

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Материалы  
IV Международного Конституционного Форума,  
посвященного 95-летию  
юридического факультета СГУ  
имени Н.Г.Чернышевского

Выпуск 4

Часть 1



Саратов 2013

САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

САРАТОВСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ  
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ

САРАТОВСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ  
РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

IV Международный Конституционный Форум,  
посвященный 95-летию юридического факультета СГУ  
имени Н.Г. Чернышевского

Выпуск 4  
Часть 1



Саратов 2013

УДК  
ББК  
К

**К Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом: Материалы IV Международного Конституционного Форума, посвященного 95-летию юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского (Саратов 12-15 декабря).** Выпуск 4. Часть 1: Сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2013. - 359 с.

### ISBN

В предлагаемых статьях сборника исследуются основные направления государственной информационной политики в России, а также опыт иностранных государств в данной сфере.

Для юристов, политологов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов.

Редакционная коллегия:

*Г.Н. Комкова*, д-р юрид. наук (отв. редактор);  
*Е.А. Крючкова*, канд. юрид. наук (зам. отв. редактора);  
*С.А. Овсянников* канд. юрид. наук; *А. А. Вилков*, д-р полит. наук;  
*В. Н. Хрусталев*, д-р юрид. наук; *О.Ю. Толуб*, д-р соц. наук;  
*Т.В. Синюкова*, канд. юрид. наук; *Вестов Ф.А.*, канд. юрид. наук.  
*Е.Н. Тогузаева*, канд. юрид. наук; *С.А. Куликова*, канд. филол. наук;  
*О.Ю. Апарина*, канд. истор. наук; *Е.В. Бердникова*, канд. полит. наук;

УДК  
ББК

ISBN

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемый вниманию читателей сборник статей представляет собой ход дискуссии, развернувшейся на IV Международном Конституционном Форуме, традиционно проходившем в Саратове в период празднования Дня принятия Конституции 12 декабря 1993 г.

В состав сборника вошли доклады и сообщения участников Конституционного Форума, которые в той или иной мере отражают результаты исследований российских и иностранных авторов в области политико-правового осмысления процессов, связанных с развитием информационного общества в России и за рубежом. Особое внимание авторов уделяется развитию конституционных принципов, заложивших основы современной информационной политики нашего государства.

Развитие информационно-коммуникационных технологий сказывается на характере общественных отношений, складывающихся между гражданами, а так же между гражданами и государством. В связи с этим ученых привлекают проблемы совершенствования законодательства и правоприменения в условиях перехода к информационному обществу, особенности реализации прав и свобод граждан с учетом широкого распространения различных способов производства и распространения информации, формы государственного контроля в информационной сфере, взаимная ответственность государства и граждан при реализации права на информацию и свободы выражения мнения.

Иностранные участники Форума представили компаративистские исследования проблем реализации права на информацию в России и за рубежом.

Повышение доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления рассматривается в представленных исследованиях в качестве одного из условий развития современного демократического управления. В своих исследованиях авторы показывают, что транспарентность деятельности публично-властных институтов способствует реализации прав граждан на участие в делах государства, обеспечивает возможность общественного контроля за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, создает возможность развития различных структур гражданского общества.

Выступающими на Конституционном Форуме неоднократно отмечалось, что описание информационного общества в терминах постконфликтности и толерантности не соответствует действительности. Особенность информационного общества в том, что традиционные (национальные, религиозные, социальные) конфликты приобретают ярко выраженный информационный характер. В связи с этим особенно актуальными становятся темы противостояния информационному экстремизму, поддержания информационного суверенитета государства, обеспечения информационной безопасности личности и общества. Одним из ярко выраженных направлений современной информационной политики Российского государства можно назвать поиск правовых механизмов обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних, поэтому этой теме посвящено несколько докладов.

Еще одной особенностью IV Международного Конституционного Форума можно назвать участие в его работе социологов, педагогов, философов,

филологов. Это позволило участникам Форума рассмотреть современную информационную политику России в общегуманитарном аспекте.

Сборник рассчитан на широкий круг юридической общественности: ученых-правоведов и практических работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов и всех тех, кто интересуется проблемами развития информационного общества в современной России.

*Т.Н. Комкова,  
д-р юр-ид. наук, профессор,  
Заслуженный юрист РФ  
декан юридического факультета  
СГУ им. Н.Г. Чернышевского*

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СОДЕРЖАНИИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В РОССИИ

Право человека на информацию - одно из прав, закрепленных в действующей Конституции РФ. В правовых и экономических реформах, происходящих в Российской Федерации и преследующих цель ее преобразования в правовое государство, важное место занимает определение новых отношений человека и государства. Поэтому развитие теоретических положений в области прав человека вообще и в сфере реализации права на информацию в частности способствуют практическому решению многих правовых проблем.

Как правильно отмечают в своей работе Снытников А.А. и Туманова Л.В., проблема права на информацию чрезвычайно важна, прежде всего, в плане практического его применения. Однако исследование процесса включения этого права человека и гражданина в систему национального и международного права ставит вопросы, касающиеся жизни и эволюции его как юридической категории; места, связей и зависимостей в системе других прав человека; понимания содержания и механизмов его реализации.<sup>1</sup>

Путь от естественного и обычного права на информацию к стадии его нормативного, позитивного оформления, обеспечение гарантий перехода от общей нормативной категории к субъективному праву конкретного индивида связан с уяснением места и роли этого права в системе других прав человека, с пониманием связи «права на информацию» как правового института с другими институтами права<sup>2</sup>

В современной правовой науке нет единого подхода к определению системных отношений права личности на информацию с иными правами, или ученые рассматривают исследуемое право в качестве составной части свободы слова и печати. Другие придерживаются точки зрения, согласно которой право на информацию - это условное обозначение целой группы прав и свобод личности. Третьи относят исследуемое право к группе политических прав. Существует точка зрения, по которой право личности относится к группе личных прав.<sup>3</sup>

Право на информацию очень близко по своему содержанию к свободе массовой информации, которая гарантируется в ч. 5 ст. 29 Конституции РФ. Сложность определения места права на информацию и его близость к свободе массовой информации определяются историческими условиями возникновения указанных прав.

В работе О. Г. Павельевой право на информацию справедливо рассматривается как целый комплекс непосредственно действующих основных и производных субъективных правомочий, возникающих в связи и по поводу информации.

Важна роль государственных органов в механизме реализации права на информацию, чьей прямой обязанностью является обеспечение исследуемого

<sup>1</sup> Снытников А.А. Туманова Л.В. Обеспечение и защита права на информацию. Городец-издат, 2001. - с. 253.

<sup>2</sup> Бачило И. Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. - СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. -с.253-255 с.

<sup>3</sup> Агапов А. Б. Основы федерального информационного права России. М., 1995 с 29-36; Бачило И. Л. Информация как предмет правоотношения// ВИНТИ РАН. НТИ. Сер. 1.1997. № 9. С. 17-25.

права. В правоотношениях личности и государе по реализации права на информацию фактически реализуется одновременно два права: право на обращение и право на информацию.

Реализация права на информацию - это сложный и многосторонний как в организационно-политическом, так и юридическом отношениях процесс. Его можно разделить на отдельные стадии (этапы). Вопрос о стадиях осуществления субъективных прав уже рассматривался рядом ученых, однако единого решения он не получил. Так, например, Новиков Ю.А.<sup>4</sup> счел возможным выделить следующие стадии реализации права личности на информацию;

а) стадия общего состояния субъективного права на информацию, в которой происходит регламентация поведения субъектов;

б) стадия обладания правом на информацию;

в) стадия непосредственного воплощения (материализации) права на информацию

В процессе реализации права на информацию личность может столкнуться с препятствиями на различных уровнях функционирования государственной, политической, правовой, социальной систем. Это связано с наличием в обществе различных противоречий.

Следует различать позитивное право на информацию, закрепленное в нормах международного и национального законодательства, и субъективное право каждого конкретного субъекта, соответствующее его правовому статусу и ситуации конкретного юридического факта или виду правовых отношений, в которых реализуются нормы позитивного права на информацию. Это определяет взаимодействие специальных законов об информации, о праве, на информацию и законодательства Российской Федерации в целом.

Основными принципами обеспечения права на доступ к информации являются:

- презумпция доступности и открытости информации;
- достоверность и полнота информации;
- своевременность предоставления информации;
- соблюдение ограничений, установленных федеральным законом;
- защита права на доступ к информации;
- ответственность за нарушение права на доступ к информации.

Нет сомнения, что право на информацию реализуется буквально всеми субъектами общественных, государственных и правовых отношений. Во всем многообразии субъектов, реализующих отношения по поводу производства, получения и использования информационных ресурсов, человек-гражданин является первичной, системообразующей отношения фигурой.

Подводя итог, научную дефиницию права на информацию можно сформулировать как нормативно-определенный порядок реализации полномочий различных субъектов (физических, юридических лиц, органов государственной власти, местного самоуправления, государства, общественных организаций, корпоративных структур) в области производства (создания), получения (доступа), сбора, хранения, использования, распространения информации в целях, не противоречащих свободам, правам и интересам личности, государства, общества и обеспечивающих реализацию других прав и обязанностей этих субъектов,

<sup>4</sup>Новиков Юрий Анатольевич Право личности на информацию и деятельность органов внутренних дел по его обеспечению и охране дис.к.ю.н. (12.00.01) МВД России ЮИ-М, 2001 с79-80..

предусмотренных и гарантированных законодательством Российской Федерации и нормами международного права.

Характерными особенностями механизма реализации права человека и гражданина на информацию являются следующие: а) в процессе его реализации задействованы государственные органы в отличие от некоторых других прав (право на жизнь, право определять и указывать свою национальность), в процессе реализации, которых институты государства могут принимать участие в исключительных случаях; б) осуществление права человека и гражданина на информацию различно для российских граждан и лиц, не обладающих гражданством РФ (то есть процесс реализации данного права зависит от правового статуса лица).

Право личности на информацию находится в системной взаимосвязи и взаимообусловленности с другими правами и свободами личности. Указанная взаимообусловленность проявляется в том, что исследуемое право выступает в отношении одних конституционных прав в качестве гарантии их реализации (нормы ст. 22,23,42 Конституции РФ), в свою очередь другие права (нормы ст. 24, 28 Конституции РФ) являются своеобразным гарантом исследуемого права, поскольку информация пронизывает все стороны общественной и личной жизни.

Право на информацию является основой юридических отношений в информационной сфере. В то же время, право на информацию может присутствовать в других правоотношениях, однако в них оно выполняет обеспечительную функцию, не занимая главного места в юридическом содержании правоотношения.

Право на информацию может обладать как имущественным, так и неимущественным характером. Таким образом, отметим невозможность применения вещных прав непосредственно для самой информации как нематериального явления. Вещное право может применяться только к носителю информации.

Исходя из вышеизложенного, необходимо устранить противоречия в законодательстве о праве на информацию, восполнить имеющиеся пробелы. Крайне необходимым представляется принятие единого нормативного правового акта, который бы создавал механизм реализации права граждан на информацию.

*Н.В. Арзамасцева*

## **УЛИКИ ПОВЕДЕНИЯ КАК ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИГНАЛЫ О ПРЕСТУПЛЕНИИ**

Одной из основных задач криминалистической деятельности является раскрытие и расследование преступлений, которая может быть решена путем исследования и познания события преступления. В связи с этим наука криминалистика рассматривает событие преступления как один из материальных процессов действительности и как результат это процесса, представляющий собой определенные изменения в окружающей среде. Данные изменения находят свое отражение в сознании человека в виде определенной информации о преступлении.

Таким образом, процесс подготовки, совершения и сокрытия преступления связан с взаимодействием различных объектов, отражением их в материальной обстановке. В этом процессе можно выделить определенные автономные



познавательные и информационные операции, например: передача замаскированных сообщений, выслеживание жертвы, иные действия преступников, осуществляемые в пространстве и во времени. В процессе доказывания все эти операции рассматриваются в качестве компонентов единой, целостной системы - преступления, продуцирующего информацию и являющегося, таким образом, системой, от которой исходит информация. Структура информационного процесса при доказывании соответствует общей структуре информационного процесса и состоит из трех основных элементов:

- системы, от которой исходит информация;
- системы, получающей информацию;
- носителя информации, соединяющего первые две системы.

Рассмотрим эти элементы подробнее. В качестве системы, от которой исходит информация, выступает сложная динамическая система – процесс совершения преступления и связанные с ним обстоятельства, устанавливаемые при расследовании уголовных дел.

В качестве системы, получающей информацию, выступает субъект доказывания, то есть специально уполномоченное лицо, которому в соответствии с законом предоставлено право или предписана обязанность участия в процессе доказывания. К их числу, согласно ст. 86 УПК РФ, относятся: дознаватель, следователь, прокурор, суд, подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители, а также защитник. Деятельность субъектов доказывания регламентирована законом и согласована таким образом, чтобы обеспечить наиболее всестороннее и полное получение информации об обстоятельствах преступления.

В качестве центрального элемента системы, объединяющего два рассмотренных элемента, выступает носитель информации о расследуемом событии – любой материальный объект, участвовавший во взаимодействии тел, образующем процесс преступления. Каждый такой объект является, как это было показано выше, одновременно источником и носителем отображения и может рассматриваться поэтому как носитель информации о расследуемом событии. В качестве таких материальных систем могут выступать лица (подозреваемые, обвиняемые, потерпевшие, свидетели), документы и различные предметы<sup>5</sup>.

При более подробном ознакомлении с носителями информации в составе каждого из них могут быть выделены материальные следы, отпечатки и психические отображения (образы), явившиеся результатом взаимодействия, связанного с расследуемым событием. Следы и образы в преобразованном виде отражают содержание тех обстоятельств, в результате которых они возникли. След руки, например, отражает строение кисти, отдельных пальцев, микрорельеф кожи, а также способ действия (захват, касание, опорное движение) с предметом; образ, сохранившийся в сознании свидетеля, может отражать содержание и последовательность действий преступника при подготовке, совершении или сокрытии преступления, высказанные им намерения, угрозы. След и образ как результаты взаимодействия материальных систем представляют изоморфные отображения, т.е. отображения, взаимно однозначно соответствующие оригиналу. Рассматриваемые с позиции теории информации материальные

<sup>5</sup>См.: Кручшны Н.В. Основы криминалистического учения о проверке достоверности уголовно-релевантной информации. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 13-14.

следы и психические отображения представляют ни что иное, как кодированные сообщения, сигналы информации о расследуемом событии.

С точки зрения формы сигнал информации о расследуемом событии может быть выражен в форме любого физического процесса, материальных свойств любого предмета, признаков следа или рукописи, психического отображения в сознании свидетеля и любого другого процесса.

С точки зрения содержания сигнал представляет преобразованное, изоморфное отражение вызвавших его обстоятельств, связанных с расследуемым событием, то есть несет в себе информацию о преступлении. Как видно из сказанного, получение и использование информации в ходе доказывания связано с обычными информационными процессами преобразования (кодирования и дешифровки) сообщений.

Выделение существенных в правовом отношении обстоятельств преступления по его следам на материальных предметах и в сознании людей составляет главное содержание процесса доказывания. Последний как процесс идеального отражения действительности в сознании субъекта доказывания складывается из двух основных звеньев: объективные последствия преступления и искомые факты.

Объективные последствия преступления отражают обстоятельства расследуемого события, представляют преобразованную «кодированную» в следах и сознании людей информацию о расследуемом событии. Искомые факты – это отраженные сознанием следователя обстоятельства расследуемого события, логическая модель преступления, его мысленный образ, воспроизводящий существенные в правовом отношении обстоятельства – элементы преступления.

Исследование объективных последствий преступления, извлечение информации о событии, содержащейся в предметах и сознании людей, требуют более детального анализа информационного процесса, в структуре которого должны быть выделены:

материальные объекты – носители отображений расследуемого события;  
объективные отображения как сигналы информации о расследуемом событии;

исследователь;

фактические данные как психические отображения, образы в сознании исследователя изучаемых им объектов.

Материальные объекты, содержащие изменения, вызванные событием преступления, и сами эти изменения, отображающие обстоятельства, условия преступления, являются материальной основой процессуального доказывания. Если нет материальных объектов и процесса взаимодействия, в ходе которого один из объектов отобразил себя в другом, нет носителей сведений о преступном деянии, невозможно и самопознание преступления – доказывание. Материальные носители сведений о событии преступления – живые лица и вещи – существуют объективно, независимо от сознания субъекта доказывания. Чтобы начать доказывание, необходимо обнаружить материальные источники сведений, выделить их в числе других как единичные индивидуально определенные объекты и в соответствии с законом включить в сферу доказывания.

В качестве объективных отображений в процессе доказывания выступают наличие или отсутствие предметов, их состояния, материальные следы на

предметах, а также психические образы, представления, сохранившиеся в сознании живых лиц. Понятие отображения как изменения в преобразованной форме воспроизводящего особенности отображаемого явления<sup>6</sup> совпадает с понятием сигнала информации о расследуемом событии.

Нетрудно убедиться, что процесс обнаружения и собирания доказательств сводится к получению информации о расследуемом событии в ходе следственных действий. При этом выделение материального объекта – носителя отображения и сигналов информации в нем – является обязательным условием получения самой информации, сведений, формирования представлений о расследуемом событии<sup>7</sup>.

