Интернета, проблема «цифрового неравенства» по-прежнему остается актуальной. Так для граждан, которые не имеют возможности получить необходимую информацию из дома, в судах оборудуются специальные терминалы, при помощи которых предоставляется

---

<sup>1</sup> В настоящее время в целях совершенствования показателей статистического учета, в связи с изменением законодательства и необходимостью анализа практики его применения Судебным департаментом на основании приказа Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 10 июня 2011 г. № 115 утвержден и введен в действие Табель форм статистической отчетности о деятельности судов общей юрисдикции и судимости и форм статистической отчетности о деятельности судов и судимости. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

доступ к интернет-сайтам судебных органов. Таким образом, обеспечивается возможность каждому гражданину, находящемуся в судебных учреждениях, получить качественную и нужную информацию.

Выделяют следующие основные разделы, которые обязательно должны быть на интернет-сайтах судебных органов:

общие сведения о судебном органе;

сведения, связанные со стадией рассмотрения дела в суде;

для судов, обладающих полномочием законодательной инициативы, обязательным является опубликование текстов проектов нормативных правовых актов, вносимых в законодательные органы;

статистическую информацию;

сведения о кадровом обеспечении судебного органа;

порядок и время приема граждан, порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц, номера телефонов для получения справочной информации;

информацию о госзакупках для судебных органов.

Следует подчеркнуть, что опубликование на интернет-сайте сведений, связанных с рассмотрением дел, обеспечивает реализацию права гражданина на судебную защиту. Также принцип гласности судопроизводства обеспечивается благодаря тому, что тексты судебных актов, сведения об их обжаловании, разъяснения и обзоры судебной практики обеспечивают оказание информационной поддержки всем субъектам, изучающим и анализирующим действующее право, кроме того, служат отражением правоприменительной практики.

Для отдельных видов судебных органов в Федеральном законе от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» определяются дополнительные разделы информации, обязательные для размещения на интернет-сайте. Например, для Конституционного Суда РФ обязательным является опубликование в соответствии со статьей 100 Конституции РФ ежегодного послания в Федеральное Собрание.

Кроме того, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ публикуют на соответствующих официальных сайтах информацию о судебной системе РФ, что, в свою очередь, обеспечивает реализацию информационной функции государства в части информирования о состоянии и тенденциях развития судебной системы РФ.

Например, на сайте Высшего Арбитражного Суда РФ имеется раздел «Арбитражная система», который непосредственно представляет функции и структуру системы арбитражных судебных органов.

Интернет-сайт Верховного Суда РФ содержит не только сведения о системе всех федеральных судов общей юрисдикции, но и координаты этих судов, информацию об органах судейского сообщества с указанием адресов интернет-сайтов указанных органов.

Следует подчеркнуть, что особое значение имеют сроки предоставления информации на сайтах судов, так как они позволяют гражданам-пользователям информации полноценно и своевременно реализовывать и защищать свои права и законные интересы. Например, информация о слушании дела должна размещаться заблаговременно, что дает возможность всем заинтересованным лицам подготовиться к слушанию, а также способствует реализации принципа гласности. В то же время тексты судебных актов публикуются на сайте после их принятия, а тексты приговоров – после их вступления в силу. Необходимо подчеркнуть, что законодатель не устанавливает, в какой конкретно срок после принятия судебных актов (вступления в силу приговоров) они должны быть опубликованы на интернет-сайтах. Эти сроки, как правило, устанавливаются Положением (Порядком) о порядке сопровождения официальных интернет-сайтов соответствующих судов. Как правило, данные акты публикуются в зависимости от порядка обновления: в автоматическом режиме – в течение одного рабочего дня, а ручной режим предполагает обновление не реже одного раза в неделю<sup>1</sup>. Таким

---

<sup>1</sup> Например, п. 6 Порядка организации работы по отбору, формированию и размещению информации на интернет-сайте Бабаевского районного суда Вологодской области URL: [http://babaevsky.vld.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&dtid=2](http://babaevsky.vld.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&dtid=2) (дата обращения: 20.06.2011).

образом, достигается определенность временных сроков опубликования сведений и исключаются ограничения доступа к информации о деятельности судов.

При этом следует иметь в виду, что судебные акты могут содержать информацию, составляющую государственную тайну или иную конфиденциальную информацию. В этом случае такие положения должны быть исключены из текстов судебных актов при их опубликовании на интернет-сайте. Также в целях соблюдения законодательства о персональных данных из судебных актов при опубликовании их на интернет-сайте суда исключаются персональные данные всех участников процесса, кроме фамилий и инициалов судей, прокуроров и адвокатов. В то же время законодатель предусматривает, что данное требование не распространяется на судебные акты, подлежащие опубликованию в соответствии с законом.

Информационная функция государства в судебной системе в условиях использования информационных технологий реализуется планомерно уже с 2002 г. Так, 11 апреля 2002 г. Постановлением Совета судей РФ № 75 была утверждена Концепция информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента (Государственной автоматизированной системы "Правосудие")<sup>1</sup>. В 2006 г. в целях обеспечения данной Концепции была принята Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России»<sup>2</sup>. В связи с тем, что информационная система судебного документооборота в Верховном Суде принципиально отличается от информационных систем остальных судов общей юрисдикции, была принята Концепция информатизации Верховного Суда РФ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> В соответствии с полномочиями, предусмотренными Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации 1998. № 2, ст. 223; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4588.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы» (в ред. от 26 января 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации .2006. № 41, ст. 4248; 2012. № 6, ст. 675.

<sup>3</sup> Утверждена приказом Председателя Верховного Суда РФ от 19 ноября 2008 г. № 13-П. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Документооборот в системе арбитражных судов также имеет существенные отличия от иных судебных органов, поэтому в системе арбитражных судов также была разработана Концепция информационного обеспечения работы системы арбитражных судов РФ, на основании которой была создана Единая автоматизированная информационно-коммуникационная система арбитражных судов РФ. Таким образом, было сформировано единое информационное пространство арбитражной системы России.

Еще одним интересным опытом организационного обеспечения информационной функции государства в судебной системе является создание в отдельных субъектах Федерации объединенных пресс-служб судейского сообщества. Например, такие службы функционируют в Алтайском крае, Новгородской и Нижегородской областях<sup>1</sup>. Данные пресс-службы призваны не только обеспечивать гласность и открытость судопроизводства, права граждан на доступ к информации о деятельности судебных органов, но и позволяют оптимизировать расходы на подобного рода деятельность. В структуру объединенных пресс-служб на основе постановлений Совета судей и внутренних документов данной службы могут включаться пресс-службы федерального суда субъекта Федерации, арбитражного суда, гарнизонного военного суда, Управления Судебного департамента и др.

Таким образом, реализация информационной функции государства в судебной системе в первую очередь направлена на обеспечение доступа граждан к информации о деятельности суда на основе действующей госу-

---

<sup>1</sup> См: Официальный сайт Новгородского областного суда. URL: [http://oblsud.nvg.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=8](http://oblsud.nvg.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=8) раздел Пресс-служба. Положение об объединенной Пресс-службе судейского сообщества Новгородской области: утверждено совместным приказом председателя Новгородского областного суда, начальника Управления Судебного департамента в Новгородской области и председателя Комитета по обеспечению деятельности мировых судей и взаимодействию с административными органами Новгородской области от 9 апреля 2008 г. № 17-О/32/97 (дата обращения 20.06.2011); официальный сайт Шатковского районного суда. URL: [http://shatkovsky.nnov.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=8&did=6](http://shatkovsky.nnov.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=8&did=6) раздел Пресс служба. Положения (дата обращения: 21.06.2011); официальный сайт Управления Судебного департамента в Алтайском крае. URL: [http://usd.alt.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=3&did=17](http://usd.alt.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=3&did=17), в разделе Пресс служба Доклады, выступления, аналитические материалы (дата обращения: 20.06.2011).

дарственной автоматизированной системы «Правосудие». Отсюда следует, что административно-правовое регулирование деятельности судебных органов в условиях использования информационных технологий включает в себя процесс информатизации судебных органов, установление регламентов по осуществлению информационных функций судебными органами, судебной статистики и кадрового обеспечения судов в целях обеспечения свободного доступа к информации о деятельности судов. Следовательно, на современном этапе развития общества реализация информационной функции государства в судебной системе состоит, прежде всего, в том, чтобы способствовать формированию информационного общества, повышению качества жизни населения путем всемерного внедрения информационных технологий в деятельность судебных органов при одновременном создании условий для полноценной защиты прав всех субъектов, участвующих в осуществлении правосудия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внедрение современных информационных технологий обеспечивает целостность информационной сферы, развивающейся согласно определенным закономерностям. Информационная сфера, предполагая некоторую доктрину достаточно четких приоритетов развития общества, является средой и средством реализации государственно-управленческой политики. Эффективность государственного управления зависит во многом и от четкости выделения этих приоритетов.

Если игнорировать закономерности развития информационной сферы, то снижается действенность государственных решений, уменьшается эффективность внедрения информационных систем в работу органов власти, возникает необходимость реформирования системы управления. Для обоснования целесообразности активного развития информационной сферы используется тезис о создании международного информационного сообщества.

Следует отметить, что первостепенной задачей государственной политики в информационной сфере является систематизация и дальнейшее развитие информационного законодательства. Именно реализация информационной функции государства позволяет определять цели и разрабатывать государственную политику по отношению к глобальным информационным сетям; способствует формированию информационного общества в России.

Исследование процессов информационного обеспечения создает научную базу для формирования федерального информационного пространства. При этом под последним понимается совокупность политико-правовых и организационно-технологических компонентов информатизации, обеспечивающих интеграционные функции на территории Российской Федерации. Механизм информационного обеспечения государственного управления представляет собой систему способов и факторов, обеспечивающих необходимые условия для формирования и удовлетворения ин-

формационных потребностей пользователей (потребителей) информации, включая обеспечение информационных потребностей высших органов государственной власти, а также информационный контроль, выражающийся в качестве, методах и формах обеспечения информационной политики государства. Развитие системы функционирования информационного обеспечения осуществляется в целях повышения эффективности жизнедеятельности государства и общества.

Применение информационных технологий повышает эффективность принимаемых решений, так как обеспечивается доступ к достоверной и полной информации, которая быстро обрабатывается и немедленно доводится до всех заинтересованных лиц. Организуется выработка управленческих решений в режиме реального времени даже для территориально удалённых участников переговоров, а также доступ широкого круга пользователей (граждан, юридических лиц, общественных организаций и объединений) к источникам коллективных информационных ресурсов. Все это заметно повышает информационную открытость органов государственной власти и местного самоуправления для общества.

Для координации и упорядочения работ по формированию информационного пространства, на наш взгляд, в целях концентрации ограниченных финансовых возможностей нашей страны, а также исключения дублирования исследований и разработок, которые осуществляются федеральными и региональными органами трех ветвей власти, необходимо разработать единую систему организационно-распорядительных документов, которые, в свою очередь, обеспечат единую классификацию информационных задач, работ и услуг, направленную на унификацию информационного обеспечения органов власти.

Совершенствование информационного обеспечения органов власти необходимо осуществлять в направлении внутритерриториальной интеграции и оптимизации информационных ресурсов территории. Только в этом случае могут быть обеспечены требования комплексности, оперативности,



полноты и актуальности информации, необходимой для жизнедеятельности территории и ее органов власти.

Система информационного обеспечения органов власти должна также учитывать особенности территории – ее отраслевой структуры производства, приоритетных направлений развития экономики, наличие ресурсов, инфраструктуру обеспечения экономики, демографические и миграционные особенности.

Следует также отметить, что проблемы взаимодействия органов государственной власти между собой и с органами местного самоуправления остаются достаточно острыми. Ряд постановлений Правительства РФ, принятых в 2009–2011 гг., явно недостаточно, поэтому необходимо принятие федерального закона, в котором будет представлен системный подход к обеспечению информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Информационное обеспечение качественно и эффективно реализуется только в условиях наличия достаточного административно-правового регулирования использования информационных технологий. Разработка и внедрение административно-правового регулирования использования информационных технологий способствуют переходу к новой общественной формации – информационному обществу. Таким образом, административно-правовое регулирование использования информационных технологий обеспечивает эффективное государственное управление на всех уровнях. В свою очередь, одним из основных направлений административно-правового регулирования использования информационных технологий является обеспечение информационной безопасности. Проведенная при подготовке Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» оценка возможных эффектов показала наличие как экономических (изменение объема добавленной стоимости и структуры валового внутреннего продукта), так и социальных (обеспечение информационного равенства граждан) эффектов. Влияние информационных технологий служит

источником экономических эффектов развития страны. Наличие полноценной правовой базы, регулирующей процесс внедрения информационных технологий в общественную жизнь и государственное управление, способствует увеличению этих эффектов.

Должное информационное обеспечение органов власти позволяет реализовывать новые формы организации их деятельности, обеспечивать качественно новый уровень оперативности и удобства получения качественных государственных и муниципальных услуг, а также получать информацию о результатах этой деятельности. Достижение такого уровня возможно, если будет сформировано единое пространство доверия электронной подписи; внедрена в полном объеме система межведомственного электронного взаимодействия; обеспечено внедрение универсальной электронной карты, создание единой системы: справочников и классификаторов, используемых в государственных (муниципальных) информационных системах, учета записей актов гражданского состояния, и т.п.

В целях обеспечения правового равенства субъектов информационного взаимодействия государство должно гарантировать и обеспечивать право доступа к общественно значимой, достоверной и полной информации для всех постоянно.

Свободный доступ граждан к информации формально не ограничен. Однако при получении актуальной информации, например правовой, гражданин сталкивается с тем, что из-за неразвитости инфраструктуры, обеспечивающей возможность доступа, возникает необходимость дополнительных затрат на получение информации. Поэтому граждане, проживающие в сельской местности, недостаточно обеспеченные или не обладающие достаточной технической грамотностью, оказываются лишенными возможности получать информационные услуги современным способом.

Повышение эффективности законодательной деятельности, в частности, осуществляется путем совершенствования информационного обеспечения нормотворческих решений, например, полная, достоверная и своевре-

менная информация, собранная и обработанная на основе современных информационных технологий, предоставленная законодателю, повысит социальную эффективность действия закона.

В условиях реформирования судебной системы главной задачей стало обеспечение свободного доступа к правосудию. На современном этапе развития общества реализация информационной функции государства в судебной системе состоит, прежде всего, в том, чтобы способствовать формированию информационного общества, повышению качества жизни населения путем всемерного внедрения информационных технологий в деятельность судебных органов при одновременном создании условий для полноценной защиты прав всех субъектов, участвующих в осуществлении правосудия.

Практическое значение данного исследования определяется тем, что оно ориентируется на комплексное изучение проблемы информационного обеспечения деятельности органов власти, кроме того ряд выработанных автором предложений и рекомендаций, направлены на упорядочение правового регулирования использования информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### I. Нормативные акты

1. Окинавская Хартия глобального информационного общества (2000 г.)// Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56.
2. Декларация принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» от 12 декабря 2003 г. // Законодательство и практика масс-медиа. 2004. Вып. 1.
3. Рекомендации Совета Европы по правовому регулированию административного процесса и правосудия. Рекомендация REC (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам: принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании на уровне постоянных представителей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 4. С. 105–119.
4. Тунисская программа для информационного общества, принятая 15 ноября 2005 г. WSIS-05/TUNIS/DOC/6(REV.1)-R. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/wsis/tunis2.rtf> (дата обращения: 02.05.2012).
5. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Словацкой Республики о взаимной защите секретной информации (Москва, 7 ноября 2006 г.). Текст Соглашения официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»
6. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области защиты информации (Москва, 9 июля 1997 г.) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 10.
7. Рекомендательный законодательный акт «О принципах регулирования информационных отношений в государствах-участниках Межпарламентской Ассамблеи СНГ»: принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 23 мая 1993 г. URL: <http://www.medialaw.ru/ex-ussrlaw/index.htm> (дата обращения: 23.11.2010).
8. Модельный Информационный кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств. Часть первая от 3 апреля 2008 г. URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=692&nid=1> (дата обращения 12.05.2011).

9. Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 17–18, ст. 114; Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 12, ст. 192; 2007. № 12, ст. 85.

10. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2277; 2005. № 10, ст. 753.

11. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-І «О банках и банковской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492; 2011. № 29, ст. 4291.

12. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472. 2011. № 7, ст. 901.

13. Основы законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-І // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 10, ст. 357; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3642.

14. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33, ст. 1318; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009 г. № 52, ч. I, ст. 6441.

15. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 8, ст. 801; 2011. № 43, ст. 5977.

16. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3302; 2009. № 29, ст. 3582.

17. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 1; 2008. № 30, ч. 2, ст. 3616.

18. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1, ст. 2; 2009. № 52, ч. I, ст. 6446.

19. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 170; 2009. № 20, ст. 2392.

20. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 8, ст. 609 (утратил силу).

21. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29, ст. 2757; 2007. № 49, ст. 6079.

22. Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16; 2011. № 19, ст. 2715.

23. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1918; 2009. № 52, ч. I, ст. 6428.

24. Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 33–47; 2004. № 27, ст. 2711 (утратил силу).

25. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4578, 4589.

26. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47, ст. 5340; 2009. № 52, ч. 1, ст. 6441.

27. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации 1998. № 2, ст. 223; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4588.

28. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29, ст. 3697; 2009. № 26, ст. 3122.

29. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни-

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2011. № 31, ст. 4703.

30. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» // Собр. законодательства. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3418; 2009. № 29, ст. 3600.

31. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001 г. № 33, ч. I, ст. 3430; 2009. № 52, ч. I, ст. 6450.

32. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 3, ч. 1, ст. 3431; 2010. № 52, ч. 1, ст. 7002.

33. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 127; 2007. № 46, ст. 5554.

34. Федеральный закон от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4, ст. 252; 2010. № 31, ст. 4173.

35. Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11, ст. 1022; 2010. № 50, ст. 6604.

36. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23, ст. 2102; 2011. № 29, ст. 4291.

37. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031; 2008. № 18, ст. 1939.

38. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. I, ст. 5140; 2010. № 1, ст. 5, 6.

39. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» (в ред. от 8 мая 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 2, ст. 172; 2010. № 19, ст. 2291.

40. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2011. № 1, ст. 31.

41. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2066; 2009. № 48, ст. 5740.

42. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28, ст. 2895; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590.

43. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2009. № 52, ч. I, ст. 6441.

44. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3283; 2007. № 31, ст. 4011.

45. Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 43, ст. 4169; 2008. № 20, ст. 2253.

46. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 44; 2007. № 31, ст. 4011.

47. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105; 2011. № 29, ст. 4291 (утратил силу с 1 января 2014 г.).

48. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2010. № 31, ст. 4196.



49. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4600.

50. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3451; 2011. № 31, ст. 4701.

51. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152 , 2011. № 19, ст. 2709.

52. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4594.

53. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6217; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4588.

54. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; 2011. № 29, ст. 4291.

55. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4193.

56. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48.

57. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

58. Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании»// Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1913; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35, ст. 3607.

59. Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 2, ст. 56; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 44, ст. 5172.

60. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41, ст. 4673; 2009. № 29, ст. 3617.

61. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4600.

62. Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»// Собр. актов Президента и Правительства РФ.1994, № 2, ст. 74; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 3, ст. 367; № 36, ст. 3636.

63. Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в области информатизации» // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4, ст. 305; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 28, ст. 3422.

64. Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49, ст. 4775; 2009. № 40, ч. 2, ст. 4684.

65. Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10, ст. 1127; 2005. № 39, ст. 3925.

66. Указ Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 710 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 28, ст. 3422; 1999. № 16, ст. 1967.

67. Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 33, ст. 3356.

68. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О структуре и системе федеральных органов исполнительной власти // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2006. № 14, ст. 1509.

69. Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13, ст. 1188; 2010. № 8, ст. 838.

70. Указ Президента России от 7 августа 2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3314; 2011. № 51, ст. 7456.

71. Указ Президента РФ от 17 марта 2008 г. № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 12, ст. 1110; 2008. № 43, ст. 4919.

72. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2290; 2011; Российская газета. 2011. 26 мая.

73. Указ Президента РФ от 1 ноября 2008 г. № 1576 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации» (вместе с "Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации") // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 44, ст. 5049 (утратил силу).

74. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2012. 22 мая.

75. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4774; № 53, ч. 2, ст. 7860.

76. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сент.

77. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 нояб.

78. Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов: одобрена решением Президента РФ 23 ноября 1995 г. Пр-1694. М.: НТЦ "Информрегистр", 1996.

79. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212) // Российская газета. 2008. 16 февр.

80. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О Федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5, ст. 531; 2010. № 25, ст. 3166.

81. Регламент Правительства РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 23, ст. 2313; 2010. № 28, ст. 4219.

82. Положение о Федеральном архивном агентстве, утв. Постановлением Правительства РФ от 17.июня 2004 г. № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2572.

83. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47, ст. 4933; 2008. № 18, ст. 2063.

84. О создании системы мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти: постановление Правительства РФ от 18 мая 2006 г. № 298 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 21, ст. 2272.

85. Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе “Социальное развитие села до 2012 года”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 49, ст. 4887.

86. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 3, ст. 658 ( утратило силу).

87. Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2007–2012 годы» (в ред. от 26 января 2012 г. ) // Собр. законодательства Рос. Федерации . 2006. № 41, ст. 4248; 2012. № 6, ст. 675.

88. Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6285.

89. Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2007 г. № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданами и организациями»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 53, ст. 6627; 2009. № 12, ст. 1429 (утратило силу).

90. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 947 «Об утверждении правил разработки, апробации, доработки и реализации типовых программно-технических решений в сфере региональной информатизации»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 2, ст. 81; 2009. № 12 ст. 1429.

91. Постановление Правительства РФ от 7 марта 2008 г. № 157 «О создании системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 11, ч. I, ст. 1027; 2009. № 12, ст. 1429.

92. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 12, ст. 1431.

93. Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: утверждены Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3060.

94. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3061.

95. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» (в ред. Постановления Правительства РФ от 1 августа 2011 г. № 641) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 39, ст. 4614; 2011. № 32, ст. 4840.

96. Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5832.

97. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 28 ноября 2011 г. № 977) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 38, ст. 4823; 2011. № 49. ч. 5, ст. 7284.

98. Распоряжение Правительства РФ от 23 октября 1995 г. № 1455-р «Об обеспечении оперативного распространения официальной информации о деятельности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 44, ст. 4211.

99. Концепция использования информационных технологий и деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.: одобрена

распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40, ст. 3981; 2009. № 12, ст. 1429.

100. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; 2009. № 12, ст. 1429.

101. Распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 229-р «Об официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 9, ст. 1054.

102. Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р «О концепции региональной информатизации до 2010 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3419; 2009. № 12, ст. 1429.

103. Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, одобрена распоряжением Правительства РФ от 21 авг. 2006 г. № 1157-р «Об утверждении концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 35, ст. 3775.