При определении сигналов информации, необходимых для раскрытия и расследования преступления, большое значение приобретают улики поведения. Они обеспечивают получение сведений, во-первых, относящихся к прошлому преступника (образ жизни, формирование характера, жизненный путь), во-вторых, характеризующих его на момент совершения преступления и, в-третьих, - в период расследования преступления.

Естественно, что такой широкий круг сведений о преступнике предполагает использование большого числа источников информации процессуального и непроцессуального характера.

К числу процессуальных источников следует отнести все источники, содержащие сведения о событии преступления, предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством, то есть показания свидетелей, потерпевших, подозреваемого, обвиняемого, заключения и показания экспертов и специалистов, вещественные доказательства, протоколы следственных и судебных действий и иные документы.

К непроцессуальным источникам относятся данные оперативно-розыскной деятельности, сведения, содержащиеся в различных материалах и документах, не приобщенных к уголовному делу, данные наблюдения за подозреваемым (обвиняемым), изучения его быта, образа жизни и окружения.

Как правило, поведение преступника изучается следователем в широких границах, но объем используемых при расследовании преступлений сведений больше по сравнению с информацией, фиксируемой в материалах уголовных дел. Некоторые сведения требуются только для «вспомогательных» целей (например, для установления контакта с подозреваемым) и необязательно должны отражаться в официальных документах.

Улики поведения преступника выявляются в процессе познавательной деятельности следователя по раскрытию преступления как осознание им определенного противоречия между объяснением отдельных установленных фактов (например, при проведении осмотра места происшествия и других следственных действий). В первую очередь, на это оказывают влияние прежний опыт лица, производящего расследование, его личностные установки и способности к рефлексивной деятельности, а также другие закономерности восприятия и мышления, которые и приводят к одностороннему отражению в сознании следователя изучаемых им обстоятельств. Поэтому улики поведения, появившиеся в процессе познавательной деятельности следователя,

<sup>6</sup>См.: Украинцев Б.С. Информация и отражение // Вопросы философии. 1963. № 2. С. 27.

<sup>7</sup>См.: Колдин В.Я., Полевой Н.С. Информационные процессы и структуры в криминалистике. М., 1985. С. 31-33, 52-53.

свидетельствуют о том, что анализ расследуемого события является неполным, а оценка установленных фактических данных целиком или в определенной части не соответствует действительности<sup>8</sup>.

Следовательно, улики поведения являются своеобразным информационным сигналом следователю, а отраженная его сознанием реальная действительность требует нового, все более полного и глубокого объяснения<sup>9</sup>.

Особый смысл улики поведения преступника приобретают в контексте противодействия его расследованию. В начале отметим, что, хотя, улики поведения и противодействие расследованию - явления не новые, с течением времени формы их проявления существенно видоизменяются. Если раньше улики поведения выражались в основном в таких действиях, как неявка по вызову следователя, отказ от дачи показаний или дача ложных показаний, то в настоящее время они приобрели более наступательный, агрессивный и масштабный характер и проявляются на всех этапах расследования, начиная с момента решения вопроса о возбуждении уголовного дела и до направления его в суд, а затем - и в суде.

Чаще всего усилия противодействующих следствию субъектов направляются на сокрытие самого преступления и совершивших его лиц. «Скрыть преступление можно лишь двумя путями; а) не допустить обнаружения следов преступления и вовлечения их в сферу расследования; б) не допустить должного использования этих следов в качестве судебных доказательств. В первом случае преступник непосредственно воздействует на следы преступления, «стирая» их полностью или частично, во втором - опосредованно, действуя через тех, кто имеет непосредственный доступ к доказательствам, т.е. через лиц, наделенных соответствующими полномочиями и процессуальным статусом»<sup>10</sup>.

Межличностное взаимодействие между подозреваемым (обвиняемым) и следователем выражается либо в непосредственном, личном замаскированном контакте (сокрытие, утаивание от следствия существенных фактов), либо в общении, в котором контакт опосредован различными средствами невербальной коммуникации (переписка, предметы, оставленные специально преступником на месте происшествия, уничтожение вещественных доказательств, оговор невинных).

Маскировочная деятельность преступника как конфликт с внешней стороны представляет собой противодействие противоборствующих сил. С внутренней стороны - это соотношение различных информационных систем, своеобразное психологическое взаимодействие борющихся сторон, собирающих и использующих информацию друг о друге, в итоге вырабатывающих оптимальное решение в ходе двухсторонней борьбы. Своеобразное психологическое взаимодействие между преступником и следователем выражается в том, что каждая из сторон стремится мыслить за другую, стремится определить, как рассуждает и принимает решение противник, чтобы предвидеть его действие и лучше регулировать собственное поведение.

<sup>8</sup>См.: Вологин М.В., Порошин Г.Н. К вопросу о понятии негативных обстоятельств в криминалистике // Проблемы предварительного следствия. Волгоград, 1980. С. 126.

<sup>9</sup>См.: Шевченко В.М. Психология преступной инсценировки. Монография. Ростов-на-Дону, 2000. С. 10-131.

<sup>10</sup>Лубин А.Ф., Журавлев С.Ю. Нейтрализация противодействия расследованию // Криминалистика. Расследование преступлений в сфере экономики. Н. Новгород, 1995. С.348.

Под воздействием угрозы и страха перед разоблачением подозреваемый (обвиняемый) осуществляет поиск замещающих действий (защитных проявлений личности), приемлемых как для окружающих, так и необходимых, с целью скрыть преступление и уйти от ответственности. Так, нередко преступник возвращается на место происшествия, старается поддерживать, стимулировать распространение слухов о вымышленном событии, нередко выжидает.

Особенно активно ведется ложная передача информации в период расследования (скрываемого преступления) в случаях, когда преступники чувствуют угрозу разоблачения. В этот период возникает необходимость в уничтожении доказательств, распространении ложных слухов, иницировании контактов с другими людьми на причастность их к преступлению, согласовании линии поведения, характера показаний между соучастниками на следствии.

Преступная организация предполагает нередко систему замаскированных контактов, состоящую в организации специальной передачи от одного к другому участнику преступной группы извращенных сведений о преступных замыслах, связях группы с должностными лицами, местах укрытия похищенных ценностей, о покровительстве преступной деятельности со стороны сотрудников ОВД, суда, прокуратуры. Такая заранее заложенная дезинформация неминуемо срабатывает в ходе раскрытия преступления, уводя во время расследования на ложный путь, задерживает и затрудняет раскрытие замаскированных преступных действий отдельными членами преступной группы.

В ряде случаев маскировочное поведение осуществляет лицо, не причастное к преступлению. Это бывает в случаях, например, психологического давления (угроза, шантаж) на личность, не ответственную за преступление. Подозреваемый (обвиняемый) стремится в определенной форме обращаться к другим людям за помощью, давать информацию, которая скрывала бы истинные намерения и цели действий преступника. При этом он, играя в глазах других людей роль честного, порядочного человека, стремится получить новую информацию для своих преступных целей.

Иногда преступник стремится сформировать у следователя неадекватный целевой образ ситуации преступной деятельности путем совершения провокационных действий. Понятие «провокация» означает подстрекательство, побуждение к вредным для кого-либо действиям или решениям<sup>11</sup>.

В этом определении можно выделить два смысловых момента: во-первых, провокация - это не открытое воздействие, а скорее, неявное побуждение к чему-либо (например, иницирование контакта с другими лицами для создания видимости о причастности их к происшедшему преступному событию), то есть цель провокации остается для провоцируемого «за кадром», она как бы неосознанно навязывается провокатором, во-вторых, последствия провокации желательны для последнего и соответственно вредны для провоцируемого.

Провокация осуществляется за счет ложной демонстрации отдельных признаков события на месте происшествия, которая, создает фальсифицированный образ события. Целью поведения преступника является передача следователю определенной «правдоподобной» информации о событии, которая могла бы заставить его отказаться от поиска следов преступления,

<sup>11</sup>См.: Словарь иностранных слов ГИИНС. М., 1955. С. 264.

указывала бы на причастность к нему иных лиц, не имеющих ничего общего с происшедшим событием.

Скрупулезный анализ системы доказательств, хорошо организованное наблюдение за всеми лицами, причастными к обстоятельствам происшествия, позволяют выявить искусственность поведения подозреваемого (обвиняемого).

Для выявления улик поведения следователь должен все время ориентировать свою аналитическую деятельность на реконструкцию личности преступника, его психологического портрета, исходя из конкретных следов и первичной информации о совершенном и скрываемом преступлении. Речь идет о непрерывном движении во внутреннем мыслительном плане от конкретных улик к образу преступника с его мотивами, целями и предпочтительными способами действий, имея в виду и обратный путь от определенного понимания личностных параметров к объяснению преступного акта.

Объяснение механизма психологической (личностной) связи между разными системами действий (уликами поведения) позволяет выйти на способ воздействия, а через него понять весь механизм образования мнимых признаков события. От них необходимо двигаться к субъекту преступления, имея при этом модель картины выявленных противоречий. Последняя должна подтверждаться при компонентном анализе ролевого общения, что позволяет выдвинуть ряд частных предположений либо общую версию и выйти на реальную картину происшедшего события.

Таким образом, специальная программа, направленная на выявление улик поведения как информационных сигналов о расследуемом событии, должна включать в себя анализ:

- 1) следов преступления;
- 2) данных, характеризующих общие признаки личности (рост, телосложение, вес; возраст; физическая сила и ловкость);
- 3) сведений, характеризующих социально-демографический облик (пол; возраст; образованность; национальность; район жительства; род занятий, профессия, уровень квалификации; семейное положение, наличие детей; опыт армейской службы; опыт занятий спортом; наличие криминального прошлого);
- 4) данных о психологических проявлениях (целях, мотивах, желаниях, потребностях; морально-психологическом облике: моральных качествах, ценностных ориентациях, отношении к жизненным и материальным ценностям, к людям, женщинам, детям; волевых особенностях: целеустремленности, настойчивости, упорстве, самообладании, выдержке, смелости, дерзости; психических состояниях, их характере и силе, степени напряженности, тревожности, страха, эффективности; интеллекте и его свойствах, умышленности и продуманности действий, расчелливости, сообразительности, хитрости, находчивости; внимательности, наблюдательности, осмотрительности, бдительности; психофизиологических качествах: чувствительности, устойчивости к риску, работоспособности, уравновешенности, скорости реакций; характере и степени совершенства общих знаний, навыков и умений; опыте военной службы; опыте занятий спортом; индивидуальных привычках; криминальных знаниях, навыках, умениях, опыте; знакомстве с потерпевшим и их взаимоотношений; знакомстве с местом преступления и его особенностями);
- 5) сложившейся следственной ситуации, а также:

6) выбор правильной линии поведения при контактах с преступниками, применение специально разработанных тактических приемов (эффекта внезапности, рефлексивного управления);

7) использование оперативно-розыскной информации о замыслах преступников;

8) определение следственных действий и необходимых мер оперативно-розыскного характера, создание нормальных условий для их осуществления, а также для фиксации противоправных действий;

9) предотвращение утечки доказательственной информации;

10) осуществление контроля за безопасностью лиц - носителей сведений о доказательствах и о такого же значения материальных объектах;

11) определение времени и обстоятельств проведения тактических комбинаций и необходимых для этого криминалистических средств;

12) разработку запасного варианта действий при осуществлении той или иной тактической комбинации<sup>12</sup>.

Правильное осмысление наблюдаемых фактов, установление их причинных отношений, построение обоснованных версий, оценка полученной информации - необходимые этапы в выявлении улик поведения преступника на предварительном следствии.

*А. В. Афанасьева*

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ

Современный вектор развития России подразумевает ее постепенный переход от индустриального общества к информационному. Глобализация, реальные возможности информационных и телекоммуникационных технологий создают модели сетевых связей и процессов развития во всех областях жизни общества. Вся система организации, управления и жизнеобеспечения должна изменяться с учетом этих причин и условий. Информационное общество должно быть гражданским, социальным, демократическим и сильным. Прогресс обеспечить могут лишь те, кто обладает широким спектром теоретических знаний и практических навыков, информацией, умением применять их на практике.

Гражданское общество, в структуру которого входят в первую очередь граждане, семья, партии, СМИ, бизнес-структуры, не должны противостоять государству, а должны взаимодействовать с органами власти в форме сотрудничества и дискуссий позитивного, конструктивного характера и постепенно включаться в сетевую систему инфокоммуникаций.

Уже сейчас все активнее идет работа по формированию в различных государствах мирового сообщества институтов «электронного государства», «электронного правительства» и т.д. Причем следует обратить внимание, прежде

<sup>12</sup>См.: Шаталов А.С. Оперативно-тактическая комбинация как мера по нейтрализации организованного противодействия расследованию уголовных дел // Организованное противодействие раскрытию и расследованию преступлений и меры по его нейтрализации. М., 1997. С 46; Петрова А.Н. Противодействие расследованию и меры его преодоления: Учеб. пособие. Волгоград, 2002. С. 12-31.

всего, на то, что концепции по их формированию никоша не основаны лишь на упрощении и удешевлении процедуры, всегда ставятся и содержательные задачи, сопряженные с идеями гражданского общества, прозрачности и доступности правосудия, борьбы с коррупцией, реализацией конституционного права на получение информации.

Серьезным препятствием на пути взаимопонимания государства и гражданского общества является не преодоленный пока информационный барьер. В сложившейся ситуации государство не может в полной мере выполнять управленческие функции, а гражданское общество до конца использовать самоуправленческий потенциал. Повышение эффективности функционирования органов исполнительной власти напрямую связано с обеспечением открытости, доступности для граждан, а также полезного результативного взаимодействия с институтами гражданского общества.

Правовое регулирование процессов развития информационного общества является одним из приоритетных направлений. Особое значение в связи с этим имеют два организационно важных документа: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Стратегия развития информационного общества Российской Федерации<sup>13</sup>.

В данных системообразующих документах намечены пути формирования информационного общества как общества гражданского, демократического, правового, социального, суверенного и открытого для международных контактов. Вместе с тем, по мнению специалистов ИГП РАН, План реализации Стратегии развития информационного общества Российской Федерации не мобилизует всех возможностей по усилению роли самих органов государственной власти в области создания условий для реализации идей Стратегии. Так, больше внимания в этом плане уделяется техническому обеспечению мероприятий - меньше организационному. В частности это касается раздела о создании электронного правительства<sup>14</sup>

Формирующееся в России информационное общество создает особую среду, в которой осуществляется деятельность государства. Требуют решения проблемы информационного взаимодействия на всех уровнях деятельности органов государственной власти и особенно органов исполнительной власти.

Сегодня исполнительная власть располагает огромными ресурсами: правовыми, информационными, экономическими, техническими, организационными, людскими и иными. Ее специфический характер проявляется в распространении на обширные территории и контингенты людей, требует постоянного внешнего контроля со стороны иных государственных структур, а также институтов гражданского общества. Принципиальным шагом в установлении четкого гражданского контроля над властью является

<sup>13</sup> См.: «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212) // Российская газета, № 34, 16.02.2008. См. также: Декларация принципов «Построение информационного общества» - глобальная задача в новом тысячелетии» от 12 декабря 2003 г. // Законодательство и практика масс-медиа. Вып. 1, январь 2004 г.

<sup>14</sup> См.: Бачило И.Л. Предпосылки укрепления правового регулирования инновационных процессов в публичном управлении на основе информационных технологий // Труды института государства и права № 5/2009. С. 19-20.



информационная прозрачность, открытость и доступность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В современном российском политическом лексиконе понятие прозрачности (транспарентности) власти имеет несколько значений. Его используют, когда хотят подчеркнуть превалирование корпоративных интересов над общенациональными. В данном контексте установление прозрачности власти в содержательном плане означает повышение уровня ее публичности, открытости, особенно в сфере принятия важных политических решений.

Требование прозрачности может исходить от самой власти. В этом случае оно обращено к бизнес-структурам с предложением перейти от системы индивидуальных договоренностей к прозрачным, открытым универсальным правилам взаимодействия, имеющим юридическое оформление. Понятие прозрачности может быть связано с характером организации коммуникации власти и общества. При этом базовой установкой является то, что власть должна реагировать на общественные запросы и в определенной мере оказывать влияние на их формирование.

Наряду с соответствующими правами Конституция РФ устанавливает обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц «обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом» (ст. 24). Права и обязанности в означенной сфере конституционно закреплены, но вместе с тем механизмы их реализации выражены не достаточно четко. В связи с этим, в 2006 г. был принят Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>15</sup>, несколько конкретизирующий право на доступ к информации и обязывающий Правительство РФ разработать процедурные вопросы. Данный нормативно правовой акт регулирует в основном порядок формирования информационных ресурсов, закрепляет обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию общедоступных информационных систем, а также право граждан и организаций обжаловать действия и решения органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленные на ограничение их права на доступ к информации.

В 2006 г. был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>16</sup>, предусматривающий также рассмотрение заявлений, представляющих собой просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод. В этом же году Федеральный закон «О персональных данных»<sup>17</sup> регламентировал доступ физических лиц к информации о себе.

В 2007 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект уже упомянутого Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Проект был рассмотрен и принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении еще 18 апреля 2007 г. 9 февраля 2009 г.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; Российская газета. 2011. 8 апр.