104. Типовая программа развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий субъекта Российской Федерации: утверждена распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2007 г. № 871-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 28, ст. 3462.

105. Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р “Концепция административной реформы в Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 7, ст. 633.

106. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: одобрена распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 237; 2009. № 12, ст. 1429.

107. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

108. О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде): распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 872-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 26, ст. 3259.

109. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: утв. распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46, ст. 6026; 2012. № 4, ст. 514.

110. О концепции региональной информатизации до 2010 года: распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3419.

111. Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 2299-р «О плане перехода федеральных органов исполнительной власти и федеральных бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения (2011–2015 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 52, ч. I, ст. 7181.

112. Постановление Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451. «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 24, ст. 3503; № 49, ч. 5, ст. 7284.

113. Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 44, ст. 6274; № 49, ч. 5, ст. 7284.

114. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 ав-



густа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с "Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации", "Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 46, ст. 6350; 2013. № 24, ст. 3006.

## **II. Нормативные акты судебной системы**

115. Перечень регулярной обязательной информации для размещения федеральными органами исполнительной власти в российском сегменте сети Интернет: утвержден Председателем Правительства РФ, письмо МК-П44-11243 от 27 июня 2001 г. URL: <http://www.russianlaw.net/law/estate/egov/t28/> (дата обращения: 22.02.2011).

116. Концепция информационной политики судебной системы, принятой постановлением Совета судей РФ от 16 ноября 2001 г. № 60. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

117. Концепция информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента (Государственной автоматизированной системы "Правосудие"): утверждена Постановлением Совета судей Российской Федерации от 11 апреля 2002 г. № 75. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

118. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

119. Регламент совместных заседаний Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, утвержденный Постановлением Пленума Верховного Суда и Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 июня 1999 г. № 36/6. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

120. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 сентября 2008 г. № 16 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Конституционного закона "О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов" и Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов"». Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

121. Положение по созданию и сопровождению официальных интернет-сайтов судов общей юрисдикции Российской Федерации: утверждено постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 24 ноября 2004 г. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

122. Методические рекомендации по формированию и размещению информации о деятельности судов общей юрисдикции в глобальной информационной системе общего пользования Интернет на официальном Интернет-сайте суда, утвержденные постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 13 августа 2008 г. № 162. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»( утратил силу).

123. Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 27 января 2011 г. № 253 «Об утверждении Регламента организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальном сайте суда общей юрисдикции» (в ред. постановления Президиума Совета судей РФ от 24 марта 2011 г. № 259). Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

124. Концепция информатизации Верховного Суда РФ: утверждена приказом Председателя Верховного Суда РФ от 19 ноября 2008 г. № 13-П.

Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

125. Инструкция по судебному делопроизводству в районном суде, утвержденная приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г. № 36 (в ред. от 3 декабря 2010 г.) // Российская газета. 2004. 5 нояб. (Инструкция). Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

126. Инструкция по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов, утвержденная приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15 декабря 2004 г. № 161 // Российская газета. 2005. 7 нояб.; 2011. 20 мая.

127. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 20 апреля 2009 г. № 71 «Об утверждении Регламента размещения информации о деятельности судов общей юрисдикции, органов судейского сообщества, системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в сети "Интернет"» (с изм. от 3 июня 2010 г., 14 февраля 2011 г.). Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

128. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 10 июня 2011 г. № 115 «Об утверждении Табеля форм статистической отчетности о деятельности судов общей юрисдикции и судимости и форм статистической отчетности о деятельности судов и судимости». Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

129. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2005 г.: утв. на заседании Президиума Верховного Суда РФ от 23 ноября 2005 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 3.

### **III. Нормативные акты, регламентирующие работу Федерального Собрания**

130. Инструкция по делопроизводству в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: утверждена распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 21 декабря 2005 г.

№ 563рп-СФ (внесены изменения на основании распоряжений Председателя Совета Федерации от 11 июля 2006 г. № 319рп-СФ, от 18 июня 2007 г. № 267рп-СФ, от 17 октября 2007 г. № 444рп-СФ, от 14 декабря 2007 г. № 580рп-СФ, от 19 декабря 2007 г. № 589рп-СФ, от 27 декабря 2007 г. № 602рп-СФ, от 13 августа 2008 г. № 330рп-СФ, от 15 октября 2008 г. № 452рп-СФ, от 28 ноября 2008 г. № 547рп-СФ). URL: <http://www.kavdja-radze.ru/instrukciya-po-deloproizvodstvu-v-sovete-federacii/> (дата обращения: 20.08.2011).

131. Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2006 г. № 27рп-СФ «О работе с обращениями граждан, поступившими через официальный сайт Совета Федерации в сети Интернет» // Парламентская газета. 2006. 13 марта.

132. Инструкция по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденная распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 1 ноября 2006 г. № 461рп-СФ // Парламентская газета. 2006. 9 нояб.

133. Инструкция по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: утверждена распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 23 июня 2011 г. № 189рп-СФ // Парламентская газета. 2011. 15 июля.

134. Порядок организации электронного документооборота в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 6 апреля 2007 г. № 138рп-СФ. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

135. Приказ Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 19 июня 2006 г. № 76-од «Об официальном Интернет-сайте Совета Федерации». Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

136. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 11 апреля 2011 г.)

// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801; 2011, № 16, ст. 2240.

137. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21 декабря 2011 г. № 6-6 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 52, ст. 7558.

138. Положение об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: утверждено распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 марта 1996 г. № 112/1р-1, согласовано с Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Протокол от 21 марта 1996 г. № 16 (в ред. распоряжения Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 марта 1998 г. № 81р-1). Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

139. Концепция информационного обеспечения деятельности Государственной Думы РФ: утверждена решением Комитета Государственной Думы РФ по регламенту и организации работы Государственной Думы РФ от 15 января 1998 г. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

140. Основные направления информационно-аналитической работы Аппарата Государственной Думы РФ: утверждены распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы РФ от 05 июля 2000 г. Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### **IV. Нормативные акты министерств и ведомств**

141. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 7 сентября 2011 г. № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. 2011. № 13.

142. Приказ Мининформсвязи РФ от 19 марта 2007 г. № 36 «Об утверждении перечня представляемых сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной вла-

сти и Порядка представления их в электронном виде» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 20.

143. Приказ Казначейства РФ от 28 августа 2008 г. № 231 «О регламенте информационной и технической поддержки интернет-сайта Федерального казначейства». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

144. Приказ МИД РФ № 8722, МВД РФ № 996, ФСБ РФ № 562, ФМС РФ № 350 от 17 ноября 2008 г. «Об утверждении Положения о порядке информационного взаимодействия Министерства иностранных дел Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной миграционной службой с целью выявления наличия обстоятельств, которые могут повлечь временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации и отказ в выдаче паспорта, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 4.

145. Приказ Роснедвижимости № П/0535, Росрегистрации № 234 от 9 декабря 2008 г. «Об утверждении Порядка взаимного предоставления в электронном виде сведений об объектах недвижимости, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, и сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним территориальными органами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и Федеральной регистрационной службы» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2009. № 1.

146. Регламент Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: утвержден приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 3 ноября 2009 г. № 139 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 4.

147. Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 ноября 2009 г. № 470 «О Требованиях к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами фе-

деральных органов исполнительной власти»: зарегистрировано в Минюсте РФ 31 декабря 2009 г. № 15949) // Российская газета. 2010. 27 янв.

148. Приказ ФСФР России от 12 мая 2011 г. № 11-18/пз-н «Об утверждении Перечня информации, относящейся к инсайдерской информации лиц, указанных в пунктах 1–4, 11 и 12 статьи 4 Федерального закона "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", а также порядка и сроков раскрытия такой информации» (в ред. от 28 февраля 2012 г.): зарегистрирован в Минюсте России 22 июля 2011 г. № 21448 // Российская газета. 2011. 5 авг.; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 29.

149. Письмо Центрального Банка РФ от 3 февраля 2004 г. № 16-Т «О рекомендациях по информационному содержанию и организации web-сайтов кредитных организаций в сети Интернет» // Вестник Банка России. 2004. 11 февр.

## **V. Нормативные акты субъектов РФ и муниципальных образований**

150. Указ Президента Республики Башкортостан от 6 августа 1996 г. № УП-513 «О внесении изменений в приложение № 2 к Указу Президента Республики Башкортостан от 28 марта 1994 года № УП-149 "Об Аппарате Президента Республики Башкортостан"». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

151. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 13 февраля 2009 г. № 59 «О Межведомственной комиссии Республики Башкортостан по развитию информационных и телекоммуникационных технологий» (в ред. от 20 октября 2011 г.) // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2009. № 8(302), ст. 491; № 21(363), ст. 1627.

152. Указ Президента Республики Башкортостан от 28 сентября 2000 г. № УП-587 «О создании информационно-аналитических отделов в администрациях районов и городов Республики Башкортостан». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

153. Указ Президента Удмуртской Республики от 10 января 2012 г. № 1 «О Положении об Управлении аналитического обеспечения, организационно-контрольной работы и протокола Администрации Президента и Правительства Удмуртской Республики». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

154. Указ Главы Республики Тыва от 6 марта 2013 г. № 45 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 и постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

155. Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. 488-З № 991-III « О государственной целевой программе “Социально-экономическое развитие села Республики Саха (Якутия) на 2007-2011 годы”»: принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 11 июля 2007 г. 3 № 992-III) // Якутские ведомости (приложение к газете "Якутия"). 2007. 18 авг.

156. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10 сентября 1998 г. № 27 «О Концепции развития системы адресной социальной помощи населению Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 1998. № 10/11.

157. Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 8 февраля 1999 г. № 129-р «О программе мероприятий по реализации Концепции развития системы адресной социальной помощи населению Санкт-Петербурга»// Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 1999. 25 марта.

158. Постановление Правительства Москвы от 6 марта 2007 г. № 144-ПП «Об утверждении Регламента подготовки в режиме "одного окна" государственным учреждением городской службой лицензирования и аттестации образовательных учреждений, педагогических кадров и учащихся департамента образования города Москвы лицензии на образовательную деятельность» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. 21 марта (утратило силу).

159. Постановление Администрации Тамбовской области от 31 марта 2009 г. № 354 «Об областной целевой программе “Социальное развитие села до 2012 года”» // Тамбовская жизнь. 2009. 7 апр.



160. Закон Саратовской области от 26 июня 2006 г. № 64-ЗСО «О порядке обнародования и вступления в силу правовых актов органов государственной власти Саратовской области» // Саратовская областная газета. 2006. 30 июня; Саратовская областная газета (официальное приложение). 2008. 30 апр.

161. Закон Саратовской области от 3 декабря 2008 г. № 329-ЗСО «Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2012 года» // Собр. законодательства Саратовской области. 2008. № 24.

162. Закон Саратовской области от 25 декабря 2009 г. № 217-ЗСО «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Саратовской области» // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 33.

163. Закон Ярославской области от 14 июля 1998 г. № 15-з «О государственных информационных ресурсах Ярославской области и информационном обеспечении органов власти Ярославской области» (в ред. от 2 июня 2003 г.) // Губернские вести. Спецвыпуск "Документ". 1998. 20 июля в ред. Закона ЯО от 2 июня 2003 г. № 28-з. URL: <http://www.yarolaws.ru/index.php?ds=932508> (дата обращения: 12.02.2012).

164. Постановление Администрации Ярославской области от 22 декабря 2004 г. № 194-а «О Концепции информатизации Ярославской области на 2004–2010 годы». URL: [http://www.adm.yar.ru/uits/section.aspx?section\\_id=57](http://www.adm.yar.ru/uits/section.aspx?section_id=57) (дата обращения: 10.02.2012).