<sup>16</sup> См.: СЗ РФ, 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

<sup>17</sup> См.: СЗ РФ 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3451; СЗ РФ, 30.11.2009, N 48, ст. 5716.

Президентом России Д. Медведевым данный Федеральный закон был подписан<sup>18</sup>. Его основными целями является обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан РФ и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

У ученых и практиков вызывают вопросы, касающиеся механизма контроля за исполнением закона государственными органами и органами местного самоуправления. Так, контроль за обеспечением доступа к информации осуществляют руководители тех же самых органов, что представляется не совсем верным. Общие полномочия по надзору за соблюдением Закона возлагается и на органы прокуратуры, но, учитывая загруженность прокуроров, можно предположить, что надзор будет не достаточно эффективным.

Вопросы возникают и по отношению к п.2 ст.2 федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В данной статье указано, что если федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ и органов местного самоуправления, положения настоящего Федерального закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Так какой же закон является приоритетным?

В юридической литературе обращается внимание еще на одну проблему. Использование автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления де-факте является особым средством правового регулирования. В то же время де-юре общеобязательные правила поведения, закрепленные в программном коде системы, не являются легитимными и результат их применения может быть оспорен в судебном порядке. В этом смысле следует согласиться с предложением распространить на автоматизированные системы в сфере государственного и муниципального управления режима нормативного правового акта<sup>19</sup>.

Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>20</sup> призван внести свое лепту в реализации принципа открытости власти. Одно дело, как справедливо подмечено, опубликовать интервью с журналистом, на которое его собеседник согласился добровольно и сказал перед камерой лишь то, что он считает нужным, умолчав об обстоятельствах, огласки которых он не желает. И совершенно иное, когда журналист использует показания, данные в зале суда свидетелем или потерпевшим, предупрежденным об ответственности за уклонение, отказ от дачи показаний и за дачу ложных показаний. Отсюда, при решении вопроса о допуске журналиста на судебное заседание судье приходится делать непростой выбор между общественными интересом к информации и

<sup>18</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 776; 2011. № 29, ст. 4291

<sup>19</sup> См.: Амелин Р.В. Правовые аспекты разработки и применения автоматизированных информационных систем в государственном и муниципальном управлении. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 14-15.

<sup>20</sup> См.: СЗ РФ, 2008, № 52 (ч.1), ст. 6217.

интересами гражданина, которому не все равно как он будет выставлен не публичное обозрение в средствах массовой информации<sup>21</sup>.

Необходимо усилить взаимодействие судов со средствами массовой информации: осуществлять подготовку и предоставление журналистам справочно-информационных материалов, прессрелизов; ввести в практику выступления в СМИ представителей судов, судебного департамента; ввести обязанность отвечать на запросы СМИ; публиковать для широкого обозрения отчеты о деятельности каждого суда. Публикация в интернете судебных актов - важнейший элемент общественного контроля за деятельностью суда.

В контексте изложенного значение средств массовой информации трудно переоценить. Нужна четкая правовая регламентация их деятельности. Следует, на наш взгляд, присоединиться к точке зрения, согласно которой «возникла потребность прекратить «латать» действующий закон о средствах массовой информации многочисленными и практически не работающими поправками, разработать и принять с учетом передового зарубежного и международного опыта новый закон о свободе массовой информации в Российской Федерации»<sup>22</sup> Не утрачивает своей актуальности создание в перспективе такого правового акта как информационный кодекс, принятие которого «сняло» бы многочисленные правовые коллизии в информационном правовом поле.

Эффективность «работы» принципа открытости власти затрагивает проблемы самого широкого охвата состояния законодательства в целом, процедур и порядка законодательской деятельности. Анализ информационного законодательства обязывает не только добиваться качества нормативных правовых актов, но и понимать, как эти законы должны претворяться в жизнь.

*ВЛ. Афицкий*

## **ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАЦИИ НА ПРОЦЕССЫ РАСКРЫТИЯ, РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ОТОЖДЕСТВЛЕНИЯ ЛИЧНОСТИ НЕУСТАНОВЛЕННОГО ГРАЖДАНИНА**

Прошедший век вошел в историю как период грандиозных изменений, связанных, прежде всего, с быстрым научно-техническим и технологическим развитием. Неотвратно проявляется мультипликативный эффект открытий и изобретений, в первую очередь в области обработки информации и телекоммуникации. И каждый информационно-технологический прорыв оказывается все более глобальным, изменяющим облик цивилизации.

Вместе с тем, глобализация информационных процессов, сопровождающая общую мировую экономическую и социальную интеграцию, естественную миграцию населения, не только открыла новые возможности для прогрессивного развития человечества, но и вызвала одновременно ряд качественно новых глобальных угроз, в том числе и перед преступными посягательствами на жизнь и здоровье граждан. Современные технологии дали толчок не только свободной

<sup>21</sup> См.: Сусликов С.А. На пути к открытой власти // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / [редкол. В.Т. Кабышев (отв. ред. и др.)]. Вып. 10. Саратов, 2009. С. 130.

<sup>22</sup> Монахов В.П. Средства массовой информации: камо грядеши? // Труды института государства и права № 5/2009. С. 117.

торговле, глобализации и экономики, но и преступной деятельности. Разбившись на отдельные государства, установив границы, мы разделили политико-территориальное и социо-экономическое пространство, тогда как криминал, не только остался в тех же самых границах, но и расширил их. Это привело к усилению оттока капитала из России, многократному увеличению миграции населения из стран ближнего и дальнего зарубежья. Стали создаваться преступные кланы, синдикаты и группировки по территориально-национальному признаку. Резко вырос процент неопознанных трупов, т.к. многие из которых были, по всей видимости, из других регионов. И в картотеках, имеющихся в распоряжении правоохранительных органов, медицинских и военных организаций они не значатся.

В связи с этим и другими обстоятельствами, развитие государства определяет новые цели и задачи деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, обуславливающие необходимость совершенствования имеющихся и разработки новых методов и средств ее осуществления.

С содержательной точки зрения эта деятельность представляет собой процесс познания события преступления или установления личности погибшего, одной из важнейших особенностей которых является то обстоятельство, что оно по отношению к познающему его субъекту – это всегда событие прошлого. Выявление, фиксация, анализ и оценка собираемой в процессе раскрытия, расследования преступления и установления личности погибшего информация, составляет главную сущность познавательного аспекта этой деятельности, а сам этот процесс имеет ярко выраженный информационный характер.

Таким образом, обеспечение субъектов расследования, раскрытия преступления и отождествления неопознанного трупа необходимой информацией, является одной из важнейших задач правоохранительных органов по этим видам деятельности. Разработка теоретических основ информационного обеспечения, методов и средств, обеспечивающих получение разносторонней и максимально значимой информации, необходимой и достаточной для построения на ее основе системы судебных доказательств, - насущной задачей теории и практики борьбы с преступностью. Чем совершеннее эти средства и методы, больше основаны на новейших достижениях научно-технической революции и обладают всесторонней информативностью, тем точнее и быстрее решаются задачи, сопряженные с раскрытием и расследованием преступлений, а также установлением личности неопознанных трупов.

В криминалистике дефиниция «информация», является одним из центральных научных категорий: наряду с преступной деятельностью и судебно-следственной практикой. Она, порождаемая преступлением, зависящая от него и связанная с ним, выступает в качестве одного из объектов криминалистики.

С ее помощью раскрываются исследуемые свойства, новые стороны материальных объектов, социальных явлений и процессов, само понятие информации переросло из обиходных категорий в общенаучное понятие, которое, несмотря на свою распространенность, и по сей день вызывает огромное количество споров, дискуссий и по поводу которого имеется множество самых различных точек зрения. Например, Р.И. Поклонников, в своей работе «Феномен информации и информационного взаимодействия», писал: «Из всех наук теория информации и информатика, хотя и пользуются огромной и заслуженной популярностью и имеют неоспоримые успехи и достижения, в целом ряде

прикладных областей, но продолжают оставаться в несколько стесненном положении, ибо их центральное понятие - информация - остается строго неопределенным»<sup>23</sup>. По словам И.О. Кулиева: «...буквально, сколько авторов, пишущих об информации, столько и дефиниций этого феномена»<sup>24</sup>.

Применительно к нашему исследованию, не остается в стороне и информация, связанная с исследованием вопросов, касающихся различных аспектов деятельности по раскрытию, расследованию преступлений и установлению личности неопознанного трупа. С одной стороны, она рассматривается как объективно существующая, возникающая с момента совершения противоправного деяния. В данном случае информация, по мнению А.И. Трусова, «...охватывает отражение предметов и явлений в человеческом сознании, явлений и процессов друг в друге, вне связи с сознанием»<sup>25</sup>. Р.М. Ланцман, идет еще дальше. По его мнению, «...информация - это все то, что отличает одно явление от другого, либо характеризует различные состояния одного явления»<sup>26</sup>.

Мы придерживаемся взгляда Р.С. Белкина, который рассматривал информацию со стороны субъективного восприятия процесса. Уважаемый ученый, в своем труде «Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня», писал: «... процесс возникновения информации о преступлении и его участниках носит индивидуальный характер»<sup>27</sup>. И совместно с Винбергом А.И. они предложили информацию непосредственно связанную с потребителем и зависящую от него, что так же не является спорным. В их совместной работе «Криминалистика и доказывание (методологические проблемы)», они высказывают подобную точку зрения: «...информация всегда существует не вообще, а для кого-то и как таковая возникает только с появлением ее «потребителя»<sup>28</sup>.

Наука не стоит на месте и постоянно находится в развитии, поэтому в последнее время появился целый ряд работ, в которых предлагаются и несколько иные подходы к научному осмыслению понятия информации<sup>29</sup>. Оно, является одним из стержневых научных категорий в криминалистике. В связи с чем, наряду с преступной деятельностью и судебно-следственной практикой,

<sup>23</sup> Поклонников Р.И. Феномен информации и информационного воздействия (введение в семантическую теорию информации). С-Пб.: Анатолия, 2001. -С.6

<sup>24</sup> Кулиев И.О. Информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления (муниципалитетов) в сфере правопорядка. - М., Юридическая литература, 2002. - С.28.

<sup>25</sup> Трусов А.И. Судебное доказывание в свете идей кибернетики//Вопросы кибернетики и право. - М.: Наука, 1967. - С.20

<sup>26</sup> Ланцман Р.М. Использование возможностей кибернетики в криминалистической экспертизе и некоторые проблемы уголовно-судебного доказывания: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. - М., 1970. - С. 18.

<sup>27</sup> Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. - М.: Норма, 2001. - С.59.

<sup>28</sup> Белкин Р.С, Винберг А.И. Криминалистика и доказывание (методологические проблемы). - М: Юридическая литература, 1969. - С. 172.

<sup>29</sup> Выговтова Н.И. Понятие информации, ее криминалистическое значение//Вестник криминалистики / Отв. ред. А.Г. Филипов. Вып. 1 (9). - М.: Спарк, 2004. -С.34; Ишин А.М. Теоретические аспекты информационного обеспечения органов предварительного следствия в ходе расследования преступлений: Монография. -Калининград: Калининградский ЮИ МВД России, 2003; Овчинский А.С. Информация и оперативно-розыскная деятельность: Монография/Под ред. заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора В.И. Попова. - М.: ИНФРА-169с.

информация, как сообщалось выше, порождаяемая преступлением, зависящая от него и связанная с ним, выступает в качестве одного из объектов отечественной криминалистики.

Деятельность по раскрытию, расследованию преступлений и установлению личности неопознанных трупов всецело зависит от информации, в основе которой лежат информационные процессы, реализуемые путем осуществления совокупности действий, направленных на сбор, законодательно закрепленную фиксацию, анализ и оценку полученной информации. По образному выражению В.А. Образцова, «информация - это воздух, а информационные процессы – кровеносные сосуды» указанной деятельности<sup>30</sup>.

Мы видим, что информация неразрывно связана с возникновением и развитием научной теории информации. Исторически сложилось так, что термин «информация», происходит от латинского information означаящего «придание формы, свойств». В XIV веке так называли божественное «программирование». Суть, которого заключалась во вложении души и жизни в тело человека. По легенде, в XIV веке эта прерогатива Бога была присвоена рабби Левом, создавшим в пражском гетто глиняного «робота» – Голлема, который «оживал» всякий раз, когда хозяин вкладывал ему под язык «программу» – текст с именем Бога. Примерно в это же время слово «информация» стало означать и передачу знаний с помощью книг. Таким образом, смысл этого слова постепенно смещался от понятий «вдохновение», «оживление» к понятиям «сообщение», «сюжет», оставаясь при этом интуитивно понятным и не нуждающимся в точных определениях, а тем более философском анализе<sup>31</sup>.

В России термин «информация» появился в петровскую эпоху, но широкого распространения не получил. Лишь в конце XIX - начале XX века он стал использоваться в документах, книгах, газетах и журналах и употреблялся в смысле сообщения, осведомления, передачу сведения, о чем или о ком-либо.

Для обозначения информационных процессов, проводимых в рамках деятельности по раскрытию и расследованию преступлений, а также по отождествлению личности неопознанного трупа, используются такие понятия, как сведения, данные, экспертные заключения, в смысле сообщения, передачи знаний от человека человеку. Данные обстоятельства в полной мере отражают существовавший в то время «донаучный» уровень представлений об информации и о той роли, которую она играет в человеческой деятельности<sup>32</sup>.

Разработки указанных авторов, их научные положения и практические рекомендации, безусловно, внесли значительный вклад в развитие теории и практики борьбы с преступностью. Однако, поистине научное осмысление информационных основ деятельности по раскрытию, расследованию преступлений и установлению личности неопознанного трупа, стало возможным

<sup>30</sup> Образцов В.А. Криминалистика: Курс лекции. - М.: Юнифир, 1996. - С.57.

<sup>31</sup> Седов А.Е. Концепции информации в биологии: поиски междисциплинарной методологии и их особенности в отечественной науке// Институт истории естествознания и техники им. С.И. Вавилова РАН. Годичная научная конференция. - М.: Изд-во «Янус-К», 1997.-С. 95-100.

<sup>32</sup> Анушат Э. Искусство раскрытия преступлений и законы логики. -М.: ЛексЭст, 2001; Рейсе Р.А. Научная техника расследования преступлений. Курс лекций, прочтенных в г. Лозанне проф. Рейсом чином рус. судебного ведомства летом 1911 г. - СПб.: Сенатск. тип., 1912; Г. Шнейкерт. Тайна преступника и пути ее раскрытия (к учению о судебных доказательствах)//Тайна преступника. - М.: Книжная находка, 2002. -С. 19-104.

только со становлением и стремительным развитием научной теории информации, применении ее положений в теории криминалистики.

Стоит согласиться с мнением Н.И. Жукова, который справедливо заметил, что «... история науки, пожалуй, еще не знала такого широкого спектра разноречивых толкований, какой приходится на долю этой категории»<sup>33</sup>.

Данные предпосылки послужили дальнейшему совершенствованию теории информации, средств и систем связи, зарождению информатики и кибернетики. Родоначальником принято считать американского ученого-исследователя Клода Шеннона, который в 1948 году предложил концепцию математической теории связи. Она основывалась на представлении об информации как о некоей субстанции, существующей в реальном мире вне зависимости от субъекта. По словам К. Шеннона: «...основная идея теории связи потребовала разработки соответствующей теоретической базы. Это привело к формированию и развитию целого «семейства» самых различных учений об информации и, соответственно, подходов к определению самого понятия «информация»<sup>34</sup>. Первоначально она рассматривалась с количественного аспекта, связанного с решением прикладных задач связи, впоследствии выразившейся в теории.

Автор, резюмируя свою теорию для Encyclopedia Britannica, писал: «... что информацию можно рассматривать как нечто, весьма схожее с физической величиной, такой как масса или энергия»<sup>35</sup>.

Не смотря на узко прикладной характер математической теории связи, она явилась мощным импульсом к дальнейшему научному и философскому осмыслению понятия информации. Как заметил В.Н. Тростников, «... не всякое достижение в науке удостоивается названия «фундаментальное», а то новое, что содержалось в вышеупомянутой статье, считается именно фундаментальным вкладом в науку»<sup>36</sup>.

Это подтверждается дальнейшими исследованиями. Определение К. Шеннона, явилось отправной точкой, т.к. уже философское значение информации, как устраненной неопределенности, подтвердил французский ученый И. Ложе. Последний писал, что оно является всеобъемлющим, так как охватывает все уровни, на которых присутствует информация, будь то число градусов, характеризующих температуру, или выводы следственной комиссии<sup>37</sup>.

Понимание той роли, которую играет информация в деятельности по раскрытию, расследованию преступлений и отождествлению личности неустановленного гражданина, определило необходимость разработки целостной концепции информационного обеспечения. Достижения в области информатики и кибернетики, необходимо применять на практике. Проблема внедрения этих достижений и применения их практическими работниками, стоит очень остро. Она касается не только России, но и других стран тоже.

Существующий пробел ученых-исследователей и практиков необходимо устранять. В связи с чем, законодателю необходимо в кратчайшие сроки принимать соответствующие законы и положения регламентирующие

<sup>33</sup> Жуков Н.И. Информация (Философский анализ информации - центрального понятия кибернетики). - Минск: Наука и техника, 1966. - С.39.

<sup>34</sup> Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. - М.: Изд. ин. лит., 1963;

<sup>35</sup> Shannon CE. Information Theory//Encyclopedia Britannica. - 1972. - vol. 12. - P.246.

<sup>36</sup> Тростников В.Н. Человек и информация. - М.: Наука, 1970. - С.5

<sup>37</sup> Ложе И. Информационные системы: методы и средства. М., 1979.-105с.

правоприменителей. Яркий пример этому разработка и принятие закона о дактилоскопической и геномной регистрации повсеместно, с момента рождения или пересечения границ Российской Федерации. При вступлении указанного закона в силу, число подменов новорожденных в родильных домах, лиц без вести пропавших, детей, больных, лиц, не могущих сообщить о себе никаких сведений, скрывшихся от суда и следствия, неопознанных трупов резко сократиться. Работа в этом направлении ведется, но крайне слабо. Необходимо изменить самосознание граждан в том, что дактилоскопия и геномная регистрация ничего отрицательного в себе нести не могут и бояться этого не стоит. Инициатором должны выступить МВД РФ, Следственный комитет РФ, Прокуратура РФ, ФСБ России, МЧС России и Минздравсоцразвития. Помочь в этом должна информативная база правоохранительных органов, СМИ и др.

Вместе с тем, очевидно, что с информационной точки зрения проблема повышения результативности деятельности органов предварительного следствия по раскрытию и расследованию преступлений и отождествлению личности неопознанного трупа, не может быть сведена только к вопросу разработки и использования более эффективных методов и средств собирания необходимой криминалистически значимой информации. Она носит многофакторный характер и обусловлена проявлением, наряду с объективными, также и субъективных факторов, без учета которых невозможна разработка никаких криминалистических рекомендаций. Отбрасывать проявления всех этих факторов, действовать без их учета - значит утверждать, что процесс расследования преступления или отождествления происходит в идеальных условиях, в отсутствие противодействия расследованию со стороны преступных сообществ.

Этот факт в настоящее время представляется особенно актуальным, учитывая стремительную профессионализацию и компьютеризацию преступного сообщества, привлечение в их ряды высокообразованных и специально подготовленных лиц, имеющих отличную профессиональную подготовку и хорошее образование. Эти факторы способствуют расширению криминальной деятельности, проникновению ее во власть, в политику и экономику. Применение для достижения своих целей современных средств телекоммуникаций, инструментов разведывательного назначения, новейших разработок отечественных и зарубежных производителей. По сути, в рамках раскрытия и расследования преступлений сотрудники правоохранительных органов ведут настоящую борьбу за информацию, которая осуществляется в условиях усиливающегося информационно-технического противодействия со стороны преступных формирований. И выигрывает в этой схватке тот, кто сможет наиболее эффективно защитить свою информацию, заблокировать информационное поле для противника, обеспечить заслон незаконному проникновению и изъятию.

Отмеченное предопределяет то обстоятельство, что в рамках предварительного расследования, раскрытия преступлений и установления личности неопознанного трупа, помимо действий, направленных на собирание, фиксацию, исследование, оценку и использование криминалистически значимой информации, необходимо обеспечить ее защиту, в целях дальнейшего использования.



**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В УСЛОВИЯХ  
ПЕРЕХОДА К ИНФОРМАЦИОННОМУ ОБЩЕСТВУ**

«Кто владеет информацией - тот владеет миром»

*Натан и Якоб Ротшильды*

Конец XX и начало XXI в. характеризуются новым этапом научно-технической революции - внедрением во все сферы жизни инфокоммуникационных технологий - необходимой базы для перехода к информационному обществу, оказывающих огромное влияние на все аспекты нашей жизни. Как отмечается в Декларации принципов построения информационного общества (Декларации тысячелетия), такие технологии открывают совершенно новые перспективы достижения более высоких уровней развития.

В настоящее время в Российской Федерации сформировались необходимые условия для перехода к информационному обществу. Это отмечается и в Стратегии развития информационного общества в России, одобренной на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 25 июля 2007 г. (далее - Стратегия).

Стратегия является политическим документом и направлена на реализацию положений Окинавской Хартии глобального информационного общества и итоговых документов Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (Женева, 2003 г., Тунис, 2005 г.). В ней определены цели и принципы развития информационного общества в России, роль государства в данном процессе, предусмотрены основные мероприятия по достижению целей развития информационного общества в России.

Все используемые информационные технологии, включая электронную коммерцию, электронное правительство, информатизацию науки и образования, здравоохранения и т.д. рассматриваются сегодня как интегрированная, взаимосвязанная совокупность всей информационно-телекоммуникационной сферы и образуют фундамент для перехода к информационному обществу.

При этом особое внимание необходимо уделить вопросам информационной безопасности в самом широком смысле этого слова. Ведь глобализация открывает для нас не только новые возможности, но и создает определенные риски, и мы должны быть готовы адекватно парировать такие потенциальные угрозы, как, например, кибертерроризм.

В Российской Федерации есть необходимые условия для интенсификации развития информационного общества. Это не только быстрые темпы развития рынка телекоммуникаций, инфокоммуникационных технологий, информационных продуктов и услуг, совершенствование информационной инфраструктуры и использование информационных технологий во всех сферах жизни общества, но и развитие системы нормативно-правового регулирования отношений в области создания и использования инфокоммуникационных технологий.

Правовые проблемы регулирования информационных отношений при

построении информационного общества в России в настоящее время нуждаются в тщательном исследовании, поскольку резко ускоряющиеся информационно-коммуникативные процессы глобализации эволюционируют в качественно новое состояние - режим реального времени. Возникающие в связи с этим новые общественные отношения нуждаются в адекватном правовом регулировании.

Одним из необходимых условий развития информационного общества является развитие системы нормативного правового регулирования отношений в области создания и использования информационно-телекоммуникационных технологий. В то же время будет справедливым признать, что именно общественные отношения в информационной сфере, пронизывающей сегодня практически все области жизнедеятельности человека, общества и государства, являются импульсом, влияющим на развитие информационного законодательства.

Наряду с возрастанием роли информации в жизни общества происходит изменение и переосмысление связанных с ней отношений и понятий, что получает отражение в правовом регулировании и, соответственно, в нормотворческой деятельности.

В настоящее время продолжается правовая реформа, активные законотворческие процессы идут практически во всех отраслях законодательства. Не является исключением и информационное законодательство, а особенно такая его подотрасль, как законодательство в области обеспечения информационной безопасности.

Сегодня новые тенденции в развитии информационного права и информационного законодательства в Российской Федерации в первую очередь связывают с принятием в июле 2006 г. новых основополагающих федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>38</sup> и «О персональных данных»<sup>39</sup>.

Дискуссии в оценках нового, так называемого трехглавого **закона** «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» неизбежны, поскольку среди специалистов в этой области существуют зачастую полярные позиции как в отношении правовой природы информации - ключевого понятия в информационной сфере, так и необходимости правового закрепления целого ряда понятий и терминов, широко применяемых в информационной сфере (например, таких как информационные ресурсы, информатизация и других).

При этом нельзя не согласиться с тем, что в указанном федеральном законе есть определенные преимущества по сравнению с предыдущим **законом** 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации», который, конечно, за истекшее десятилетие нуждался в совершенствовании. Изменены были не только название закона, но и структура, исключена преамбула, появились новые нормы, и уточнены цели и сфера действия закона, внесены изменения в терминологический аппарат законопроекта (были уточнены определения понятий «информационные технологии», «обладатель информации», «доступ к информации» и др). Иначе, но отнюдь не бесспорно, сформулированы

<sup>38</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // РГ. 2006. 29 июля.

<sup>39</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // РГ. 2006. 29 июля.

положения об информации как объекте правового регулирования, а также определены права и обязанности обладателя информации.

Не меньшее значение в развитии информационного законодательства имеют ратификация Российской Федерацией Европейской **Конвенции** о защите физических лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера и принятие Федерального закона «О персональных данных».

Следует признать, что формирование правовых основ единого информационно-телекоммуникационного пространства России тесно связано с международным и зарубежным опытом и должно осуществляться на основе принципа системности и сбалансированности правовых норм с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Эта тенденция в развитии информационного законодательства в России особенно очевидна в связи с необходимостью правового урегулирования целого ряда вопросов, касающихся использования Интернета в противоправных целях, особенно в террористических и экстремистских целях, что является проблемой международного масштаба.

В этой связи следует отметить, что Российская Федерация с 2000 г. является участницей большинства международных договоров по борьбе с терроризмом, содержащих общепризнанные принципы и нормы международного права в сфере пресечения пропаганды терроризма и насильственного экстремизма, связанных с использованием глобальных информационных систем.

В законодательство Российской Федерации необходимо имплементировать, прежде всего, правовые нормы, устанавливающие ограничения вредного содержания информации, коммуникационных и информационных услуг в Интернете в соответствии с определенным набором признаков. Несомненный интерес представляют предложения о создании международного органа при ООН, координирующего управление в Интернете с учетом ее трансграничного характера.

Хотя ст. 10 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусмотрена обязательная идентификация обладателя информации или ее распространителя и запрещено распространение информации, за которую установлена административная и уголовная ответственность, однако правовой механизм реализации этой правовой нормы не разработан.

Очевидно, что информационное законодательство Российской Федерации не охватывает всего сложившегося многообразия отношений, связанных с пресечением деятельности противоправных Интернет-сайтов. Представляется, что в федеральном законодательстве должен быть определен правовой механизм признания вредного содержания информации в сети Интернет, установлены обязанности провайдеров по удалению информации экстремистского и террористического толка. В этой связи следует отметить, что представители Российской Федерации принимают активное участие в деятельности группы экспертов Римской/Лионской «группы восьми» по борьбе с транснациональной организованной преступностью. В частности, в рамках подгруппы по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий разрабатываются проекты, направленные на обеспечение международной информационной безопасности (борьба с анонимностью и использованием сети Интернет в террористических целях, а также борьба с киберпреступностью, взаимодействие с интернет-

провайдерами и др.).

В развитии информационного законодательства в России, несомненно, важной является разработка законопроектов по вопросам доступа к информации, особенно к информации о деятельности государственных органов, так называемой публичной информации. Решение этой проблемы необходимо в целях обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти, что является обязательным требованием по международным обязательствам, вытекающим из конвенций ООН и Совета Европы по борьбе с коррупцией. Положительным является тот факт, что в 2009 году после 2 лет рассмотрения законопроекта в ГД РФ, был принят ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>40</sup> и ФЗ от 22 декабря 2008 года №262-ФЗ «О доступе к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>41</sup>.

Осуществление правосудия сегодня также нуждается в применении информационных технологий, подтверждении подлинности электронных судебных документов, и уже появилось правовое понятие «электронное обеспечение правосудия». Разработана Государственная автоматизированная система «Правосудие», и ведется работа по подготовке соответствующих процессуальных норм.

Во вступительном слове на заседании Совета Безопасности по вопросу развития информационного общества в России Президент РФ В.В. Путин отметил, что использование информационных технологий должно служить обязательным критерием эффективности работы ведомств, властей регионов и органов местного самоуправления. Для этого уже сейчас надо выработать объективные оценочные показатели развития и внедрения этих технологий.

Следует отметить, что в рамках административной реформы продолжается активная разработка административных регламентов, которые направлены как на повышение эффективности государственного управления, так и в значительной степени на совершенствование оказания гражданам публичных услуг.

Нельзя переоценить и значение для развития информационного законодательства принятой в 2006 г. части четвертой Гражданского кодекса РФ<sup>42</sup>, направленной на защиту интеллектуальной собственности.

Информационные технологии настолько пронизывают нашу жизнь, а информационная сфера так многогранна, что правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества, приобретает практически первостепенное значение. Однако законодательство в этой сфере должно стать взаимосогласованной и эффективной системой на основе общепризнанных норм и принципов международного права, поэтому так важен системный подход при его дальнейшей разработке.

Учитывая отмеченные современные тенденции в развитии правового

<sup>40</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // РГ. 2009. 13 февраля.

<sup>41</sup> Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" // РГ. 2008. 26 декабря.

<sup>42</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 8 ноября 2008 г.) // РГ. 2008. 22 дек. № 289.

регулирования в области обеспечения информационной безопасности, большой массив не всегда согласованных правовых актов, касающихся информационной сферы, и комплексный характер информационного законодательства в целом, а также необходимость имплементации международных правовых норм, представляется целесообразной разработка Основ законодательства Российской Федерации об обеспечении информационной безопасности. Принятие такого правового акта необходимо для развития и совершенствования соответствующего правового регулирования в субъектах РФ. На федеральном уровне также требуется разработка сводного кодифицированного законодательного акта, регулирующего правоотношения в информационной сфере и направленного на совершенствование законодательства в информационной сфере, законодательное закрепление единых основ правового регулирования отношений, возникающих при реализации различными субъектами права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, осуществление деятельности по формированию, хранению и использованию информационных ресурсов и систем, необходимых органам государственной власти и местного самоуправления в целях реализации их задач и функций.

В связи с этим одно из важнейших требований - сочетание текущей правотворческой деятельности и систематизации законодательства. Этот вопрос имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение как для нормотворческой, так и правоприменительной деятельности.

Как показывает анализ нормотворческой деятельности в информационно-телекоммуникационной сфере, разработчикам законопроектов достаточно сложно учитывать все законодательство по вопросам, составляющим содержание проекта нового закона. Выполнить такую задачу нелегко в связи с тем, что действующие нормы права, касающиеся информационной сферы, разбросаны по правовым актам различных отраслей законодательства. Поручения о приведении нормативных правовых актов в соответствие в связи с принятием новых актов хотя и содержатся почти в каждом федеральном законе, но не всегда в полной мере реализуются. Так, значительное количество отсылочных норм, предусматривающих принятие нормативных правовых актов различного уровня, содержалось, как уже отмечалось, в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации». Однако за десять лет его действия они так и не были приняты. Аналогичные проблемы связаны с реализацией Федерального закона «Об электронной цифровой подписи»<sup>43</sup>.

Это позволяет констатировать, что современный этап развития федерального законодательства в информационной сфере характеризуется дальнейшим разрастанием несоординированных правовых актов, дублирующих или нередко содержащих противоречивые нормы. В быстро развивающейся информационно-телекоммуникационной сфере правовое регулирование требует также должной динамики и взвешенного подхода к качеству таких законопроектов. При этом периодическое обновление содержания всего объема законодательства по мере изменения отдельных его норм приводит к выводу о необходимости принятия нового акта, имеющего кодифицированный характер.

Современное информационное законодательство требует глубокого

<sup>43</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 1-ФЗ "Об электронной цифровой подписи" / / РГ. 2002.12 января.

научного системного анализа для выявления пробелов и противоречий, определения как теоретических, так и практических связей с другими отраслями законодательства.

При кодификации информационного законодательства необходимо выделить следующие основные направления:

- устранение его внутренних противоречий, а также противоречий норм информационного законодательства общепризнанным нормам международного права и международным договорам Российской Федерации (презумпция соответствия);

- законодательное разграничение полномочий в области применения информационных технологий между органами государственной власти и органами местного самоуправления Российской Федерации;

- закрепление правовых гарантий презумпции открытости информации, затрагивающей права и интересы каждого в целях реализации конституционных прав и ограничений на получение информации в интересах защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц, основ конституционного строя, обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства;

- правовое урегулирование применения электронного документооборота на основе совершенствования общих требований к документообороту, включая создание и использование средств его обеспечения.

Представляется, что теоретические и методологические основы государственного регулирования в информационной сфере целесообразно сосредоточить в едином документе концептуального характера, определяющем вектор развития соответствующего законодательства и позволяющем максимально учесть его состояние. Задача формирования нормативной правовой базы в информационной сфере должна обеспечивать каждому возможности иметь доступ к информации, идеям и знаниям, вносить в эти области свой вклад при построении открытого информационного общества.

*Г.М. Барашков*

## **ОСОБЕННОСТИ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Становление гражданского общества в современной России происходило в уникальной исторической ситуации: исчерпанность советской модели организации социума выжалась в процессах его самораспада. Облик гражданского общества складывался в начале 1990-х годов под воздействием адаптировавшихся к новым реалиям старых советских структур, выпадения из социальных отношений большого количества людей и разного рода тенденций, структурирующих новый тип социума. В этой связи анализ особенностей взаимоотношений государства и институтов гражданского общества в России предполагает рассмотрение развития и современного состояния политических партий и групп интересов, а также общей эволюции принципов взаимодействия данных институтов и государства в процессах выработки публичной политики. Интересным представляется и изменение принципов выработки политических

решений в связи с трансформацией модели социально-политического взаимодействия.

В своем развитии современные политические партии в России прошли три основных этапа:

1. становление политического плюрализма в СССР и соответственно России до развала СССР (1986 - 1991гг.);
2. формирование политических партий в процессе электоральной борьбы (1992 - 1999 гг.);
3. превращение политических партий в политико-административных агентов государства (с 2003г.).

Избирательный цикл 2003 - 2007 годов существенно изменили партийно - политический спектр России. Роль доминирующей партии стала выполнять «Единая Россия», которая стала называться партией власти. Левые партии были значительно потеснены, а правым либеральным партиям СПС и «Яблоку» не удалось пройти в парламент.