165. Постановление Правительства Новосибирской области от 28 декабря 2010 г. № 289-п «О приоритетных задачах по обеспечению эффективного развития Новосибирской области в 2011 году и об утверждении плана социально-экономического развития Новосибирской области на 2011 год и на период до 2013 года» // Советская Сибирь. 2011. 18 янв.

166. Постановление Правительства Саратовской области от 12 декабря 2011 г. № 690-П «Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления органами исполнительной власти Саратовской области государственных услуг, и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг и опреде-

лении размера платы за их оказание». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

167. Постановление Правительства Ульяновской области от 22 августа 2011 г. № 41-398-П «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Ульяновской области государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание». URL: <http://law.ulgov.ru/news/5941.html> (дата обращения: 01.05.2012).

168. Постановление Правительства Самарской области от 7 сентября 2011 г. № 447 «Об утверждении Перечня государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Самарской области, а также органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами Самарской области, и Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления органами исполнительной власти Самарской области государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг». URL: [http://www.adm.samara.ru/documents/postanovlenij\\_pravitelstva/62899/](http://www.adm.samara.ru/documents/postanovlenij_pravitelstva/62899/) (дата обращения: 01.05.2012).

169. Закон Псковской области от 12 февраля 2003 г. № 242-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу устава и законов области, иных нормативных правовых актов области» // Псковская правда. 2003. 21 февр.; 2010. 12 окт.

170. Закон Краснодарского края от 26 декабря 2008 г. № 1622-КЗ «Об утверждении краевой целевой программы “Создание системы кадастра недвижимости (2009-2011 годы)”» // Информационный бюллетень Краснодарского края. 2009. № 14, ч. I; 2011. № 47.

171. Постановление Правительства Воронежской области от 19 ноября 2009 г. № 990 «Об утверждении областной целевой программы “Информатизация Воронежской области на 2010–2014 годы”» // Собр. законодательства Воронежской области. 2010. № 11, ст. 536; № 10, ст. 638.

172. Закон Хабаровского края от 23 декабря 2009 г. № 297 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Хабаровского края» // Собр. законодательства Хабаровского края. 2009. № 12(89), ч. 1.

173. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 3 сентября 2010 г. № 309-рп «О создании информационной системы мониторинга и анализа социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2012).

174. «Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения. ГОСТ Р 52294-2004»: утв. Постановлением Госстандарта РФ от 29 декабря 2004 г. № 138-ст. М.: ИПК Изд-во стандартов, 2005.

175. Положение об объединенной Пресс-службе судейского сообщества Новгородской области: утв. совместным приказом председателя Новгородского областного суда, начальника Управления Судебного департамента в Новгородской области и председателя Комитета по обеспечению деятельности мировых судей и взаимодействию с административными органами Новгородской области от 9 апреля 2008 г. № 17-О/32/97 // Официальный сайт Новгородского областного суда. URL: [http://oblsud.nvg.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_der&op=8](http://oblsud.nvg.sudrf.ru/modules.php?name=press_der&op=8) раздел Пресс-служба (дата обращения: 20.06.2011).

176. Распоряжение Администрации г. Тюмени от 6 июня 2000 г. № 2101 «О предоставлении документов из электронной базы данных распоряжений, постановлений»// Официальный портал. Администрация г. Тюмени. URL: <http://www.tyumen-city.ru/social/informatizacya/zakonodatelystvo/normativnie-pravovie-akti-goroda-tumeni/rasporijenie-administracii-goroda-tumeni-ot-06-июня-2000-2101-o-predostavlenii-dokumentov-iz-elektronnoi-bazi-dannih-rasporijenii-postanovlenii/> (дата обращения: 24.02.2011).

177. Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 9 декабря 2011 г. № 1345 «О порядке разработки и утверждения регламентов исполнения муниципальных функций и

административных регламентов предоставления муниципальных услуг». URL: <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2012).

178. Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 9 декабря 2011 г. № 1346.1 «Об утверждении порядка формирования и ведения реестра муниципальных услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) администрацией Татищевского муниципального района Саратовской области и подведомственными ей муниципальными учреждениями». URL: <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2012).

179. Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 21 декабря 2011 г. № 1402 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2012)

180. Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 22 февраля 2012 г. № 313 «О внесении изменений в Постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 21 декабря 2011 года № 1402». URL: <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2012).

181. Решение Муниципального собрания Татищевского муниципального района Саратовской области от 16 декабря 2011 г. № 13/94 «Об утверждении Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг администрацией Татищевского муниципального района Саратовской области и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении муниципальных услуг, и порядка определения размера платы за их оказание» // Сельская жизнь. 2001. 20 дек.

182. Положение о предоставлении информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: утверждено решением от 27 февраля 2009 г. № 550-15/н Шушенского районного Совета депутатов Красноярского края // Ленинская искра. 2009. 6 марта.

183. Положение об официальном интернет-сайте Администрации города Советская Гавань, утвержденное Постановлением главы городского поселения «Город Советская Гавань» Советско-Гаванского муниципального района от 4 июня 2009 г. № 109 // Совгаванские вести. 2009. 17 июня.

## VI. Научная и учебная литература

184. *Абрамович Д.Л.* Информационное обеспечение муниципального управления: учебно-методическое пособие. Сыктывкар: КРАГСИУ, 2007. 138 с.
185. *Абрамович Д.Л.* Информационное обеспечение муниципального управления. Сыктывкар: КРАГСИУ, 2007. 138 с.
186. Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кони́на и Ю.Н. Стари́лова. 2-е изд., пересм. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 784 с.
187. *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. 2-е изд, перераб и доп. М.: Норма, 2002. 608 с.
188. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. 271 с.
189. *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 1. 360 с.
190. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989. 288 с.
191. *Алексеев С.С.* Теория права. М.: Бек, 1995. 320 с.
192. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, Теис, 1996. 640 с.
193. *Антопольский А.Б.* Информационные ресурсы России: научно-методическое пособие. М.: Либерейя, 2004. 423 с.
194. *Арешев А.Г., Бачило И.Л., Сергиенко Л.А.* Персональные данные в структуре информационных ресурсов. Основы правового регулирования / отв. ред. И.Л. Бачило. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИГП РАН, 2006. 217 с.
195. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. 400 с.
196. *Бахрах Д. Н.* Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2009. 608 с.
197. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2002. 768 с.
198. *Бачило И.Л.* Глобальная информатизация и право. URL: <http://www.fact.ru/num05/batchilo.html> (дата обращения: 20.02.2011).

199. *Бачило И.Л.* Информационное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. 522 с.
200. *Бачило И.Л.* Организация советского государственного управления. М.: Наука, 1984. 237 с.
201. *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Информационное право: учебник / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. 787 с.
202. *Благовещенская М.М., Злобин Л.А.* Информационные технологии систем управления технологическими процессами. М.: Высшая школа, 2005. 768 с.
203. *Богдановская И. Ю.* Понятие электронного государства. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / отв. ред. И. Ю. Богдановская. М.: ЗАО «Юстицинформ, 2009. С. 224–225.
204. Большой юридический словарь/ под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009. 703 с.
205. *Борисова Л.Н., Ларионова В.А.* Расширенный экономико-правовой комментарий к Федеральному закону от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
206. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: Гардарики, 2005. 320 с.
207. *Васильев А.А.* Система муниципального управления. 2-е изд., испр. и доп. М.: КноРус, 2010. 736 с.
208. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.
209. *Венедиктов А.В.* Организация государственной промышленности в СССР. Т. 1. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1957. 764 с.
210. *Веревченко А.П.* Информационные ресурсы: определение, основные понятия, параметры, особенности открытого потока информации, помехи, возникающие в каналах поступления информации. URL: <http://www.mai.ru/~gr08x07/var/verin010.htm> (дата обращения: 22.02.2011).

211. *Войниканис Е.А., Якушев М.В.* Информация. Собственность. Интернет: Традиция и новеллы в современном праве. М.: Волтерс Клувер, 2004. 176 с.
212. *Гейтс Б.* Бизнес со скоростью мысли. 2-е изд., испр. М.: Эксмо-Пресс, 2001. 480 с.
213. *Глазунова Н.И.* Система государственного управления: учебник для вузов. М.: Юнити-дана, 2003. 551 с.
214. *Городов О.А.* Информационное право: учебник. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2007. 248 с.
215. Государственная информация и демократизация общества: материалы Международной конференции (15–16 мая 2000 г.) / сост. А.А. Викулин; редкол.: В.Р. Фирсов и др. СПб.: Изд-во Российской национальной библиотеки, 2001. 288 с.
216. *Гришина Я.С.* Постатейный комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»/ под ред. О.В. Исаенковой. Саратов. 176 с.
217. *Гусева Т. А., Чуряев А.В.* Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2008. 344 с.
218. *Давыдов К.В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: NOTA BENE, 2010. 390 с.
219. *Данилин А.В.* Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». М.: Инфра-М, 2004. 336 с.
220. *Добреньков В.И.* Социально-гуманитарные проблемы информатизации и информационной безопасности современного глобального общества. М.: Изд-во МГУ, 2001. 23 с.
221. Доклад Совета Федерации 2008 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»/ под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2009. 512 с.

222. *Дормидонтов Г.Ф.* Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций: Юридические фикции и презумпции. Ч. 1 Казань: Типо-лит. Императорского ун-та, 1895. 185 с.

223. *Зотов В.Б.* Система муниципального управления в схемах: учебное пособие по специальности «Государственное и муниципальное управление». 2-е изд. Ростов н/Д: Феникс, 2007. 186 с.

224. *Илларионов С.И., Никулина О.В., Рукоусев Г.Н.* Безопасность России. М.: Русская книга, 1999. 176 с.

225. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. И.Л. Бачило. М.: Юрайт, 2009. 530 с.

226. Информационные ресурсы развития Российской Федерации: Правовые проблемы / под ред. И.Л. Бачило. М.: Наука, 2003. 403 с.

227. Информационные технологии в среде взаимодействия государства и гражданского общества (Концепция. Мировой опыт. Перспективы в России): материалы научно-практической конференции в Российской академии государственной службы при Президенте РФ (Москва, 6 июня 2002 г.). М.: Изд-во РАГС, 2002. 238 с.

228. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер с англ.; под науч. ред. И.О. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.

229. *Киселев Г.М., Бочкова Р.В., Сафонов В.И.* Информационные технологии в экономике и управлении. М.: Дашков и Ко, 2009. 272 с.

230. *Ковалева Н.Н., Арестова О.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

231. *Ковалева Н.Н.* Государственное управление в информационной сфере. Саратов: КУБиК, 2011. 224 с.

232. *Ковалева Н.Н.* Информационное право России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2009. 352 с.

233. *Ковалева Н. Н., Холодная Е.В.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Постатейный. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



234. *Ковалева Н.Н., Холодная Е.В.* Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

235. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. 6-е изд., доп. СПб.: Изд-во Юридического института, 2001. 352 с.

236. *Комаров С.А., Ростовщиков И.В.* Личность. Права и свободы. Политическая система. М.: Изд-во Юридического ин-та (СПб.), 2002. 336 с.

237. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части первой (постатейный) / отв. ред. О.Н. Садилов. М.: Контракт, Инфа-М, 2005. 1061 с.

238. Комментарий к Закону «О коммерческой тайне». Охрана интеллектуальной собственности в России: сборник законов, международных договоров, правил Роспатента с комментариями / отв. ред. Л.А. Трахтенгерц, науч. ред. В.М. Жуйков. М.: Контракт, 2005. 880 с.

239. *Коржов В.Ю.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

240. *Костенко М.* Налоговая тайна. М.: БЕК, 2003. 160 с.