Превращение партий в политико-административных агентов государства является характерной чертой современного этапа партийного строительства. К президентскому лагерю можно отнести все партии, кроме разве что КПРФ, Две трети парламента поддерживают правительство. Отсюда напрашивается вопрос, а является ли еще Госдума местом политического противоборства», или «местом для дискуссий». Хотя этот процесс неравномерен и в разной степени касается всех партий, тем не менее ряд существенных характеристик отрыва партий от исходных интересов формирующегося гражданского общества заставляет говорить о том, что партийно - политическое общество в России все ближе смыкается с государством.

Одним из факторов подтверждающим данный тезис является образование в канун выборов 2011 года народных фронтов, прежде всего, конечно, ОНФ, как наиболее многочисленного и созданного под патронажем власти. Власть ищет новые формы взаимодействия с обществом. Это объясняется тем, что старая модель построения гражданского общества в целом не вписывается в концепцию «вертикали власти», и вызывает лишние проблемы для власти. Но провозглашенные с высоких трибун заявления о необходимости построения в России гражданского общества и демократизации страны должны подкрепляться на практике, что собственно говоря, и подталкивает власть на поиск модели гражданского общества в России, отвечающей текущему моменту. Создание таких объединенных фронтов должно создать определенную иллюзию тесного взаимодействия власти и общества, соучастия, взаимного интереса на благо общей цели. И именно через такие фронты власть может контролировать и управлять ситуацией, а общественные организации превратятся в филиал партии власти. Таким образом, гражданское развитие происходит не через участие граждан в равноправном диалоге с органами государственной власти, а через процессы задаваемые и управляемые «сверху».

Более того, создание подобного рода объединений является признанием недееспособности или ограниченной дееспособности российских политических партий. Российская партийная система, а, следовательно, и политическая система переживает серьезный кризис. Партии, либо создаются по велению администрации Президента, либо не могут быть зарегистрированными. Действующие же партии, даже те, которые заявляют о своей оппозиционности,

находятся под давлением властей, что, безусловно, сковывает их инициативу. Возможно, что новый закон о политических партиях<sup>44</sup>, и недавние инициативы Президента переломят данную негативную тенденцию.

Исследуя группы интересов в современной России, следует отметить, что данные группы, так же как и партии, прошли три основных этапа:

1. возникновение и функционирование групп интересов в СССР (середина 1950-х - начало 1990-х годов);
2. признание групп интересов в качестве легитимных субъектов политики и возникновение открытой межгрупповой конкурентной борьбы (начало 1990-х - 1999 год);
3. ограничение группового плюрализма и превращение наиболее значительных групп интересов в политико-административных и социальных агентов государства (с 2000 года).

Возникновение в СССР групп интересов относится к середине 1950-х - середине 1960-х годов и связано с либерализацией политического режима, в результате чего внутри властно-управленческого аппарата, вокруг различных его элементов (ведомств, отраслей, предприятий и так далее) начали формироваться многочисленные партикулярные группы интересов.

Исследователь Г. Скиллинг полагал весьма важным изучение процессов артикуляции и агрегации интересов в условиях, когда советская политика уже не была направлена на революционное преобразование общества, однако автономная политическая мобилизация, свобода слова и свобода организации отсутствовали. Он утверждал, что «индустриализация породила в Советском Союзе разнообразные организованные и не организованные интересы, взаимодействие которых на политической арене необходимо принимать во внимание при объяснении политической борьбы и ее исходов»<sup>45</sup>.

В целом, можно сказать, что в СССР группы интересов оказывали существенное воздействие на процессы выработки государственной политики и формировались вокруг ведомственных и региональных административно-бюрократических структур. Среди наиболее влиятельных групп интересов в СССР исследователи выделяют как ряд отраслевых комплексов (военно-промышленный, строительный, горно-металлургический, топливно-энергетический, химический, аграрный, машиностроительный), так и несколько наиболее значимых региональных партийно - государственных групп (московская, ленинградская, украинская)<sup>46</sup>.

Признание групп интересов в качестве легитимных субъектов политики и возникновение открытой межгрупповой конкурентной борьбы происходит в начале 1990-х годов и связано с политической (демократизация политической системы) и экономической (введение рыночных институтов) трансформацией российского общества.

Наиболее заметными в этот период становятся группы интересов, связанные с так называемыми «олигархами», интегрированными финансово-промышленными группами, крупнейшими банками и различными частями

<sup>44</sup> ФЗ от 2 апреля 2012 года №28 - ФЗ //Российская газета, №73. 04.04.2012.

<sup>45</sup> Циг. по: Бресдауэр Дж. В защиту советологии // Современная сравнительная политология: хрестоматия. М., 1997. С. 267.

<sup>46</sup> См.: Лепехин В. Лоббизм. М., 1995. С. 3 – 24; Лоббизм в России: Этапы большого пути. М., 1995. С. 10-14.



бюрократического аппарата<sup>47</sup>. Социально-экономической основой для появления указанных групп интересов послужили особенности экономической реформы в современной России. В первую очередь, - это номенклатурный характер отечественной приватизации, которая не только не размыла систему номенклатурно-бюрократического «рынка власти», но и закрепила взаимоотношения государства и вновь возникшего бизнеса на основе принципов бюрократического рынка с неразделенностью экономической и политической власти, и перманентной конверсией власти в собственность и собственность во власть<sup>48</sup>. Данная система, будучи модифицированным вариантом советского административного рынка, привела к формированию привилегированных групп интересов, обладающих доминирующим влиянием на принятие важнейших политических решений. Такие группы возникли на основе экономической олигархии, сконцентрировавшей в своих руках весомую долю национального богатства, и наиболее организованных частей бюрократического аппарата, «приватизировавших» значительный административный ресурс государства<sup>49</sup>.

Доминирующее положение указанных групп интересов объяснялось как характерной для того периода десубъективизацией государства, так и слабым развитием массовых, не связанных с олигархическими и бюрократическими структурами, групп интересов.

Анализируя в этой связи степень общественно-политической активности граждан и уровень развития институтов гражданского общества в России в 1990-х годов, можно сказать, что, несмотря на сопоставимые с общеевропейскими показатели интереса к политике, количество россиян, участвовавших в общественно-политической деятельности было крайне мало. Исходя из вышесказанного, не вызывает удивление и низкие показатели развития третьего сектора в России в 1990-х годов. Несмотря на высокие цифры официальной статистики относительно негосударственных и некоммерческих организаций, реально вели активную деятельность небольшой процент этих организаций.

Большое количество партий, некоммерческих организаций в России в этот период не может считаться истинным индикатором состояния институтов гражданского общества. Большинство из них не обладало чертами подлинно гражданских ассоциаций и было отчуждено от основной массы граждан и формально представляемых ими социальных групп, не доверяющих им и не видящих в них защитников своих интересов<sup>50</sup>.

Таким образом, слабость институтов гражданского общества, низкая социально-политическая активность граждан, отсутствие гражданской

<sup>47</sup> См.: Гаман-Голутвина О. В. Бюрократия или олигархия? // Куда идет Россия?.. Власть, общество, личность. М., 2000. С. 162 – 172; Кива А. В. Российская олигархия: общее и особенное // Общественные науки и современность. 2000. № 2. С. 18 - 28; Лепехин В. А. От административно-политической диктатуры к финансовой олигархии // Общественные науки и современность. 1999. №1 С.66 - 82.

<sup>48</sup> См.: Павроз А.В. Генезис российской экономической олигархии (начало - середина 90-х годов) //Современные аспекты экономики. 2004. №3 (54). С. 197 - 202.

<sup>49</sup> См.: Кордонский С. Рынки власти: Административные рынки СССР и России. М., 2000. С. 45.; Найшуль В. Высшая и последняя стадия социализма //Погружение в трясину: (Анатомия застоя). М., 1991. С. 31 - 62.

<sup>50</sup> См.: Гордон Л.А., Клопов Э.В. Потери и обретения в России девяностых. В 2т. М., 2000; Дилигенский Г.Г. Существует ли в России гражданское общество? //Поговорим о гражданском обществе. М., 2001.

компетентности, неготовность большей части населения к продуктивному освоению демократических институтов и эффективным коллективным действиям с целью отстаивания своих интересов с неизбежностью способствовали доминированию наиболее организованных, привилегированных групп интересов, представляющих верхние страты российского общества в системе социально-политического взаимодействия. Стоит согласиться с выводом Р. Саквы о том, что Россия того периода «сложная система элит подменила собой развитие гражданского общества»<sup>51</sup>.

Современный этап развития групп интересов в России берет начало в 2000 году и связан с реформами президента В.В. Путина, характеризуясь в превращение наиболее значительных групп интересов в политико-административных и социальных групп государства. Он определяется тремя основными тенденциями.

Во-первых, становятся заметными укрепление российской государственности и ограничение возможностей функционирования и влияния бюрократических групп интересов. Данная тенденция нашла отражение в целом ряде политико-административных преобразований (консолидация центральных политико-государственных институтов, реформа федеративных отношений, административной реформы и т.п.) и ознаменовала собой отказ от прежнего типа лидерства, основанного на слабоструктурированном, внеинституциональном характере политического господства. Президент признавался в качестве центра принятия политических решений лишь благодаря роли арбитра в перманентном конфликте различных властных группировок. Конфликт генерировался постоянным противопоставлением различных политических институтов. В такой форме воплощался принцип «сдержек и противовесов».

В.В. Путиным была принята новая модель политико-административного правления, в центре которой находился уже не столько «управляемый конфликт» различных частей государственного аппарата, сколько система иерархического подчинения основных политико-административных институтов президентской власти. Таким образом, указанная тенденция привела к интеграции на корпоративистских началах подавляющего большинства бюрократических групп интересов в единую властно-управленческую вертикаль во главе с президентом страны.

Во-вторых, влияние групп интересов крупного российского бизнеса на государственную политику претерпело ограничения и изменения. Данная тенденция проявилась в формулировании новых, неформальных правил взаимодействия бизнеса и государства, в соответствии с которыми большой бизнес должен:

- быть лоялен по отношению к государству;
- спонсировать экономические, социальные и политические проекты власти;
- принять на себя социальную ответственность за отрасли и регионы, где он доминирует;
- не поддерживать оппозицию<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Саква Р. Режимная система и гражданское общество в России //Полис. 1997. №1. С. 79.

<sup>52</sup> Мухин А.А. Новые правила игры для большого бизнеса, продиктованные логикой правления В.В. Путина. - М., 2002. С. 4.

Таким образом, в результате принятия данных правил произошло не только сокращение политического влияния групп интересов крупного бизнеса, но и фактическое включение данных групп на основе корпоративистских механизмов в действующую политико-административную вертикаль власти.

В-третьих, власть пытается включить в управленческую вертикаль массовые, не элитные группы интересов. Данная тенденция выразилась в создании сверху целого ряда институтов социально-политического взаимодействия (гражданские форумы, общественная палата и так далее), цель которых состоит в инкорпорации наиболее влиятельных общественных организаций для их использования в качестве медиаторов государства в диалоге с обществом. Таким образом, предполагается, что все наиболее значительные массовые группы интересов будут интегрированы в сформированную в России политико-административную вертикаль власти.

Таким образом, современный политический режим России предполагает отход от плюралистической и возвращение к корпоративистской модели взаимодействия государства и институтов гражданского общества. И хотя принципы социально - политического взаимодействия за последнее время существенно трансформировались, качественное состояние институтов гражданского общества не претерпело значительных изменений. На настоящий момент уровень развития указанных институтов в России все еще остается крайне низким по сравнению с ведущими демократическими странами мира. Данное обстоятельство определяется такими фундаментальными факторами, присущими российскому обществу, как низкий уровень социального доверия и отсутствие эффективных навыков социальной самоорганизации.

Следует отметить крайне низкий уровень институционализированных форм социально-политического участия граждан в деятельности политических партий, профсоюзах, общественных и религиозных организациях, органах местного самоуправления. Среди основных причин общественной и политической пассивности россиян доминируют такие как занятость своими делами и уверенность в том, что их общественная деятельность не будет результативной. К негативным факторам влияющим на гражданскую активность граждан можно отнести разобщенность, отсутствие взаимопомощи и сопричастности.

Уровень развития институтов гражданского общества и их функциональность в современной России является явно недостаточным. Не имеет однозначного ответа вопрос, каким образом может сказаться ограничение политического плюрализма, характерное для современного политического режима, на развитии институтов гражданского общества в России. С одной стороны, пресечение чрезмерного влияния привилегированных элитарных групп интересов создает некоторый простор для самоорганизации не элитных групп общества, что делает систему социально-политического взаимодействия более сбалансированной. С другой - все более закрытый, властноцентрический характер данной системы не способствует деятельному включению различных социально-политических сил в процессы выработки государственной политики и сокращает возможности эффективного социально-политического взаимодействия.

## РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глобализация информационного пространства на современном этапе цивилизационного развития общества предопределила значение и роль информации как универсального эквивалента в межсубъектных отношениях социальных институтов. Стремление к формированию развитого информационного общества является одним из направлений национальной государственной политики многих демократических стран, в том числе и России. Как отмечается в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, основной целью его формирования и развития является повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, а также совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных технологий<sup>53</sup>.

За последнее десятилетие в Российской Федерации были приняты многочисленные акты, направленные на регулирование общественных отношений, центральным элементом которых выступает информация, информационные технологии. Формализация такого рода отношений призвана не только упорядочить коммуникацию человека, общества и государства, но и облегчить взаимодействие данных субъектов. Вышесказанное приобретает особую актуальность в процедурах контрольной деятельности в отношении органов государственной власти со стороны институтов гражданского общества и самих граждан.

Информационная открытость системы государственного управления представляется одним из наиболее проблематичных аспектов функционирования политической власти, характеризующихся, главным образом, достаточно частым возникновением ситуаций, когда органы государственной власти просто «не желают» предоставлять заинтересованным гражданам и организациям информацию о своей деятельности. Необходимость решения данного вопроса кроется в его обусловленности конституционным содержанием, гарантирующим право граждан на информацию, а также конституционном позиционировании народа в виде источника власти.

В соответствии с Указом Президента РФ «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц должна осуществляться на принципах информационной открытости, что выражается:

- в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;
- в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях;

<sup>53</sup> См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 // РГ. № 34 от 16.02.2008 г.

- в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан;

- в создании условий для обеспечения граждан Российской Федерации зарубежными информационными продуктами и оказания им информационных услуг, имеющих зарубежное происхождение<sup>54</sup>.

Участвуя в политической жизни, взаимодействуя с органами власти в процессе принятия управленческих решений, гражданами в достаточной мере реализуется принцип народовластия только при условии полной информационной прозрачности государственных структур, конечно, в пределах, установленных законодательством. Однако, в случае создания искусственных барьеров в получении информации, закрытости системы государственных органов происходит искажение волеизъявления граждан, нарушение их прав и свобод, что оказывает дестабилизирующее влияние на развитие и демократизацию общественных отношений, главным образом, по причине развития коррупционных практик. Данный тезис подтверждает профессор М.Н. Афанасьев, который отмечает, что доступ к информации о деятельности органов государственной власти позволяет решить следующие задачи: обеспечение личной свободы, социальных и гражданских прав людей в условиях концентрации колоссальной власти и возможностей манипулировать общественным мнением у государственных структур и олигополий; повышение социальной эффективности органов публичной власти и управления, борьба с коррупцией; экологическая ответственность государств и бизнеса<sup>55</sup>.

Безусловным представляется тот факт, что открытость органов власти способствует повышению легитимности принимаемых решений, так как граждане либо непосредственно участвуют в данном процессе, либо обладают возможностью наблюдать за процедурой принятия решений. Поэтому с этой точки зрения, государство должно быть само заинтересовано в обеспечении прозрачности своей деятельности, создавая четкие и функциональные механизмы доступа к информации. Как справедливо отмечает Е.В. Макарихин: «Полноценное ознакомление граждан с работой органов власти не является отдельной самостоятельной ценностью, если интересы и запросы гражданского общества не воспринимаются властью в полной мере»<sup>56</sup>.

Публичность и открытость власти определяются в соответствии со ст. 3 федерального закона «О противодействии коррупции» (далее - Закон о противодействии коррупции) как один из основных принципов противодействия коррупции<sup>57</sup>. Важную роль в данном процессе, по нашему мнению, должны играть институты гражданского общества, осуществляющие общественный контроль за деятельностью государственных органов. Данной точки зрения придерживается Э.В. Талапина, которая, рассматривая информационную

<sup>54</sup> См.: О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию: Указ Президента Российской Федерации от 31.12.1993 г. № 2334 (ред. от 01.09.2000 г.) // РГ. 1994. № 4; 2000. № 173.

<sup>55</sup> См.: Афанасьев М.Н. Императив постиндустриальной демократии - информационная открытость власти // Общественные науки и современность. 2010. № 3. С. 117.

<sup>56</sup> Макарихин Е.В. Информационная открытость органов власти: состояние, пути развития // Аналитический вестник Совета Федерации. 2011. № 24. С. 31.

<sup>57</sup> См.: О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 29.12.2012 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6228; РГ. № 303 от 31.12.2012 г.

открытость как превентивную антикоррупционную меру, отмечает обеспечительную функцию контроля общества за деятельностью государственного аппарата, а также участие гражданского общества в принятии управленческих решений<sup>58</sup>.