241. Краткая философская энциклопедия / ред.-сост. Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. М.: Издательская группа «Прогресс-Энциклопедия», 1994. 576 с.

242. *Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В.В.* Эффективность правовых норм. М.: Юридическая литература, 1980. 280 с.

243. *Кудрявцев Ю.В.* Нормы права как социальная информация. М.: Юридическая литература, 1981. 144 с.

244. *Кузнецова О.А.* Фиктивные явления в праве. Пермь: Изд-во Пермского гос. ун-та, 2004. 205 с.

245. *Куликова С.В.* Информационное право России: учебное пособие для студентов. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2010. 196 с.

246. *Кульба В.В., Малюгин В.Д., Шубин А.К., Вус М.А.* Введение в информационное управление: учебно-методическое издание. СПб.: Изд-во СПГУ, 1999. 115 с.

247. *Курбалийя Й.* Управление Интернетом. М.: Координационный центр национального домена сети Интернет, 2010. 208 с.
248. *Лопатин В.Н.* Концепция развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности Российской Федерации (проект). М., 1998. 158 с.
249. *Максимов И.В.* Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.
250. *Малько А.В., Исаков Н.В., Субочев В.В.* Правовая политика в урегулировании лоббизма. Саратов: Изд-во Саратовского гос. ун-та, 2003. 153 с.
251. *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. М.:Юристъ, 2003. 256 с.
252. *Манойло А.В.* Государственная информационная политика в особых условиях. М.: МИФИ, 2003. 388 с.
253. *Манойло А.В.* Объекты и субъекты информационного противоборства. URL: [www.psyfactor.org](http://www.psyfactor.org) (дата обращения: 14.02.2011).
254. *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2011. 272 с.
255. *Махлун Ф.* Производство и распространение знаний в США. М.: Прогресс, 1966. 462 с.
256. *Михеева Е.В.* Информационные технологии в профессиональной деятельности. М.: Академия, 2008. 384 с.
257. *Моль А.* Теория информации и эстетическое восприятие. М.: Мир, 1966. 351 с.
258. *Морозов А.В.* Система правовой информации Минюста России. М.: Триумф, 1999. 464 с.
259. *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР. М.: Юридическая литература, 1985. 144 с.
260. *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. М.: Юнити-Дана, 2010. 607 с.
261. *Никитов В.А., Орлов Е.И., Старовойтов А.В., Савин Г.И.* Информационное обеспечение государственного управления / под ред. Ю.В. Гуляева. М.: Славянский диалог, 2000. 415 с.

262. Общая теория государства и права: академический курс: в 2-х т. / под ред. М.Н. Марченко. Т. 1: Теория государства. М.: Зерцало, 1998. 404 с.

263. *Олейник О.С.* Информатизация процессов управления развитием региона: общество, статистика, власть / науч. ред. О. В. Ишаков. Волгоград: Волгоградский гос. ун-т, 2008. 423 с.

264. *Орлов Е.И.* Информатизация высших органов государственной власти. М.: Информиздат, 2007. 152 с.

265. Основы информатики: учебное пособие / под ред. А.Н. Морозевича. Минск: Новое знание, 2001. 544 с.

266. *Панарин И.Н.* Информационная война и Россия. М.: Мир безопасности, 2000. 159 с.

267. *Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Доступ к архивным документам и их использование // Информационное право: учебник. М.: Проспект, 2010. 560 с.

268. *Почепцов Г.Г.* Информационные войны. М.: Рефлбук; Киев: Ваклер, 2000. 656 с.

269. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / отв. ред. И.Ю. Богдановская. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2009. 344 с.

270. Проблемы теории государства и права. М.: Юридическая литература, 1987. 440 с.

271. *Прохоров Е.П.* Журналистика и демократия. М.: Аспект Пресс, 2001. 352 с.

272. Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Норма, 2003. 528 с.

273. *Рушайло В.Б.* Административно-правовые режимы. М.: Щит-М, 2000. 264 с.

275. *Степанов О.А.* Правовые основы обеспечения охранительной функции государства в условиях использования новых информационных технологий. М.: Изд-во Академии МВД России, 2000. 72 с.

276. *Столяров Ю.Н.* Документный ресурс: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М.: Либерей-Бибинформ, 2009. 224 с.

277. *Тедеев А.А.* Информационное право: учебник. М.: Эксмо, 2005. 464 с.
278. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2001. 592 с.
279. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., Юристъ, 2000. 771 с.
280. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М.: Бек, 1995. 496 с.
281. Толковый словарь русского языка / отв. ред. Н.Ю. Шведова. М.: ИЦ «Азбуковник». 2007. 1175 с.
282. *Туманова Л.В., Снытников А.А.* Обеспечение и защита права на информацию. М.: Городец-издат., 2001. 344 с.
283. *Урсул А.Д.* Информация. М.: Наука, 1971. 296 с.
284. *Фельдман Д.М.* Стратегии информационного обеспечения внешне-политической деятельности Российской Федерации в условиях глобализации. Человек и современный мир. М.: Инфра-М, 2002. С. 146–162.
285. *Федотова Е.Л.* Информационные технологии и системы. М.: Форум, Инфра-М, 2009. 352 с.
286. *Федотов М. А.* Правовое регулирование в сфере массовой информации // Информационное право: учебник / под ред. Б. Н. Топорнина. 2-е изд., с изм. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 300.
287. *Филимонова Е.В.* Информационные технологии в профессиональной деятельности. Информационные технологии в профессиональной деятельности: учебник для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования. 3-е изд., доп. и перераб. Ростов н/Д: Феникс, 2009. 381 с.
288. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев и др. 2-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1989. 840 с.
289. *Цыгичко В.Н., Смолян Г.Л., Черешкин Д.С.* Информационное оружие как геополитический фактор и инструмент силовой политики. М.: Ин-т системного анализа РАН, 1997. 31 с.

290. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов. 4-е изд., пересм. М.: Норма, 2009. 431 с.

291. *Чубукова С.Г., Элькин В.Д.* Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики). М.: Контракт, 2005. 287 с.

292. *Шамраев А.В.* Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. М.: Статут, Интертех, БДЦ-пресс, 2003. 1013 с.

293. *Шевердяев С.Н.* Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского Закона о доступе к информации. М.: Де Ново, 2004. 160 с.

294. *Эшби У.Р.* Введение в кибернетику. М.: Мир, 1959. 432 с.

295. *Яглом А.М., Яглом И.М.* Вероятность и информация. М.: ГИТТЛ, 1957. 160 с.

## **VII. Научные статьи**

296. *Анисимов С.А.* Решение правовых задач в налоговой и других сферах с помощью новых информационных технологий // Информационные технологии в структурах государственной службы. М.: Изд-во РАГС, 2001. С. 35–43.

297. *Анисимов С.А., Петров А.В.* Основные направления деятельности органов государственной власти и нормативно-правовая база их информационно-аналитического обеспечения // Информационные технологии в структурах государственной службы. М.: Изд-во РАГС, 1999. С. 5–14.

298. *Анни П.* О "тонком" клиенте замолвите слово // Российская газета. 2003. 5 апр.

299. *Афанасьев Е.М., Сухов А.П.* Информационная система Государственной Думы РФ // Информационные ресурсы России. 1998. № 4 (41). С. 17–23.

300. *Бакут П.А., Шумилов Ю.П.* Информационные ресурсы – вопросы теории и практики // Информационные ресурсы России. 1999. № 3. С. 18–23.

301. *Банчук Ю.А.* Электронное Правительство: опыт внедрения Белгородской области // Материалы конгресса «Эффективный документооборот в

органах государственной власти и местного самоуправления», 15–17 апреля 2009 г. URL: <http://www.gdm.ru/meropr/15.04.2009/4768/materials/695/> (дата обращения: 05.06.2011).

302. *Бачило И.Л.* Информационное обеспечение государственного регулирования в области экономики. Правовые проблемы // Информационное общество. 1999. № 2. С. 19–25.

303. *Бачило И.Л.* Информационные технологии и система органов государственной власти. Нормативное регулирование // Информационное общество. 2000. Вып. 1. С. 47–52.

304. *Бачило И.Л.* Методологические проблемы идентификации и правовой поддержки развития социальных сетей // Информационное общество и социальное государство: сборник научных работ. М.: ИГП РАН, ИПО «У Никитских ворот», 2011. С. 28–44.

305. *Белов Г.В.* Информационное право // Материалы Всероссийского научного семинара «Социально-гуманитарные науки в России: кадры, организация, ориентация» (декабрь 1993 г.). М.: ИГП РАН, 1993. С. 25–28.

306. *Берестова Т.Ф.* Библиотека как элемент информационного пространства (к разработке концепции) // Библиотековедение. 2004. № 6. С. 43–51.

307. *Буров С.А.* Ярославская область как одна из опорных зон по реализации мероприятий ФЦП «Электронная Россия» // Информационное общество. 2003. Вып. 2. С. 24–27.

308. *Варьяс М.Ю.* К вопросу об юридическом лице как правовой фикции // Законотворческая техника современной России. Т. 2. Н. Новгород, 2001. С. 118–128.

309. *Васильев С. В.* Приоритетные аспекты создания единой федеральной системы государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета, а также инфраструктуры пространственных данных // Вестник Росреестра. 2009. № 1. С. 12–14.

310. *Венгеров А.Б.* Исследования законодательных проблем в области автоматизации управления // Правоведение. 1975. № 4. С. 88–97.

311. *Воронкова Э.В.* Информационное обеспечение создания законов // Проблемы теории государства и права: сборник научных статей. М.: Изд-во МГУ, 1992. С. 2–12.

312. *Гавердовский А.* Электронные госуслуги: как избежать подводных камней? // Информационный бюллетень «Административная реформа». 2009. 16 янв. – 3 февр. С. 11–14.

313. *Гаврилов А.* К вопросу об охране коммерческой, служебной и личной тайны: Гражданско-правовые аспекты // Хозяйство и право. 2003. № 5. С. 28–34.

314. *Глушков В.М.* О кибернетике как науке // Кибернетика, мышление, жизнь. М.: Наука, 1964. С. 53.

315. *Голобуцкий А., Шевчук О.* Электронное правительство. URL: <http://golob.narod.ru/egovperu.html> (дата обращения: 01.02.2010).

316. *Гришмановский Д.Ю.* Банковская тайна и проблемы доступа к ней органов расследования // Антология научной мысли: к 10-летию Российской академии правосудия: сборник статей / отв. ред. В.В. Ершов, Н.А. Тузов. М.: Статут, 2008. С. 193–197.

317. *Денисова О.Г.* Новые возможности библиотек // Библиотека. 2004. № 2. С. 34–36.

318. *Доронкин А.С., Катамадзе А.Т.* Реформа государственного и муниципального заказов // Госзакупки.ру. Официальная информация. Письма. Комментарии. Административная практика. 2010. № 10. С. 19–29.

319. *Ершов А.Д., Копанева П.С.* Законодательно-правовые основы управления информационным обеспечением в таможенном деле // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2000. № 2 (12). С. 96–106.

320. *Жумаев Ю. Г.* Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством // Правовые вопросы связи. 2009. № 1. С. 12–15.

321. *Загребин С.Ю., Юрченко С.П.* Развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры для обеспечения законотворческой деятельности в Законодательном собрании Вологодской области // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 59–66.

322. *Зверев В.* Некоторые комментарии к закону об инсайдерской информации // Ценные бумаги. 2009. № 12. С. 13–18.

323. *Ильгова Е.В.* Организация центров доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти // Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни / под ред. А.В. Малько. Тамбов: Издательский дом «ТГУ им. Г.Р. Державина», 2009. С. 318–341.