Важность организации общественного контроля и функционирования институтов гражданского общества как эффективного антикоррупционного средства подчеркивается содержанием Закона о противодействии коррупции, в котором развитие институтов общественного контроля называется в качестве одной из профилактических мер в борьбе с коррупцией, а также основным направлением деятельности государственных органов в сфере повышения эффективности противодействия коррупции. Более четко ключевые аспекты противодействия коррупции посредством развития системы общественного контроля сформулированы в указе Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»<sup>59</sup>, которым, в частности предусматривается, в целях формирования целостной системы общественного контроля разработать проект федерального закона об общественном контроле, в котором предполагается определить полномочия институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Более того, Правительству РФ, в соответствии с вышеуказанным документом, в целях формирования дополнительных механизмов общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных учреждений и повышения эффективности деятельности органов государственного управления и качества принимаемых ими решений необходимо организовать внедрение единого портала бюджетной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что оба направления в настоящее время активно разрабатываются для их последующего внедрения в систему государственного управления. Так, в 2011 году была утверждена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», которая определила основной целью данной системы обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами<sup>60</sup>. По замыслу ее создателей, размещение информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации создаст условия для

<sup>58</sup> См.: Тадапина Э.В. Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию // Государство и право. 2011. № 3. С. 6.

<sup>59</sup> См.: О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 13.03.2012 г. № 297 // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст.1391.

<sup>60</sup> См.: О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 г. № 1275-р // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

формирования механизмов общественного контроля за деятельностью организаций сектора государственного управления, повышения эффективности деятельности органов государственного управления и качества принимаемых ими решений, а также подотчетности деятельности публично-правовых образований.

С принятием специального федерального закона об общественном контроле за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления дело обстоит намного сложнее, так как он еще находится на стадии разработки. Общественной палатой РФ подготовлен проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», объектом регулирования которого является деятельность федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, деятельность государственных и муниципальных организаций, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, коммерческих организаций, когда такая деятельность затрагивает общественные интересы<sup>61</sup>.

Другими словами, в соответствии с предложенным законопроектом, общественный контроль может осуществляться не только в отношении государственных и муниципальных органов, но и самих институтов гражданского общества, а также бизнеса. На наш взгляд, такая расширительная трактовка сферы применения общественного контроля, во-первых, выходит за рамки установлений рассмотренного выше Указа Президента РФ от 13.03.2012 г. № 297, который четко определяет, на что должен быть направлен общественный контроль. Во-вторых, неограниченный круг объектов контрольной деятельности не будет способствовать эффективности реализации положений данного закона. Более того, предполагая в числе объектов общественного контроля сами институты гражданского общества, реализация данного проекта может рассматриваться как косвенное вмешательство государства в сферу гражданского общества, что может затруднить его последующее развитие.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что информационная открытость и общественный контроль выступают взаимообусловленными категориями: с одной стороны, информационная открытость предполагает развитие элементов общественного контрольного механизма, а, с другой, отсутствие транспарентности органов власти либо усложняет, либо вообще делает невозможным осуществление контроля за деятельностью государства. Целью общественного контроля является информация, именно она подвергается общественной оценке, обсуждению, и на ее основе происходит формирование отношения общества к тем или иным управленческим решениям. Отсутствие публичности принимаемых властных постановлений приводит к утрате доверия общества к государству, а также нарушению социального консенсуса.

<sup>61</sup>Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации // URL: <http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/19406/> (доступ 03.01.2013 г.).

## ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН МЕЖДУ ГРАЖДАНАМИ И ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Открытость и прозрачность деятельности органов публичной власти Российской Федерации являются важнейшими показателями эффективности их функционирования при реализации установленных полномочий, а также необходимым элементом осуществления постоянной и качественной связи между гражданами и органами власти. Первые шаги к открытости власти были сделаны еще в годы перестройки и заключались в обоснованности значимости и необходимости гласности в деятельности советских и партийных органов. Однако нормативно-правовое закрепление принципов открытости публичной сферы было осуществлено лишь в 1993 г. с принятием Конституции РФ<sup>62</sup> и Указа Президента России № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»<sup>63</sup>.

В Основном законе страны закреплены принципы, на которых должно строиться информационное взаимодействие между властью и обществом. В соответствии с Конституцией РФ, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42).

Одновременно с этими правами Конституция страны закрепляет обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц по обеспечению каждого гражданина возможностями для ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24).

По мнению Г.В. Атаманчука<sup>64</sup>, информация как совокупность каких-либо сведений, данных, фактов, характеристик о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях, событиях, собранных и систематизированных в пригодную для использования форму, составляет основу публичного управления.

Существенно то, что непосредственно для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий необходима не вся информация, а ее часть — управленческая информация —, которая выделена из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию публично-правовых процессов формирования и реализации управляющих воздействий.

Нормы Основного закона страны определяют общий вектор правового регулирования информационного обмена между государством и обществом. Непосредственная конкретизация происходит как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве субъектов Федерации.

<sup>62</sup>Российская газета. 2009. 21 янв.

<sup>63</sup>Российская газета. 1994.10 янв.

<sup>64</sup>См. подробнее: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекции. М., 1997. С. 240-241.



В частности, в Уставе города Москвы<sup>65</sup> предусмотрены следующие формы установления каналов информационной связи: «консультативные и иные способы выявления мнения граждан» (ст. 62 Устава); «обращения и петиции граждан (ст. 65 Устава). Отметим, что в связи с динамичным развитием строительной и дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы особую актуальность и востребованность приобрели публичные слушания, в рамках которых обсуждается проектная документация будущего строительного объекта.

Устав (Основной закон) Саратовской области<sup>66</sup> предусматривает возможность обсуждения населением вопросов жизнедеятельности области (ст. 15 гл. III «Статус человека и гражданина на территории области»).

Вызывает интерес законодательное закрепление прав граждан на получение информации о деятельности органов публичной власти в странах Восточной Европы. Так, ст. 61 Конституции Республики Польша 1997 г. впервые в польской правовой системе урегулировала право на получение информации о деятельности органов власти. Эта норма Конституции РП является гарантией получения сведений о деятельности органов публичной власти, а также о лицах. Выполняющих публичные функции. Право на информацию включает также доступ к документам и присутствие на заседаниях коллегиальных органов публичной власти.

Общим для законодательства России и Польши является то, что основные начала получения, поиска и обмена информации между органами власти и гражданами установлены конституционными актами, а конкретизация правового регулирования данной деятельности на уровне страны, региона, единицы самоуправления происходит в соответствующих нормативно-правовых актах. К примеру, в Республике Польша – это Закон о доступе к публичной информации 2001 г.; Закон о самоуправлении воеводства 1998 г.; Закон о самоуправлении повята 1998 г. и др.<sup>67</sup>

В качестве практики реализации законодательных норм рассмотрим опыт создания информационной среды Правительством Москвы. В частности, Департаментом информационных технологий г. Москвы разработана Государственная программа г. Москвы «Информационный город (2012-2016 г.г.)»<sup>68</sup>. В процессе общественного обсуждения Программы были выявлены как положительные аспекты, так и направления, требующие дальнейшей конкретизации и совершенствования. К ним можно отнести следующие: для успешной реализации требуется ведение прямого и открытого диалога между городской властью. Гражданами, бизнесом; необходимо уделить внимание обучению граждан новым технологиям и внедрению электронного обучения во все сферы; необходимо уделить особое внимание обеспечению защиты персональных данных и др.

<sup>65</sup>Устав города Москвы: Закон города Москвы от 28.06.1995 г. (ред. от 1.04.2012 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

<sup>66</sup>Устав (Основной Закон) Саратовской области: Закон Саратовской области от 02.06.2005 г. № 46-ЗСО (ред. от 31.05.2012 г.) // Неделя области. Спецвыпуск. 2005. № 38 (156).

<sup>67</sup>См. подробнее: Крыла К. Доступ жителей к публичной информации о работе органов единиц местного самоуправления. Принципы участия жителей в сессиях совета и заседаниях комиссий. // [www.edudemo.org.pl/ru](http://www.edudemo.org.pl/ru) – Фонд Образование для демократии.

<sup>68</sup>URL:[www.dit.mos.ru](http://www.dit.mos.ru) – официальный сайт Департамента информационных технологий г. Москвы.

Подводя итог проведенному исследованию, сформулируем основной вывод, который был озвучен Президентом РФ в ходе своего Послания Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 г.: «Ответственность за страну формируется не лозунгами и призывами, а когда люди видят, что власть прозрачна, доступна и сама «включает» во имя страны, города, региона, поселка и каждого гражданина, учитывает общественное мнение...Только в этом случае создается прочная моральная основа для созидания, для утверждения порядка и свободы, правды и справедливости»<sup>69</sup>.

*Е.В. Вадбольская  
ЮЛ. Подгорная*

## ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

В основе деятельности правоприменительных органов лежат принципы - наиболее важные, ключевые идеи, которые раскрывают его сущность, социальное назначение, цели и задачи. Эти принципы носят объективный характер. Они не придумываются учеными, а выявляются ими. Принципы не являются раз и навсегда данными. Одни принципы надолго «приживаются» в государстве, развиваются, другие по мере изменения государственно-правовой действительности отпадают. Сегодня в них находят отражение тенденции развития мирового постиндустриального общества, трансформационные процессы, происходящие в общественной и государственной жизни России. Корректировка принципов организации и деятельности правоприменительных органов в зависимости от текущих задач государственного строительства как теоретическая проблема должна осуществляться в каждый конкретный исторический период развития страны.

Весьма важной представляется проблема законодательного выражения принципов, так как их нормативное закрепление вносит конкретность и устойчивость в управленческую среду. К наиболее важным принципам принято относить федерализм, законность, справедливость, гласность, приоритет и гарантированность прав человека и гражданина, принцип профессионализма, коллегиальности и единоначалия,

Принципы взаимосвязаны между собой. И для эффективного функционирования всей системы важно применять данные принципы в комплексе, а не изолированно друг от друга. В информационном обществе роль связующего звена выполняет принцип прозрачности власти. Особое значение в реализации этого принципа имеют СМИ как «буфер обмена» информацией между органами власти и населением страны, что способствует повышению правовой культуры последних<sup>70</sup>.

Ввиду невозможности подробного рассмотрения всех принципов остановимся на принципах законности и справедливости, занимающих особое место в системе принципов деятельности правоприменительных органов.

<sup>69</sup>Российская газета. 2012.13 дек.

<sup>70</sup> См.: Стребкова Е.Г. Принцип прозрачности судебной власти Российской Федерации и роль средств массовой информации в его реализации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / ред. кол.: В.Т. Кабышев и др. Саратов, 2011. № 12. С. 141.

Принцип законности закреплен в целом ряде статей Конституции РФ (ст.ст. 4, 10, 16, 19). Он прямо вытекает из положений ст. 15 Конституции РФ, согласно которой все органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица и граждане должны соблюдать нормативные акты. К числу основных проявлений принципа законности можно отнести: обеспечение прав и свобод человека и гражданина, создание режима наибольшего благоприятствования для личности; создание оптимальной по форме и содержанию нормативно-правовой базы и обеспечение эффективной правореализации и т. п.

С точки зрения данного принципа можно считать, что квинтэссенцию законности в правовом государстве составляет то, что любое юридически значимое действие субъектов общественных отношений не может быть исключено из сферы законности. Все они должны быть предметом оценки с точки зрения правомерного и неправомерного.

Принцип законности предполагает не просто следование букве Конституции России, но, в первую очередь, соблюдение ее духа. Это означает, что устанавливаемые в законах и нормативных актах правовые нормы и принимаемые на их основе юридические решения должны не просто соответствовать требованиям Конституции в буквальном смысле, а быть справедливыми в нравственно-правовом сущностном смысле самого содержания Конституции Российской Федерации. Неслучайно в обоснование принимаемых решений и избранной позиции по наиболее спорным вопросам, помимо мотивов чисто юридического характера, Конституционный Суд России вполне обоснованно приводит аргументы исключительно этического свойства. Так, признавая, что договор банковского вклада реализуется на основе принципов свободы договора (п. 1 ст. 1 ГК РФ) и юридического равенства сторон, Конституционный Суд России вполне обоснованно полагает, что действие вышеназванных принципов не исключает «предоставление определенных гарантий экономически слабой стороне, каковой в договоре банковского вклада обычно является гражданин – вкладчик с тем чтобы реально обеспечивалось соблюдение принципа равенства сторон в договоре в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции Российской Федерации».

Не вдаваясь в научные дискуссии по поводу определения сущности законности<sup>71</sup>, все же отметим, что, вырабатывая понятие данного сложного феномена, нельзя противопоставлять такие категории как «принцип», «метод», «режим». Субъектный состав законности охватывает всех участников общественных отношений. Однако в юридической литературе высказывается мнение, что из него следует исключить граждан. Соглашаясь в целом с необходимостью дифференциации субъектного состава законности, считаем, тем не менее, нецелесообразным исключать кого-либо из состава субъектов законности, поскольку это может создать иллюзию необязательности исполнения для них правовых предписаний. Поэтому придерживаемся традиционной, сложившейся в науке точки зрения, согласно которой под законностью понимается «неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных

<sup>71</sup> Об этом см. подробно: Современная трактовка законности / Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 15-18.

правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями»<sup>72</sup> .

По мнению отдельных ученых такое понимание законности является односторонним. Под законностью, уточняет Д.Н. Бахрах, следует понимать: а) наличие достаточного количества юридических норм высокого качества, б) их строгое соблюдение всеми субъектами права<sup>73</sup>. С такой позицией можно согласиться.

В.Н. Кудрявцевым законность рассматривается в двух аспектах: в *организационном* - как строгая регламентация деятельности учреждений и организаций, поддержание правопорядка на федеральном, региональном и местном уровне, и в *социально-психологическом* аспекте, как убеждение в необходимости строго соблюдать Конституцию, законы и иные правовые акты, уверенность в устойчивости, обязательности и определенности правовых предписаний, в надежности защиты от правонарушений<sup>74</sup> .

Законность осознается и влияет на поведение граждан и должностных лиц лишь при наличии ряда условий, к числу которых можно отнести: полноту законодательного урегулирования общественных отношений; стабильность основных правовых институтов; действенность правовых гарантий; равное отношение при применении закона к любому человеку; неотвратимость государственного реагирования на любое правонарушение<sup>75</sup>. Одной из основ поддержания законности является требование личной (персональной ответственности) каждого должностного лица, государственного служащего и гражданина за нарушение закона.

Понимаемая как метод государственного руководства обществом, законность предполагает, что свои функции государство осуществляет исключительно правовыми средствами - путем принятия нормативных актов и обеспечения их неукоснительной реализации.

Законность тесно связана с правоприменением, но не сводима к нему. Реализация права раскрывает содержание данного сложного феномена лишь с одной стороны - претворения правовых предписаний в жизнь. Законность же комплексная категория, охватывающая все стороны бытия права, урегулированность общественной жизни в целом. Законность нуждается в эффективной правоприменительной деятельности, что предполагает недопущение волокиты, бюрократизма, безразличия к людям.

Основным отличием усмотрения от произвола является закрепленная нормой закона возможность осуществления усмотрения в процессе правоприменительной деятельности. В правовом государстве, демократическом обществе усмотрение представляет собой «то, что есть справедливо». В содержание понятия «усмотрение» вкладываются целесообразность и законность. Для наилучшего обеспечения законности было бы желательно закреплять в

<sup>72</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов и юридических факультетов. М., 1993. С. 157.

<sup>73</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов и юридических факультетов. М., 1993. С. 157.

<sup>74</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Журнал российского права. 1998. № 1. С. 7.

<sup>75</sup> См.: Там же. С. 9.

законах и иных нормативных актах соответствующие формы усмотрения с тем, чтобы их легче было найти и более эффективно использовать.

Для правоприменяющего субъектатребования законности, обоснованности, целесообразности, справедливости выступают определенными ограничителями. Закон играет главную роль в установлении пределов правоприменительного усмотрения. Разумное усмотрение не означает нарушения законности. Усмотрение должно быть *легальным*, т.е. осуществляться только в рамках закона. К сожалению, практическая реализация принципа «на основе и во исполнение закона» в реальной действительности является не вполне удовлетворительной, поскольку не отлажен механизм действия закона, да и его качество, как уже отмечалось, оставляет желать лучшего.

Целесообразность - важный ограничитель свободы усмотрения и существенный компонент законности управленческой деятельности. Целесообразность принято определять как «соответствующий поставленной цели», «вполне разумный», «практически полезный». Главный ориентир целесообразности - достижение общественно полезной цели. В правовой сфере целесообразность проявляется в соответствии закона поставленной цели и выборе наилучшего варианта его осуществления. Признавая тесное взаимодействие понятий «целесообразность» и «усмотрение», их все же не следует отождествлять. Если правоприменительное усмотрение предполагает несколько возможных вариантов решения дела, то целесообразность имеет место тогда, когда в рамках закона применяется единственно возможное решение. Целесообразное решение правоприменителя основывается на убеждении в правильности своей позиции по определению правовой нормы и фактических обстоятельств в соответствии с целями и задачами законодательства. Не случайно целесообразность в судебной деятельности рассматривается как понятие, тождественное справедливости, а оба они являются составными элементами законности.

Юридическая справедливость представляет собой своеобразный «сплав» юридической и моральной оценок правоприменительного решения, результат совпадения нравственного и правового регулирования в правоприменительной деятельности, сообщаящий ей качество законности и обоснованности. Она обеспечивается точным и неукоснительным применением норм материального и процессуального права, воплощением требований законности и справедливости в субъективных правах и обязанностях участников правовых отношений<sup>76</sup>. Справедливость в ходе правоприменения наиболее рельефно проявляется в тех случаях, когда законом предусмотрены разные варианты решения. Требования справедливости означает убежденность лица, применяющего нормы права, в том, что принятое решение согласуется с принципами морали, с общечеловеческими ценностями. Формализация норм морально-нравственного содержания зачастую приобретает форму позитивной ответственности (служебного долга). Требования служебного долга подкрепляются возможностью применения норм негативной ответственности, которые, естественно, не характерны для лежащих в основе долга морально-нравственных регуляторов<sup>77</sup>.

Несмотря на то, что в настоящее время уже принято множество законов, устанавливающих барьеры для произвольного управления в различных сферах

<sup>76</sup>См.: Вопленко Н.Н. Законность и правовой порядок: монография. Волгоград, 2006. С. 75-1996

<sup>77</sup>Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. М., 1999. С. 268-270.

государственной и общественной жизни, актуальна проблема всякого усмотрения. Необходимо выявлять и закреплять по мере возможности новые эффективные способы, которые не допустят перерастания свободы усмотрения в произвол.

Критерием законности и справедливости и целесообразности выступает интерес (частный или публичный). Публичный интерес, на наш взгляд, нельзя понимать только как интерес государства, отделенный от интересов граждан, корпораций и общества. Публичный интерес есть общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе.

В значительной степени это относится к принципу законности. Законность определяет уровень социальности и демократичности государства, его авторитет, играет особую роль в деятельности субъектов применения права, обладающих властными полномочиями, прежде всего, государственных служащих и должностных лиц, вынужденных зачастую действовать в особом режиме правоприменительного усмотрения. В реальной действительности, в случае пробельности, коллизии законодательства, усмотрение способствует реализации законности, обеспечивает ее.

В содержании правоприменительного процесса тесно переплетаются, взаимодействуют, дополняют друг друга все принципы. Представление о справедливости и целесообразности субъекта, применяющего нормы права, во многом зависит от его профессионализма, уровня правосознания и правовой культуры.

*Ю.В. Варфоломеев*

#### **ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СЛЕДСТВЕННАЯ КОМИССИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА И ОБЩЕСТВО: ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

4 марта 1917 г. Временное правительство учредило Чрезвычайную следственную комиссию для расследования противозаконных по должности действий бывших министров, главноуправляющих и других высших должностных лиц Российской империи (Далее - ЧСК). Деятельность комиссии с первых дней её работы вызвала широкий общественный интерес. Общество информировалось о деятельности Комиссии главным образом через прессу.

Период после февральских событий 1917 г. характеризовался бурным развитием прессы различных политических направлений. Особенностью масседиа революционного периода было то, что идеологическое противостояние на страницах газет происходило не только между изданиями социалистической и буржуазной ориентации, но и внутри этих направлений. Одной из причин подобной ситуации на информационном поле было то, что в 1917 г., очевидно, не существовало и политического единства российского общества. Эти особенности развития послереволюционной печати оказывали непосредственное влияние и на освещение деятельности ЧСК в средствах массовой информации.

14 марта 1917 г. на заседании ЧСК обсуждался вопрос о необходимости опубликования в прессе сообщения о начале действий комиссии, по которому было вынесено решение: «Просить Н.К. Муравьева войти в переговоры по этому

предмету с Министром Юстиции»<sup>78</sup>. Спустя некоторое время председатель комиссии пригласил представителей столичной печати и сделал им сообщение о задачах и целях ЧСК, в котором объявлялось, что «руководители комиссии... стремятся к тому, чтобы в самом непродолжительном времени дать удовлетворение взволнованной народной новости путем передачи на рассмотрение суда, конечно, суда присяжных заседателей, главнейших преступных деяний деятелей старого режима. В первую очередь предполагается поставить на суд дело супругов Сухомлиновых»<sup>79</sup>. В том же сообщении Н.К. Муравьев просил представителей печати указать адрес, «по которому могут быть направляемы всякого рода заявления о точно известных фактах противозаконных действий высших должностных лиц старого режима»<sup>80</sup>. Такое обращение Муравьева за помощью к народу вполне объяснимо - ведь с самого начала работы ЧСК отмечался огромный общественный интерес к ней.

Необходимость передачи информации о деятельности ЧСК в печатные издания была обусловлена желанием членов Комиссии успокоить общественное мнение тем, что царские сановники, виновные в преступлениях, понесут заслуженное наказание. Именно в связи с необходимостью реализации данной задачи Временное правительство осуществляло давление на ЧСК через министра юстиции с самого начала ее работы. 7 марта 1917 г. Временное правительство постановило поручить министру юстиции принять меры «к ускорению производства по обвинению бывшего военного министра Сухомлинова в государственной измене»<sup>81</sup>, а также «к ускорению производства по расследованию противогосударственной деятельности бывшего председателя Государственного совета Ивана Григорьевича Цегловитова и бывшего министра внутренних дел А.Д. Протопопова»<sup>82</sup>. Результаты предварительных расследований комиссии использовались властными структурами для манипуляций общественными настроениями в целях создания благоприятного фона для проведения различных политических акций и поднятия авторитета своей власти. Так, например, после окончания расследований ЧСК по делу В.А. Сухомлинова «Известия Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов» писали: «Теперь мы знаем, кто и какими путями вел к поражению нашу армию <...> При царизме вожди армии вели страну к гибели. Теперь вожди ведут страну к спасению и к свободе»<sup>83</sup>.

На распорядительном заседании Президиума ЧСК 7 апреля 1917 г. при обсуждении вопроса об осведомлении прессы было постановлено: «1) Просить следователей ежедневно передавать секретариату записки с сообщениями о произведенных ими следственных действиях и обнаруженных при этом обстоятельствах, могущих представлять интерес для печати и подлежащих опубликованию. 2) Поручить секретариату составлять такие же записки о деятельности самой Комиссии. 3) Поручить секретариату производить сводку этих сведений от 10 до 12 час. утра, и представлять сводку на утверждение президиума от 12 до 1 час. дня. 4) Просить представителей печати являться за

<sup>78</sup> Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 1467. Оп. 1. Д. 4. Л. 4.

<sup>79</sup> Право. 1917.14 апреля.

<sup>80</sup> Там же.

и ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 482. Л. 3.

<sup>82</sup> Там же. Л. 6.

<sup>83</sup> Известия Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917.19 мая

получением этих сведений к 12 час. дня по вторникам, четвергам и субботам, предложив им принять меры к широкому оповещению о сообщениях как социалистической, так и Московской и провинциальной печати. 5) В исключительных случаях приглашать представителей печати и вне указанного времени для срочных сообщений»<sup>84</sup>.

Видимо в связи с широко распространявшимися в российском обществе ложными слухами о деятельности ЧСК на распорядительном заседании ее Президиума 16 апреля 1917 г. было решено: «Признать, что осведомление прессы производится исключительно Председателем Комиссии, о чем довести до сведения всех состоящих при Комиссии лиц»<sup>85</sup>. Хотя реализовать данное постановление на практике оказалось крайне сложным в связи с крайней загруженностью председателя ЧСК другой более важной работой. Поэтому на заседании ЧСК 18 апреля 1917 г. обязанность информирования печати через состоящее при Министерстве Юстиции бюро была возложена на секретаря Комиссии Ф.А. Червинского<sup>86</sup>.

Члены ЧСК, таким образом, придавали важное значение информированию прессы о ходе своей деятельности. Предполагалось, что периодическая печать может даже помочь ходу следствия и стать своеобразной «доской объявлений» комиссии. В этом качестве газеты использовались неоднократно. Так, например, для сбора дополнительных сведений о деятельности Сената на одном из распорядительных совещаний ЧСК было принято решение: «Объявить населению, что Чрезвычайная Следственная Комиссия принимает заявления о деятельности высших должностных лиц в здании Сената <...> В объявлении указать, что в заявлениях не следует писать о слухах непроверенных и неизвестно откуда исходящих»<sup>87</sup>. Также комиссия рассчитывала на помощь следствию по сбору документов, пропавших из разгромленных полицейских участков: «Просить министра юстиции обратиться к населению с воззванием о возвращении документов из разгромленных участков, охранных отделений и пр.»<sup>88</sup>. Такого рода объявления в печати, исходящие из ЧСК, впоследствии стали довольно частым явлением.

Благодатной темой для ложных спекуляций и нагнетания антисамодержавного психоза в обществе стало также нашумевшее дело о пулеметах, которыми якобы вооружили полицию незадолго до Февральской революции. Исследуя этот вопрос, А.Я. Аврех утверждал, что «...темой номер два для ЧСК было дело о пулеметах, которыми якобы вооружили полицию Протопопов и военные власти незадолго до революции. Мотив был тот же, что и при расследовании "измены" - *чрезвычайность* события: если власть дошла до того, что поручает расстреливать мирных граждан учреждению, которое их по своему назначению должно охранять, - мирные граждане и, конечно, кадеты в том числе, получают моральное право на революцию как исключение в своей обычной тактике»<sup>89</sup>. 5 апреля 1917 г. была опубликована заметка, озаглавленная

84 ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 4. Л. 19-20.

85 Там же. Л. 36.

86 ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 4. Л. 41 об.

87 Там же. Л. 6 об.

88 Там же. Л. 7.

89 Аврех А.Я. Чрезвычайная следственная комиссия Временного правительства: замысел и исполнение // Исторические записки. Вып. 118. М., 1990. С. 87.



«Найденные пулеметы», в которой упоминалось о «найденных «протопоповских» пулеметах»<sup>90</sup>. Сотрудники ЧСК оперативно расследовали эту информацию и выяснили, что сообщенные в заметке сведения корреспондент газеты «День» А.Т. Михайлов почерпнул от неизвестного ему пассажира железнодорожного поезда. «Этот пассажир был по внешнему виду настолько почтенный, что у него, Михайлова, не возникло ни малейшего сомнения в правдивости переданного им рассказа»<sup>91</sup>.

Вопреки этой газетной «утке», судя по материалам допросов А.Д. Протопопова, М.А. Беляева, С.С. Хабалова, все они были по-настоящему изумлены такой постановкой вопроса, и стало очевидно, что «рассказы про пулеметы, из которых будто бы стреляли с крыш по народу в первые дни революции, - вспоминал С.В. Завадский, - вернее отнести к области вымысла <...> следственные действия не дали ничего сколько-нибудь осязательного»<sup>92</sup>. Более того, следователи в результате переписки с воинскими частями и учреждениями, где имелись пулеметы, однозначно пришли к заключению, что, во-первых, нет данных о получении и применении пулеметов полицией и жандармерией, а во-вторых, пулеметы, размещенные на крышах домов, по своей конструкции были предназначены только для стрельбы вверх - по воздушным целям противника<sup>93</sup>. После того, как стала очевидна надуманность и бесперспективность этого, на первый взгляд, криминального сюжета, он был окончательно исключен из плана расследований Президиумом Комиссии.

Кроме того «сенсационные» публикации, аналогичные той, что была размещена в газете «День» ЧСК приходилось опровергать, прилагая при этом немалые усилия и по предупреждению подобных инсинуаций в будущем. Так, сведения о деятельности вышеупомянутого корреспондента газеты «День» были доведены до председателя Всероссийского общества редакторов ежедневной печати И.В. Гессена<sup>94</sup>. Кроме того, ЧСК обратилась к редакции газеты «День» с просьбой поместить в одном из номеров данной газеты прилагаемое комиссией разъяснение заметки<sup>95</sup>.

Противодействуя распространению ложных сведений и провокационных слухов, руководство ЧСК пыталось наладить информирование представителей прессы достоверными сведениями о работе ЧСК - регулярные официальные справки Комиссии о проделанной работе печатались всеми официальными органами. Но, к сожалению, из-за ограниченного объема предоставляемых печати сведений (по причинам секретности большей части следственных материалов), а также отсутствия доступной и полной информации о принципах расследований в прессе и обществе нередко курсировали негативные оценки деятельности комиссии.

Подыгрывая агрессивным настроениям революционных масс, в радикальной печати раздавались призывы отвергнуть принципы, избранные ЧСК при расследовании в качестве основополагающих, обвиняя сотрудников

<sup>90</sup> День. 1917. 5 апреля.

<sup>91</sup> ГАРФ. Ф. 1790. Оп. 2. Д. 16. Л. 14.

<sup>92</sup> Завадский С. В. На великом изломе (Отчет гражданина о пережитом в 1916-17 годах)

// Архив русской революции: В 22 т. Т. 11.1991. С. 63.

<sup>93</sup> а ГАРФ. Ф. 1790. Оп. 2. Д. 465.

<sup>94</sup> ГАРФ. Ф. 1790. Оп. 2. Д. 16. Л. 16.

<sup>95</sup> Там же. Л. 17.

комиссии в том, что они «отчаянно путаются» в понятиях законности, например, отыскивая «в старых и новых уложениях статей, подходящих для осуждения низложенного царя и арестованных его приспешников». Несмотря на ощутимое общественное давление, большинство членов комиссии все-таки придерживались мнения о необходимости не революционного, а цивилизованного (в соответствии с законами) суда над представителями царской власти. К тому же эта позиция находилась в русле политико-правовой доктрины Временного правительства, в частности, в отношении сохранения преемственности между правовыми системами Российской империи и революционной России.

Однако не всегда члены ЧСК считали необходимым информировать общественность о деятельности Комиссии. В одной из справок, сохранившихся в фонде ЧСК, говорится о том, что следователи Комиссии ссылаются на отсутствие данных, которые надлежало бы сообщить представителем печати<sup>96</sup>. Желание некоторых сотрудников ЧСК подвергнуть цензурному сокращению материалы, предназначенные как часть отчета к публикации, объяснялось, думается, не только заботой о престиже новой власти, но и банальной необходимостью не испортить отношения с представителями послереволюционной политической элиты. Так, например, в письме Н.К. Муравьева от 26 сентября 1917 г. на имя М.В. Родзянко говорилось: «Препровождая при сем стенографическую запись показания Вашего в Чрезвычайной следственной комиссии от 4 сентября, прошу Вас не отказать просмотреть ее и внести те изменения и поправки, которыми Вы найдете нужным и полезным дополнить или исправить стенографическую запись Вашего показания»<sup>97</sup>. Подобные действия ряда сотрудников ЧСК демонстрировали их нежелание разглашать всю объективную информацию, добытую в ходе расследований. Как раз в связи с периодически возникающим дефицитом сведений о деятельности ЧСК в прессе время от времени появлялись ничем не обоснованные слухи, касающиеся ее работы.

Для прояснения подобных ситуаций 25 мая 1917 г. Президиум ЧСК постановил «назначить Э.В. Лесневского личным секретарем председателя Комиссии, возложив на него же извлечение сведений, касающихся деятельности Комиссии и пр., из получаемых в Комиссии газет»<sup>98</sup>. По-видимому, это было связано с тем, что распространение ложных (как впрочем, и достоверных) сведений о направлении следственной работы ЧСК расценивалось ее руководством как вредное. Такие сведения должны были немедленно опровергаться. Так, например, 10 августа 1917 г. газета «Новая жизнь» опубликовала одно из таких опровержений: «Сообщение печати о том, что дело Каменева передано чрезвычайной следственной комиссии под председательством Н.К. Муравьева, не соответствует действительности»<sup>99</sup>. Тем не менее, дело о проверке сведений о службе Л.Б. Каменева (Розенфельда) в Киевском охранном отделении в качестве секретного сотрудника все-таки расследовалось специальной «особой» следственной частью ЧСК<sup>100</sup>. Вышеприведенное сообщение в «Новой жизни» можно рассматривать, на наш взгляд, в качестве преднамеренной дезинформации прессы с целью влияния на общественное

<sup>96</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 8. Л. 13.

<sup>97</sup> Там же. Д. 10. Л. 93.

<sup>98</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 107. Л. 26.

<sup>99</sup> Новая жизнь. 1917. 10 августа,

<sup>100</sup> ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 564.

мнение в необходимом для эффективного продолжения следствия ЧСК направлении.

ЧСК обратила внимание и на помещенные в газете «Российская республика» две статьи под общим заголовком «Загадочная переписка Алисы Гессенской с «друзьями»<sup>101</sup>. Приведенные в газете телеграммы бросали тень на деятельность бывшей императрицы Александры Федоровны. «В целях всестороннего и беспристрастного разъяснения затронутых статьями газеты «Российская республика» вопросов было произведено в срочном порядке расследование...»<sup>102</sup>. Расследование, предпринятое ЧСК, выяснило, что «статья «Загадочная переписка Алисы Гессенской с «друзьями» и комментирующие эти статьи заметки в газете «Российской Республики» совершенно лишены всякого фактического основания»<sup>103</sup>.