324. *Исаков В.Б.* Правовые режимы и их совершенствование // XXVII съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34–39.

325. *Калинина А.Э.* Основные теоретические положения развития информационного пространства хозяйственной системы. URL:[http://www.volsu.ru/s\\_conf/tez\\_htm/062.htm](http://www.volsu.ru/s_conf/tez_htm/062.htm) (дата обращения: 13.02.2011).

326. *Калинина А.Э.* Развитие информационного пространства региональной хозяйственной системы. Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2005. С. 14–26.

327. *Кликушина Н.Ю.* К вопросу манипуляции общественным сознанием в рамках информационного пространства. URL: [imek.org.files/теле2\\_секция3\\_0.pdf](http://imek.org.files/теле2_секция3_0.pdf) (дата обращения: 13.02.2011).

328. *Ковалева Н.Н.* Правовое регулирование государственных информационных услуг для сельских граждан // Информационное общество и социальное государство: сборник научных работ. М.: ИГП РАН, ИПО «У Никитских ворот», 2011. С. 104–112.

329. *Ковалева Н.Н.* Система правового регулирования применения информационных технологий в избирательном процессе // Информационное общество: проблемы развития законодательства: сборник научных работ. М.: ИГП РАН; Юридическое изд-во «ЮРКОМПАНИ», 2012. С. 56–65.

330. *Ковалева Н.Н.* Соотношение терминов «электронное государство» и «электронное правительство» // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 6. С. 106–109.

331. *Кокотова Е.И.* Роль информационного права в регулировании применения информационных технологий в судах общей юрисдикции // Российский судья. 2009. № 2. С. 15–17.

332. *Королева С.В.* Об информационных ресурсах органах управления регионального и муниципального уровней // Информационные ресурсы России. 1998. № 4(41). С. 15–19.



333. *Костров Д.* Чтобы лучше защитить, надо точно разграничить. URL: [http://www.bytemag.ru/articles/detail.php?ID=9044&spphrase\\_id=154778](http://www.bytemag.ru/articles/detail.php?ID=9044&spphrase_id=154778). (дата обращения: 25.02.2011).

334. *Кристалльный Б.В., Нисневич Ю.А.* О программе законодательных работ в области информационного права // Вестник российского общества информатики и вычислительной техники. 1995. № 6. С. 26–32.

335. *Лермонтова Н.В.* Понятие и признаки административно-правового режима // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 72–75.

336. *Литвинова Н.Н.* Кто заплатит сверхурочные термину документ? // Научные и технические библиотеки. 2007. № 9. С. 54–67.

337. *Лопатин В.Н.* Область применения Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Информационное право. 2006. № 4. С. 44–45.

338. *Маркс К.* Критические заметки к статье «Пруссака», «Король прусский и социальная реформа» // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 440.

339. *Маслова Н.Р., Скурихина В.В.* Современное информационное обеспечение органов власти Ханты-Мансийского автономного округа // Чиновникъ. 2002. № 302 (19). URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=288> (дата обращения: 05.06.2011).

340. *Матвеева К.Н.* Информационное обеспечение социально-политических решений региональных органов государственной власти // Политическая культура России: история, современное состояние, тенденции, перспективы: сборник научных статей. Вып. 3. СПб.: Культ-Информ-Пресс, 2002. С. 105–114.

341. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 17–18.

342. *Медушевский А.* Право и новые технологии: параметры регулирования Интернета (Рунета) // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 106–113.

343. *Мелюхин И.С.* Информационное общество и государство. URL: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/30/society.html> (дата обращения: 10.11.2000).

344. *Мелюхин И.С.* Проблемы развития информационной политики // Научно-техническая информация. Сер. 1.1996. № 8. С. 27–29.

345. *Милованцев Д.А.* Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти // Информационное общество. 2006. Вып. 2–3. С. 4–5.

346. *Михайловский М.Г.* Информационное обеспечение законодательной деятельности с использованием информационных систем общего пользования // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 6–21.

347. *Михайловский М.Г.* Правовое регулирование информационного обеспечения законодательной деятельности Совета Федерации // Информационное право. 2007. № 4. С. 14–22.

348. *Михайловский М.Г.* Информационное обеспечение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 1. С. 19–25.

349. *Михайловский М.Г.* Практика информационного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти России в Интернете // Информационное право. 2007. № 1. С. 21–26.

350. *Мозолин В.П., Петровичева Ю.П.* Информация и право // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 54–64.

351. *Монахов В.Н.* Проблемы правового регулирования доступа граждан к официальной информации // Государственная информация и демократизация общества: материалы Международной конференции (15–16 мая 2000 г. ) / сост. А.А. Викулин; редкол.: В.Р. Фирсов и др. СПб.: Изд-во Российской национальной библиотека, 2001. С. 225–232.

352. *Морозов А.В.* Сайт министерства юстиции России – [www.minjust.ru](http://www.minjust.ru) // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 71–75.

353. *Москвин А.* Яблоко сорта "Рунет" // Версия. 2000. 22–28 февр. С. 8.

354. *Науменко Д.Ю., Калинин А.В.* Концепция Интранет-системы Законодательного собрания Ленинградской области // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 68–72.

355. *Огородов Д.В.* К вопросу о понятийном аппарате в правовом регулировании отношений в сфере информации // Современные проблемы права интеллектуальной собственности: теория и практика. Отечественный и зарубежный опыт: сборник научных трудов / отв. ред. С.А. Чернышева. Казань: Изд-во Казанского гос. ун-та, 1998. С. 24–38.

356. *Орлов Е.И.* Информатизация ЦК КПСС // Информационные ресурсы России. 2005. № 6. С. 34–37.

357. *Осолоткина Е.Ю.* Электронные услуги государственного сектора: взаимодействие процессов реформирования и ИКТ: тезисы к докладу. URL: [www.petrozavodsk-mo.ru/html/upload/thesis.doc](http://www.petrozavodsk-mo.ru/html/upload/thesis.doc) (дата обращения: 01.02.2010).

358. *Павлов И.П.* Право граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и судебная практика его защиты // Сборник докладов семинара «Теоретические проблемы информационного права» / под ред. И.Л. Бачило. М.: ИГиП РАН, 2006. С. 135–146.

359. *Петров В.К.* К вопросу об информационно-аналитическом обеспечении государственной службы // Экономика и управление. 1999. № 6. С. 19–23.

360. *Пономарева Е.А.* Обеспечение доступа к информации о деятельности федеральных и местных органов власти на примере официального сайта Законодательного собрания Санкт-Петербурга // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 50–54.

361. *Приходько Л.В.* Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» // Государство и право. 2007. № 9. С. 82–86.

362. *Приходько Л.В.* Электронное правительство как развитие идей электронной демократии. URL: <http://www.dissert.h10.ru/artical/prihodkoL1.html> (дата обращения: 01.02.2010).

363. *Просвирнин Ю.Г.* Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 29–35.

364. *Протасов В.Н.* Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. 1990. № 7. С. 15–23.

365. *Райков А.Н.* Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы // Информационное общество. 1996. Вып. 6. С. 3–13.

366. *Рац М.В.* Книга в «информационном обществе»: о чем речь? Взгляд методолога // Общество и книга: от Гутенберга до Интернета. М.: Традиция, 2000. С. 82–91.

367. *Родина Т.А.* Информационное обеспечение органов местного самоуправления. Роль информации в жизни общества // Право: история, теория практика: сборник статей и материалов. Брянск: Изд-во Брянского гос. ун-та, 2003. Вып. 7. С. 58–67.

368. *Розанов И.С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 84–91.

369. *Садовничий В.А.* Информационная безопасность: новые угрозы мировому сообществу // Глобальная информатизация и безопасность России: к 250-летию Московского университета. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 7–13.

370. *Сапельников С.А., Пильдес Д.А.* О принципах перехода Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии к оказанию государственных услуг в сфере недвижимости в электронном виде // Вестник Росреестра. 2009. № 1. С. 18–22.

371. *Северин Б.А.* Услуги информационного характера, обеспечивающие коммерческую деятельность // Законодательство. 2000. № 1. С. 32–39.

372. *Семилетов С.И.* Законодательная база строительства электронного государства в РФ // Информационное общество и социальное государство: сборник научных работ. М.: ИГП РАН, ИПО «У Никитских ворот», 2011. С. 170–189.

373. *Сетдарова Л.Б.* Проблемы правового регулирования коммерческой и служебной тайны в трудовых правоотношениях // Юрист. 2004. № 9. С. 43–45.

374. *Смирнов И.В.* Развитие информационно-коммуникационной системы Мурманской областной Думы // Аналитический вестник. 2007. № 24 (341). С. 55–58.

375. *Соколова О. С.* Правовые и организационные основы формирования «электронного правительства» в Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции «Стратегия и механизм управления: опыт и перспективы» (г. Вологда, 4–5 апреля 2008 г.). Вологда, 2008. С. 276–287.

376. *Соколова О.С.* Административно-правовые режимы конфиденциальной информации в системе специальных административно-правовых режимов // Современное право. 2005. № 8. С. 40–46.

377. *Соловяненко Н. И.* Правовые основы оказания государственных услуг с использованием телекоммуникационных технологий // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: сборник трудов XVII Международной научной конференции (20–21 мая 2008 г.). М.: Академия управления МВД России, 2008. С. 35–37.

378. *Спирина Е.В.* Информационные ресурсы как институт гражданского общества // Информационное право и становление основ гражданского общества в России: сборник статей. М.: ИГиП РАН, 2008. С. 26–30.

379. *Столяров Ю.Н.* Онтологический и метонимический смыслы понятий информации // Библиотеки и ассоциации в меняющемся мире: новые технологии и новые формы сотрудничества: труды 8-й Международной конференции «Крым-2001». М.: Изд-во ГПНТБ России, 2001. Т. 1. С. 277–281.

380. *Субботина Е.В.* Особенности информационного обеспечения совместного планирования законопроектной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Информационные технологии в структурах государственной службы. М., 1999. С. 89–100.

381. *Сургутсков В.И.* Административные регламенты исполнения государственных функций в деятельности ОВД // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 45–47.

382. *Суханов А.П.* О правовом обеспечении информационной деятельности // Право и правовое регулирование в системе устойчивого социального развития: материалы конференции (5-6 апреля 1994 г., г. Новосибирск). Новосибирск: Изд-во РАН (Сибирское отделение), 1994. С. 120–122.

383. *Сухомлинова Г.П.* Государственная информационная политика – понятие и общие закономерности // Проблемы государственной информационной политики. М.: Изд-во РАГС, 1997. С. 12–14.

384. *Талапина Э. В.* Информационная функция государства // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М.: Академический правовой университет, 2003. С. 246–250.

385. *Талатина Э.В.* К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. № 1. С. 20–28.

386. *Тихомиров Ю.А.* Правовой режим информационных процессов. Национальное законодательство и международное сотрудничество // Научно-техническая информация. Сер. 1. 1993. № 7. С. 3–4.

387. *Тихомиров Ю. А., Талатина Э.В.* Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 5–7.

388. *Фатьянов А.А.* Тайна как социальное и правовое явление. Ее виды // Государство и право. 1998. № 6. С. 5–14.

389. *Федосеева Н.Н.* Информационная функция современного российского государства/ Юрист. 2007. № 6. с. 33-41.

390. *Федосеева Н.Н.* Право граждан на доступ к информации в Российской Федерации // Гражданское право. 2007. № 3. С. 6–11.

391. *Хохлов Е.С.* Комментарий к новому Закону об информации // Корпоративный юрист. 2007. № 1. С. 6–23.

392. *Храмцовская Н.* Свобода доступа к информации: чем чреват закон? URL: [http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2009/02/20/338565\\_2](http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2009/02/20/338565_2) / (дата обращения: 20.11.2010).

393. *Шаров А.В.* Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19–28.

394. *Шевердяев С.Н.* Правовое сопровождение развития электронного правительства в России: новые идеалы и старые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 30–37.

395. *Шевердяев С.Н.* Правовые проблемы оплаты предоставления информации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 13–19.

396. *Шевердяев С. Н.* Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 20–23.

397. *Шевердяев С.Н.* Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 21–25.

398. *Янковая В.Ф.* Государственное регулирование ДОУ: современное состояние и проблемы // Материалы конгресса «Эффективный документооборот в органах государственной власти и местного самоуправления», 15–17 апреля 2009 г. URL: <http://www.gdm.ru/meropr/15.04.2009/4768/materials/706/> (дата обращения: 05.06.2011).

### **VIII. Диссертации и авторефераты диссертаций**

399. *Агапов А.Б.* Организационно-правовые проблемы информационного обеспечения государственных органов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. 38 с.

400. *Амелин Р.В.* Правовые аспекты разработки и применения автоматизированных информационных систем в государственном и муниципальном управлении: дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 197 с.

401. *Андрющенко Е.С.* Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление: дис .... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 211 с.

402. *Боер В.М.* Информационно-правовая политика и безопасность России: Теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ....д-ра юрид. наук. СПб., 1998. 31 с.

403. *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2009. 64 с.

404. *Задков А.А.* Конституционное право на доступ к информации в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 180 с.

405. *Закупень Т.В.* Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации (организационно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 22 с.

406. *Ильгова Е.В.* Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. 26 с.

407. *Капустин Д.И.* Вопросы правовой защиты средств массовой информации в сети Интернет в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. 22 с.

408. *Конобеевская И.М.* Правовое регулирование порядка предоставления информации о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 185 с.

409. *Конобеевская И.М.* Правовое регулирование порядка предоставления информации о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 23 с.

410. *Кубасова И.А.* Информационное обеспечение государственного управления (правовое регулирование и организационное моделирование в регионе): автореф. дис. .... канд. юрид. наук. М., 1994. 20 с.

411. *Лисицына Н.В.* Банковская тайна как объект правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 26 с.

412. *Минбалеев А.В.* Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: дис ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2012. 451 с.

413. *Минбалеев А.В.* Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук (12.00.14). Челябинск, 2012. 45 с.

414. *Монахов Н.В.* Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР: Конституционный аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. 175 с.

415. *Никодимов И.Ю.* Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России: теоретический и сравнительно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 409 с.

416. *Панько К.К.* Фикции в уголовном праве :в сфере законотворчества и правоприменении: дис. .... канд. юрид. наук. Ярославль, 1998.

417. *Просвирнин Ю.Г.* Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном Российском государстве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. 357 с.

418. *Родионов О.С.* Механизм установления правовых режимов российским законодательством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 27 с.



419. *Салихов И.И.* Информация с ограниченным доступом как объект гражданских правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. 38 с.

420. *Ситдикова Л.Б.* Правовое регулирование отношений в сфере оказания информационных и консультационных услуг в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 57 с.

421. *Скурко Е.В.* Информационно-правовое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. .... канд. юрид. наук. М., 2002. 24 с.

422. *Солдаткина О.Л.* Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретические аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 26 с.

423. *Солдаткина О.Л.* Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 188 с.

424. *Строганова И.В.* Правовой режим конфиденциальной информации (гражданско-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 25 с.

425. *Танимов О.В.* Юридические фикции и проблемы их применения в информационном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2004. 216 с.

426. *Тедеев А.А.* Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 58 с.

427. *Терещенко Л.К.* Правовой режим информации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 55 с.

428. *Тришкин А.А.* Конституционное право человека и гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 22 с.

429. *Чеховская С.А.* Правовые проблемы применения информационных технологий в предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 219 с.

430. *Швецов А.В.* Защита информации в сфере служебной тайны в деятельности ОВД (правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. 23 с.

### **IX. Электронные ресурсы**

431. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/reg/saratovskaya/tv1.doc/> (дата обращения: 21.10.2010).

432. URL: [http://megapolis.kz/art/Elektronika\\_elektoralnogo\\_perioda](http://megapolis.kz/art/Elektronika_elektoralnogo_perioda) (дата обращения: 05.01.2011).

433. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5\\_%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5\\_%D0%B2\\_%D0%AD%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D0%B8#cite\\_note-8](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2_%D0%AD%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D0%B8#cite_note-8) (дата обращения: 20.01.2011).

434. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/7666.199.htm> (дата обращения: 20.10.2010).

435. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2009. № 8 (375). URL: [www.budgetrf.ru/VestnikSF/2009.htm](http://www.budgetrf.ru/VestnikSF/2009.htm) (дата обращения: 01.04.2010).

436. Выступление Д.А. Ивайловского, председателя Избирательной комиссии Республики Бурятия «О некоторых вопросах правоприменительной практики в ходе подготовки и проведения выборов в Республике Бурятия». URL: <http://www.elect70.tomsk.ru/legal/seminars/?id=86> (дата обращения: 20.11.2010).

437. Выступление Е.А. Обуховой, заместителя председателя Избирательной комиссии Томской области «Об итогах проведения эксперимента по электронному опросу избирателей с применением информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет» на территории Томской области на выборах главы Каргасокского района 1 марта 2009 года». URL: <http://www.elect70.tomsk.ru/legal/seminars/?id=86> (дата обращения: 20.11.2010).

438. Германия отказалась от электронного голосования на выборах// URL: <http://lenta.ru/news/2009/03/04/traditional/> (дата обращения: 20.01.2011).

439. Глоссарий.ru. URL: [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\\_sch2.cgi?RI\(uwsg.outt:!!vwuxywgtxyig](http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RI(uwsg.outt:!!vwuxywgtxyig) (дата обращения: 13.02.2011).

440. Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения: утверждена приказом Главархива СССР от 25 мая 1988 г. № 33, одобрена коллегией Госархива СССР от 27 апреля 1988 г. URL: <http://www.gdm.ru/upload/document/GOSsistemDOU.pdf> (дата обращения: 01.04.2010).

441. Доклад «О развитии информационных и коммуникационных технологий в Российской Федерации» на заседании президиума Государственного совета «Об информационных и коммуникационных технологиях в Российской Федерации». URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2006/02/16/103997.shtml> (дата обращения: 06.06.2011).

442. Доклад Председателя ЦИК России В.Е. Чурова на X Международных Лихачевских научных чтениях. URL: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?qnr=-1&ndoc=0&nprg=-1> (дата обращения: 06.01.2011).

443. Конституционный Суд России: справочник. М.: ИЭГ «Панорама», 1997. Электронная версия © М. С. Балутенко, Г.В. Белонучкин, К. А.Катанян, 1997-1998. URL: <http://www.politika.su/ks/ksbook.html> (дата обращения: 20.06.2011).

444. Концепция управления государственными информационными ресурсами. URL: <http://www.inforeg.ru/component/k2/item/137> (дата обращения 24.02.2011).

445. *Маслова Н.Р.* «Электронный регион» как сегмент «электронного государства». URL: <http://ural-yeltsin.ru/usefiles/media/Maslova.doc> (дата обращения: 18.02.2012).

446. Накопленный опыт внедрения системы «Сайлау» говорит о ее надежности, эффективности и оперативности. URL: <http://www.zakon.kz/87169-nakoplennyjj-opyt-vnedrenija-sistemy.html> (дата обращения: 05.01.2011).

447. Национальный доклад «Информационные ресурсы России». URL: [http://www.gsnti.ru/inf\\_res/part2.html#contents](http://www.gsnti.ru/inf_res/part2.html#contents) (дата обращения: 14.02.2011).

448. Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. URL: [www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org) (дата обращения: 20.06.2011).

449. О проекте // Портал внешнеэкономической информации Российской Федерации. URL: <http://www.ved.gov.ru/articles/418> (дата обращения: 16.09.2010).

450. Об организации // НТЦ «Система»: официальный сайт. URL: <http://www.systema.ru/about.phtml> (дата обращения: 14.08.2010).

451. Отчет по результатам репрезентативного общероссийского опроса на сайте Института развития свободы информации. URL: [www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org). (дата обращения: 20.06.2011).

452. Официальный сайт Арбитражного суда Карачаево-Черкесской Республики. URL: <http://www.askchr.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.05.2011).

453. Официальный сайт фонда «Центр стратегических разработок». URL: [http://www.csr.ru/normotvor/original\\_42.stm](http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm) (дата обращения: 10.02.2011).

454. Официальный сайт Управления Судебного департамента в Алтайском крае. URL: [http://usd.alt.sudrf.Ru/modules.php?name=press\\_dep&op=3&did=17](http://usd.alt.sudrf.Ru/modules.php?name=press_dep&op=3&did=17) (дата обращения: 20.06.2011).

455. Официальный сайт Шатковского районного суда. URL: [http://shatkovsky.nnov.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_dep&op=8&did=6](http://shatkovsky.nnov.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=8&did=6) раздел Пресс служба. Положения (дата обращения: 21.06.2011).

456. Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2009 год. URL: <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2009/> (дата обращения: 01.04.2010).

457. Пояснительная записка первой редакции проекта стандарта ГОСТ Р «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем автоматизации документационного обеспечения управления. Требования к электронным сообщениям», шифр задания 1 ноября 459-1.060.09. URL: [http://www.eos.ru/eos\\_delopr/eos\\_law/detail.php?ID=60283&SECTION\\_ID=679](http://www.eos.ru/eos_delopr/eos_law/detail.php?ID=60283&SECTION_ID=679) (дата обращения: 01.04.2010).

458. Проект федерального закона «О государственных информационных ресурсах» (М. Гордеева, Н. Дмитрик, Д. Лазарев, В. Наумов, Д. Савельев) под эгидой компании «Парк-Медиа-Консалтинг». URL: <http://www.russianlaw.net/law/estate/egov/z39/> (дата обращения: 20.02.2011).

459. *Путин В. В.* Из выступления на заседании Президиума Правительства РФ 29 января 2010 г. URL: <http://minkomsvjaz.ru/3495/3499/> (дата обращения: 01.04.2010).

460. Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Статистические данные по форме № 8 за январь–декабрь 2009 г. // Официальный сайт Росреестра. Режим доступа: [http://www.rosreestr.ru/upload/www/files/Stat\\_2009\\_form8.xls](http://www.rosreestr.ru/upload/www/files/Stat_2009_form8.xls) (дата обращения: 01.03.2009).

461. Сообщение ПРАЙМ-ТАСС. URL: <http://www.bit.prime-tass.ru/news/show.asp?topicid=2&id=66945> (дата обращения: 01.04.2010).

462. *Судакова А.Г.* Развитие системы оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме. URL: <http://bujet.ru/article/110235.php> (дата обращения: 05.01.2012).

463. США: червь Slammer «парализовал» систему голосования. URL: <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2007/05/18/250672#> (дата обращения: 05.01.2011).

464. Электронное голосование в Республике Казахстан: настоящее и будущее. URL: <http://www.zakon.kz/88411-jelektronnoe-golosovanie-v-respublike.html> (дата обращения: 20.11.2010).

## **Х. Иностранные источники**

465. Bainbridge David I. Introduction to computer law. 4.ed. Harlow; London; New York: Longman, 2000. XXX. 480 p.

466. *Barta J., Markiewicz R.* Glowne problemy prawa komputerowego. Warsha-wa: Wydaw. nauk-techn., 1993. 185 p.

467. *Castells M.* The state and Technology: Policy: A Comparative Anlysis of U.S. Strategic Defense Initiative, Informatics Policy in Brasil, and Electronics Policy in China. Berkeley, 1988. 287 p.

468. *Cevenini C., Cunegatti B., Cocco C. D. et al.* Codice di diritto dell'informatica: Annotato con la giurisprudenza / A cura di Enrico Pattaro. Padova: CEDAM, 2000. VIII. 781 p.

469. *Druey J.N.* Information als Gegenstand des Rechts. Entwurf einer Grundlegung. – Zurich: Schulthess Poligraphischer Verlag AG; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & CoKG, 1995. LXIV. 461 s.

470. *Hoeren T.* Grundzüge des Internetrechts: E – Commerce / Domains / Urheberrecht. München: Beck, 2001. XV. 217 s.

471. Informationsrecht 2000: Perspektiven für das nächste Jahrzehnt / Im Auftr. der Dt. Ges. für Recht u. Inform. hrsg. von Alfred Büllesbauch u. Tomas Heymann. Köln: Schmidt, 2001. XII, 302 s. (Informationstechnik und Recht: Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik; Bd. 9).

472. *Junker A., Benecke M.* Computerrecht. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2000. 345 s.

473. *Kröger D.* Informationsfreiheit und Urheberrecht. München: Verlag C.H. Beck, 2002. LXX, 406 s. – (Informationstechnik und Recht: Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik; Bd. 26).

474. *Kugelman D.* Die informatorische Rechtsstellung des Burgers: Grundlagen und verwaltungsrechtliche Grundstrukturen individueller Rechte auf Zugang zu Informationen der Verwaltung. Tübingen: Mohr, 2001. XII, 399 s. (Jus publicum; Bd. 65).

475. *Larsen E.* The rise of the e-citizen. How people use government agencies, (Электронный ресурс) URL: <http://www.pewinternet.org/> (дата обращения: 20.06.2011).

476. *Papakonstantinou A.* The Constitutional Right of Participation in the Information Society // *Revue of Public and Administrative Law*. 2006. № 2. P. 231–234.

477. *Rowland D., Macdonald E.* Information technology law. 2. ed. London; Sydney: Cavendish publishing, cop. 2000. XLV. 554 p.

478. Shaw Pittman. Regulation of Investigatory Powers Act. ALERT. December 2000. № 5// URL: <http://library.lp.findlaw.com/articles/00104/003812.pdf> (дата обращения 25 марта 2010).

479. *Smith Graham J.H.* Internet law and regulation / by Graham J.H. Smith and contributors from Bird & Bird: Simon Chalton et al. 3. ed., reprint. London: Sweet & Maxwell, 2002. XLVII. 737 p.

480. *Zulauf R.* Informationsqualität. Ein Beitrag zur journalistischen Qualitätsdebatte aus der Sicht des Informationsrechts: Dissertation / Genehmigt auf Antrag vor Prof. Dr. Rolf H. Weber. Zurich: Schulthess Juristische Medien AG, cop. 2000. 164 s.

**ПРОЕКТ**  
**КОНЦЕПЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**  
**ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Введение**

Современное состояние функционирования органов власти в Российской Федерации свидетельствует об особом значении информационно-коммуникационных сетей и информационных ресурсов в них, а также информационных технологий для эффективного и прогрессивного развития государственного управления в России.

Реализация ФЦП «Информационное общество 2011–2020» призвана решить множество различных задач по претворению идей и принципов информационного общества в жизнь Российского государства. Однако отсутствие системного подхода к вопросам информационного обеспечения органов власти в Российской Федерации привело к ситуации, в которой принимались Концепции, касающиеся развития лишь отдельных аспектов информационного обеспечения органов власти: например, отдельных органов власти — Концепция информационного обеспечения деятельности Государственной Думы РФ, утверждена решением Комитета Государственной Думы РФ по регламенту и организации работы Государственной Думы РФ от 15 января 1998 г.; Концепция информатизации Верховного Суда РФ, утверждена приказом Председателя Верховного Суда РФ от 19 ноября 2008 г. № 13-П; Концепция информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента (Государственной автоматизированной системы "Правосудие"), утвержденная постановлением Совета судей РФ от 11 апреля 2002 г. № 75; Концепция информационной политики судебной системы, принятая постановлением Совета судей РФ от 16 ноября 2001 г. № 60; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., одобрена распоряжением Правительства РФ от 6



мая 2008 г. № 632-р; или отдельных направлений информационного обеспечения – например, Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, одобрена распоряжением Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 1157-р «Об утверждении концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации»; Концепция использования информационных технологий и деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г., одобрена распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р, или речь шла об одном из уровней власти, например — Концепция региональной информатизации до 2010 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р.

И только Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, одобренная решением Президента РФ 23 ноября 1995 г. Пр-1694 была попыткой очертить направления деятельности всей совокупности органов власти Российской Федерации (всех ветвей власти и всех уровней власти). Однако глубокие изменения, произошедшие в сфере развития и использования информационных технологий, их влияние на общество в целом и на деятельность органов власти достигли такого уровня, что требуется внедрение унифицированных подходов в систему информационного обеспечения органов власти Российской Федерации.

### **Цель и задачи информационного обеспечения органов власти Российской Федерации**

*Цель* – создание системы информационного обеспечения, консолидирующей работу всех органов государственной и местной власти, включая представительные, исполнительные и судебные органы.

*Задачи:*

обеспечение информационного, в том числе электронного взаимодействия между органами всех ветвей власти на всех уровнях;

обеспечение императивной унификации программного обеспечения между органами всех ветвей власти на всех уровнях;

внедрение в качестве основного принципа использования информационных технологий – построение информационно-коммуникационных систем для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов всех ветвей власти и на всех уровнях власти так называемого свободного программного обеспечения;

расширение применения «технологии одного окна» в работе органов всех ветвей власти на всех уровнях;

разработка программы мероприятий по обеспечению мониторинга административной реформы как инструмента информационного обеспечения всех органов государственной и местной власти, включая представительные, исполнительные и судебные органы.

### **Основные направления реализации**

Основываясь на том, что законодательная деятельность это организационно-функциональная система, характеризующаяся тем, что все действия по сбору и обработке информации, формированию информационного ресурса каждый субъект организует самостоятельно, приходим к выводу, что информационно-технологическая подсистема законодательной деятельности должна отражать специфические задачи субъектов законодательной деятельности в законодательном процессе, с одной стороны, а с другой стороны, обеспечивать взаимодействие органов представительной власти всех уровней, в том числе: Федерального Собрания РФ, в частности Государственной Думы РФ и Совета Федерации, а также представительных органов субъектов Федерации и муниципальных представительных органов.

Ряд проблем правового регулирования информационного обеспечения законодательной деятельности обусловлен недостаточной скоординированностью информационно-коммуникационных, технологических, программных и иных средств, обеспечивающих взаимодействие всех субъек-

тов законодательной деятельности. С одной стороны, информационные технологии предполагают обеспечение возможностей оперативного взаимодействия органов законодательной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных представительных органов; с другой стороны, недостаточность нормативно-правового регулирования электронного взаимодействия этой категории органов государственной и муниципальной власти обуславливает неполноту, несвоевременность предоставления информации гражданам и другие проблемы. Определенные шаги в этом направлении предпринимаются. Например, создан и успешно функционирует «Парламентский портал», объединяющий интернет-сайты Федерального Собрания и законодательных органов субъектов РФ, но этого на сегодняшний день не достаточно. В целях более конструктивного обеспечения доступа к интегрированной информации о состоянии нормотворческой деятельности государственных и муниципальных представительных органов необходимо воспользоваться опытом работы исполнительной власти, а именно создать систему взаимодействия органов законодательной власти, аналогичную системе межведомственного электронного взаимодействия.

Недостатки работы «Парламентского портала», порталов «Государственные услуги», «Электронное правосудие» и других ограничивают возможности граждан по реализации своих прав в сфере взаимодействия с органами власти. В частности, для достижения указанных целей необходима модернизация интерфейса порталов и сайтов государственных и муниципальных органов, например чтобы обеспечить оптимальную глубину просмотра по технологии «три клика».

С учетом развития навыков населения в использовании различных информационных технологий, в том числе использования разнообразных браузеров, необходимо обеспечить возможность просмотра порталов и сайтов государственных и муниципальных органов и удобной работы независимо от версий и моделей браузеров.

Кроме того, представляется целесообразным предоставить пользователям объединенные возможности порталов и сайтов государственных и муниципальных органов, то есть обеспечить возможности создания единого личного кабинета, из которого граждане смогут как получать государственные услуги от органов исполнительной власти, так и информационные услуги от органов законодательной власти или судебной власти, а также осуществлять свое воздействие на нормотворческий процесс на государственном и муниципальном уровнях: обсуждать законопроекты, подавать свои обращения, в том числе и законодательные, и другие нормотворческие инициативы, отслеживать их статус и др.

Кроме того, одной из тенденций развития информационных технологий в сфере деятельности государственных исполнительных органов является также переход федеральных органов исполнительной власти на использование свободного программного обеспечения. В то же время в целях обеспечения информационного, в том числе электронного, взаимодействия законодательных органов с органами исполнительной власти, а также с судебными органами и муниципальными органами власти необходимо нормативно закрепить при развитии информационного обеспечения органов всех ветвей власти и на всех уровнях власти использование свободного программного обеспечения (программное обеспечение, основанное на открытом коде), размещенного в едином репозитории свободного программного обеспечения, для федеральных органов исполнительной власти.

Создание системы мониторинга результативности мероприятий административной реформы позволит оценить ход самой административной реформы, определить, насколько достигнуты поставленные ею цели, получены запланированные показатели результативности, что может быть обеспечено следующими мероприятиями:

организацией публичных обсуждений основных направлений административной реформы, что в свою очередь обеспечит информационную и экспертно-методологическую поддержку ее реализации; формированием ре-

сурсного центра и библиотеки «лучшей практики» осуществления административной реформы;

дополнением статистической системы государственного управления сбором сведений, которые характеризуют административную реформу, ее результативность по Программе административной реформы, отдельными органами исполнительной власти и местного самоуправления;

разработкой и внедрением объединенной базы данных административной реформы;

созданием методов, которые могут оценить эффективность реализации административной реформы отдельными органами исполнительной власти для обеспечения финансовой поддержки мероприятий административной реформы.

Несмотря на предпринятые попытки решения данных проблем, в Указе Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти» возможности оценки информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти остались за пределами внимания субъектов Федерации. Представляется целесообразным построение системы мониторинга информационного обеспечения всех органов государственной и муниципальной власти, включая представительные, исполнительные и судебные органы с точки зрения влияния его (информационного обеспечения) на эффективность деятельности органов всех ветвей власти на всех уровнях.

Управление по результатам предполагает более эффективный уровень административно-правового регулирования информационного обеспечения органов государственной и муниципальной властей. Отсюда следует, что эффективная система мониторинга невозможна без дальнейшего совершенствования системы государственного статистического учета, ведомственной статистики.

### **Заключение**

Система информационного обеспечения органов всех ветвей власти на всех уровнях власти, включая в себя ряд мероприятий нормативного, технологического, технического, программного, социально-экономического и политического характера, реализуясь в полном объеме, объединит возможности информационного, в том числе электронного взаимодействия, органов государственной и муниципальной власти, включая представительные, исполнительные и судебные органы, позволит вывести возможности осуществления прав граждан на новый уровень, соответствующий современным вызовам информационного общества, что, в свою очередь, раскроет широкие горизонты реализации идей демократического общества и правового государства.