7 апреля 1917 г. председатель ЧСК Н.К. Муравьев совместно с другими членами Президиума Комиссии принимал представителей столичной печати. Весьма показательно, что журналистами «было отмечено то ненормальное положение, которое создалось в настоящее время с вопросом осведомления населения о деятельности Чрезвычайной следственной комиссии. Было почти всеми подчеркнуто, что все население крайне интересуется, в каком положении и как, вообще, идет следствие над бывшими министрами старого режима и другими сановниками»<sup>104</sup>. При этом председатель ЧСК «признал указания представителей печати вполне правильными, отметив, что нет контакта между прессой и следственной комиссией, вследствие чего пресса, не имея никаких прямых указаний со стороны членов комиссии, сообщает по поводу производящихся следствий о фактах и событиях, которых в действительности никогда и не было. На будущее время Николай Константинович Муравьев обещал через секретариат комиссии периодически и систематически осведомлять прессу о всех делах комиссии»<sup>105</sup>. Председатель ЧСК также заявил представителям прессы, что «осведомление газет должно иметь место, но только в узкой, специальной сфере действий. В печати будут сообщаться сведения о внешних действиях следственной комиссии, без оценки и без подробностей предпринимаемых ею шагов»<sup>106</sup>. Этим, возможно, и объясняется то, что средства массовой информации зачастую компенсировали недостаток сведений слухами.

С помощью ЧСК Временное правительство пыталось создать и распространить в обществе представление о преступной природе носителей власти царской России, нарушавших ими же созданные законы. Последовательность в отношении к законности и правопорядку была для Временного правительства тем краеугольным камнем, который должен был укрепить его власть, сделав ее принципиально отличной от свергнутой во время революции. Так, выступая с докладом о работе ЧСК на первом съезде Советов<sup>107</sup>, председатель комиссии подчеркнул, что «старый режим... судится целиком, ибо суду подлежат... не только отдельные министры, но весь состав совета министров,

<sup>101</sup> Российская республика. 1917. 25 апреля, юг ГАРФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 8. Л. 22.

<sup>102</sup> Там же. Л. 26.

<sup>103</sup> Право. 1917. 18 апреля.

<sup>105</sup> Там же.

<sup>106</sup> Русская воля. 1917. 8 апреля.

<sup>107</sup> Первый Всероссийский съезд Советов р. и с. д. М., Л., 1931. Т. 2. С. 44-57.

примера чего европейская история не знала»<sup>108</sup>. По-видимому, Н.К. Муравьев рассчитывал своим выступлением привлечь внимание общества, т.к. инициатива выступления перед Всероссийским съездом Советов исходила от него. Вместе с тем, делая столь подробный доклад перед съездом Советов, Н.К. Муравьев, очевидно, рассчитывал не только на то, чтобы привлечь внимание общественности, что ему, безусловно, удалось - российская пресса всех направлений опубликовала основные положения доклада, - но и рассчитывал заручиться поддержкой съезда Советов, получить одобрение концепции расследований и принципов функционирования, взятых на вооружение членами ЧСК.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что руководство ЧСК сумело наладить информирование представителей прессы достоверными сведениями о работе комиссии. В то же время объем предоставляемой печати информации был сильно ограничен по целому ряду причин. При этом отсутствие со стороны сотрудников ЧСК аргументированных разъяснений принципов деятельности комиссии и предпринимаемых ею действий, приводило нередко к распространению в прессе негативных оценок ее функционирования.

*Д. С. Велова*

#### **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ**

Неотъемлемой составляющей государственно-правового регулирования в условиях современного общества является правовое управление информационной средой, т.е. сферой деятельности субъектов, связанной с созданием, преобразованием и потреблением информации. Гарантированное статьей 29 Конституции Российской Федерации право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом заложило основу развития информационных отношений в России.

Права и свободы человека и гражданина в сфере информационных отношений определены Конституцией Российской Федерации и включают: право доступа к информации, затрагивающей права, свободы и обязанности человека и гражданина, право на тайну частной жизни (ст. ст. 23 и 24), тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23), право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), свободу слова (ст. 29).

Конституция Российской Федерации содержит ряд важных положений, гарантирующие обеспечение информационных прав:

1) защита прав субъектов в информационной сфере в Российской Федерации в достаточной степени определена и закреплена в Конституции Российской Федерации, гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина;

<sup>108</sup> Новая жизнь. 1917.17 (30) июня.

2) любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения;

3) важной особенностью положений Конституции Российской Федерации является право каждого человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения;

4) Конституция Российской Федерации возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обязанность по обеспечению каждому заинтересованному лицу возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом;

5) Конституция РФ гарантирует право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом

6) граждане имеют практическую возможность узнать информацию о деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных формирований. Однако, сложность заключается в отсутствии правовой регламентации самого механизма реализации права на доступ к информации.

Вместе с тем проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной открытости различных систем, или, используя другой популярный термин, информационной прозрачности общественных отношений и деятельности различных социальных, государственных и общественных систем.

В связи с этим остро стоит вопрос об информационно-правовой политике Российского государства, под которой на наш взгляд следует понимать комплекс политических, социально-экономических, правовых, организационных и иных мер, направленных на построение информационного общества и обеспечение конституционных информационных прав.

Нормативную основу информационно-правовой политики современного Российского государства составляют федеральные законы: от 09.02.2009 N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"<sup>109</sup>, от 22 декабря 2008 года N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"<sup>110</sup>; от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"<sup>111</sup>, от 10.01.2003 N 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"<sup>112</sup>, от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях"<sup>113</sup> и др.

Важную роль в формировании информационного общества играет Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации 2008

<sup>109</sup> СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

но СЗ РФ. 2008. N52 (ч. 1). Ст. 6217.

<sup>110</sup> СЗ РФ. 2006. N31 (1 ч.). Ст. 3448.

<sup>111</sup> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 172; 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6247.

<sup>113</sup> СЗ РФ. 1995. N34. Ст. 3426; 2008. N52 (ч. 1). Ст. 6236.

года<sup>114</sup>, согласно которой целью формирования и развития информационного общества в Российской Федерации является повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Следовательно, вышеизложенное соответствует интересам не только личности, но и общества и государства в информационной сфере.

Однако формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий потребовало принятия специальных законов, регламентирующих реализацию доступа к информации о деятельности органов государственной власти.

Целью принятия таких законов является также повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг.

Следует сказать, что еще в 2002 году было принято постановление Правительства РФ "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)", согласно которому использование информационных технологий в современном обществе является необходимым условием обеспечения соответствия государственного управления ожиданиям и потребностям населения<sup>115</sup>. В развитие данного акта была принята и Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года<sup>116</sup>.

Программа "Электронная Россия" завершила свое действие в 2010 г., однако работа в направлении формирования информационно-коммуникационной среды продолжается, свидетельством чему является принятие государственной программы "Информационное общество (2011 - 2020 годы)"<sup>117</sup>. Цель Программы - получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных технологий, для достижения которой необходимо решить следующие задачи:

обеспечение доступа граждан и организаций к услугам на основе современных информационных технологий;

развитие технической и технологической основы становления информационного общества;

предупреждение угроз, возникающих в информационном обществе.

<sup>114</sup> Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 N Пр-212) // Российская газета. 2008.16 февраля.

<sup>115</sup> Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 10.09.2009) "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" // СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 531; 2010. N 25. Ст. 3166.

<sup>116</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р "О Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 г." (ред. от 10.03.2009) // СЗ РФ. 2008. N 20. Ст. 2372; 2009. N 12. Ст. 1429.

<sup>117</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р (ред. от 27.12.2012) "О государственной программе Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)" // СЗ РФ. 2010. N 46. Ст. 6026.

Выполнение изложенных задач зависит от эффективности законов, регламентирующих порядок реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов.

Таковыми выступают федеральные законы "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" от 09.02.2009 N 8-ФЗ<sup>118</sup> и "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ ш.

Значимость названных законов состоит не только в возможности обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов, но и в вероятности осуществления гражданского контроля. При этом содержание контрольной деятельности общества должно включать: а) наблюдение за деятельностью подконтрольных субъектов; б) получение всесторонней и информации о выполнении ими предписаний; в) анализ таких данных; г) предупреждение и выявление правонарушений<sup>120</sup>.

В этой связи следует упомянуть Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. N 2334 "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию", в соответствии с которым режим информационной открытости деятельности государственных органов выражается в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан<sup>121</sup>.

Режим информационной открытости нашел отражение и в федеральных законах "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации", "Об информации, информационных технологиях и о защите информации".

Примечательно, что принятый в 2010 году Федеральный закон от "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"<sup>122</sup> содержит отдельную статью посвященную общественному контролю в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию (ст. 21).

В свете изложенного справедливым является мнение С.М. Зубарева, что в современных условиях роль и значение общественного контроля многократно возрастают в связи с потребностями модернизации государственного управления, борьбы с коррупцией, повышения качества реализации государственных функций и оказания государственных услуг<sup>123</sup>.

При этом общественный контроль в сфере предоставления информационных услуг может осуществляться как отдельными гражданами, так и институтами гражданского общества. Как вытекает из правовой позиции

<sup>118</sup> СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

<sup>119</sup> СЗ РФ. 2008. N52 (ч. 1). Ст. 6217.

<sup>120</sup> Бондарь Н.Ю. Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 3.

<sup>121</sup> Российская газета. 1994.10 января.

<sup>122</sup> СЗ РФ. 2011. N1. Ст. 48; 2012. N 31. Ст. 4328.

<sup>123</sup> Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. N 5. С. 7- 13.

Конституционного Суда РФ институты гражданского общества, наделенные публичными функциями является проявлением конституционного принципа демократического правового государства<sup>124</sup>. Но Суд при этом отмечает, что соответствующая деятельность граждан во всяком случае подконтрольна государству, определяющему исходя из баланса конституционно защищаемых ценностей правовые основы и процедуры ее осуществления, с тем чтобы исключить возможность нарушений прав как членов саморегулируемых организаций, так и других лиц.

В связи с этим актуальным представляется правовая регламентация информационных отношений, складывающихся между государством и гражданами в части обеспечения информационных прав и интересов последних, «... так как без этого невозможен социальный прогресс»<sup>125</sup>.

Данная проблема характерна не только для России, но имеет место в большинстве европейских стран, где национальные законы также не решают в полном объеме задачи обеспечения "свободы информации. Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием (ЮНЕСКО, Париж, 2004 г.) предусматривает необходимость разработки комплексной структуры информационной политики для управления и активного распространения создаваемой государственными органами информации. Такой опыт, как уже было подмечено, успешно реализуется федеральными министерствами и ведомствами в Германии под названием "информационная деятельность"<sup>126</sup>.

Однако для Российской Федерации проблема реализации "права на информацию", трактуемого как "свобода информации" и выделяемого как "право доступа к информации", является наиболее острой. Для ее решения необходим базовый Федеральный закон "О праве на информацию", обсуждение идеи принятия и проекта которого затягивается с середины 90-х годов XX в<sup>127</sup>.

На данную проблему указывает и Ю.А. Белевская. По ее мнению проблема доступа к информации оборачивается проблемой информационной открытости различных систем, или, используя другой популярный термин, информационной прозрачности общественных отношений и деятельности различных социальных, государственных и общественных систем<sup>128</sup>.

Вместе с тем такой подход не отвечает общепризнанным принципам и нормам международного права, являющимся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, в частности положениям Всеобщей декларации прав

<sup>124</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2009 N 461-0-0 "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24.6 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. N 5.

<sup>125</sup> Рыжов Р.С. Информация - это все!!! // Административное право. 2011. N 3. С. 7- 12.

<sup>126</sup> Устинович Е.С., Бледнова Е.М. Право на информацию: глобальный и национальный аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2009. N16. С. 18-21.

<sup>127</sup> Алексеева М.В. О проблемных вопросах реализации конституционного права на информацию как одного из основных прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 7. С. 16 - 19.

<sup>128</sup>См.: Белевская Ю.А. Информация как объект правового регулирования конституционных прав человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2007. N12.



человека (статья 19, пункт 1 статьи 21) и Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 19, пункт "а" статьи 25), провозглашающим право каждого человека на свободу убеждений и на свободное их выражение, включая свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи любыми средствами - устно, письменно, посредством печати или иными способами по своему выбору и независимо от государственных границ.

Современная информационная политика Российского государства, прежде всего, должна базироваться на положениях Конституции РФ, определяющих систему принципов формирования информационно-правовой политики: человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются на основе принципа равенства согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, они являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

*ФЛ. Вестов  
О.Ф. Фаст*

#### **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РОЛИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ**

Как современная наука понимает, что такое прогресс? Тот самый, который должен осуществиться по ходу российской модернизации и привести нашу страну к новому качественному состоянию всех политических, экономических, правовых и культурных параметров.

Формально вопрос выглядит решенным. В европейском научном сообществе давно сложился консенсус относительно того, что именно прогресс государственного начала социально-политической системы олицетворяет прогресс вообще и именно этот консенсус делает приемлемым использование правового государства в качестве базового критерия для определения завершенности, либо незавершенности модернизационного процесса (во всяком случае, в его политическом измерении).

Проблема этой версии в том, что существует парадоксальная тенденция, которую можно проследить в политической истории многих стран, включая Россию. История российских реформ 1990-х гг. только лишней раз подтвердила существование такой тенденции. Суть ее состоит в том, что государство легче прогрессирует в условиях регресса общества, движимое возможностью поставить на первое место собственные интересы и на их реализацию направить всю совокупность собственных и общественных ресурсов.<sup>129</sup>

Это не означает, что государство в таком режиме прогрессирования получает результаты большие, чем в том случае, когда оно развивается во

<sup>129</sup> Вестов Ф.А. Политика формирования правового государства : противоречия и перспективы/Ф.А.Вестов; под ред. д-ра полит. наук, проф. Н.И.Шестова.-Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2012 с.49

взаимодействии с обществом. Речь идет именно о **легкости прогрессирования**, поскольку во главе прогресса встает, как правило, государственная бюрократия и все преобразования осуществляются «сверху» в административно-командном режиме, а общество не имеет возможности оказывать эффективное сопротивление такому реформированию. Легкость прогресса обеспечивается тем, что государство выступает в качестве единственной революционной силы. Но это же дает возможность государству ограничить прогресс рамками собственных интересов.

И правовое государство наиболее полно воплощает суть как раз этой тенденции. Государственное законодательство как ничто другое способствует возможности остановить прогрессирование социально-политической системы на том уровне, который выгоден для государства и вместо политики реформ, например, перейти к политике контрреформ.

В российской истории это хорошо заметно от эпохи реформ Петра 1-го, через многочисленные реформы времен Александра I и Николая I, «Великие реформы» второй половины XIX столетия и «Столыпинские» реформы к реформам советской эпохи и до наших дней. Каждый раз, когда российская государственная власть проявляла намерение стимулировать политический, экономический и культурный прогресс и встать для этого в своих действиях на твердую почву законов, побороть традиции государственного управления «по обычаю» и связанные с ними коррупцию и клановость политической элиты, она с относительной легкостью достигала этого. Прежде всего, как представляется, именно благодаря тому, что общество, начинавшее участвовать в инициативах государственной власти на основании правил, написанных этой властью, приходило в состояние социокультурного раскола. Эти правила, чаще всего, не соответствовали тем нормам, которые могли бы консолидировать социум.

Сегодня среди исследователей пользуется популярностью объяснение специфики исторического пути России и ее нынешнего состояния ссылками именно на то, что в нашей социальной системе постоянно происходили внутренние расколы. Характерно, при этом, что при описании динамики этих расколов исследователи обычно идут от анализа одних масштабных государственных «реформ сверху» к анализу других. Здесь действительно обнаруживается связь. Опираясь на бюрократический аппарат, который становился главным проводником законодательных инициатив, государственная власть побуждает и общество вести политическую игру и, вообще, жить только по своим правилам.

В этом смысле правовое государство, на наш взгляд, можно рассматривать как определенный идеал состояния социально-политической системы и как фактор прогресса демократии только в том случае, если мы имеем в виду, что общество (как это имело место во многих европейских государствах и в Северной Америке) уже заняло в политической игре выгодную и прочную позицию, осознало свои отличные от государства интересы и возможности и всегда готово стать противовесом государственной активности в политике.

Без соблюдения этого условия правовое государство становится инструментом усиления бюрократического контроля над обществом и инструментом разрушения связей, скрепляющих социальный организм. Правовое государство, таким образом, может послужить не только индикатором нынешнего состояния российского общества, его готовности, либо неготовности к включению

в модернизационный процесс. Это еще и индикатор тенденций, на основании которых можно судить о том, насколько вообще реальна у российского общества перспектива восстановить ту целостность, которая была разрушена либеральными реформами и которая сегодня исследователями выдвигается в ряд значимых условий успешного завершения модернизации в России.

Можно возразить, что в Европе государство своим администрированием и законодательством довело феодальные общества до состояния демократии и свободы, рыночных отношений и гражданского состояния. Но из этого не следует, что делая это, государство имело какие-то противоположные интересы. Оно довело прогресс всех сторон социальной жизни до того уровня, который соответствовал его интересам. Просто в России и Европе интересы государства, на которых оно останавливало свои преобразующие усилия, сильно различались. В схематизированном, упрощенном виде их можно обозначить следующим образом. Правовое государство как решение проблемы прогресса государства без общества: государство прогрессирует без общества, но ради общества. Демократия - не власть народа, а власть именем народа и ради народа. Правовое государство как осуществление власти без народа, но ради народа.

В этом смысле правовое государство как идея очень органично российской политической традиции. Государство пишет законы - народ их не выполняет: вот основание раскола, позволяющее использовать историю правового государства как микроскоп для изучения пороков и преимуществ социально-политической системы и складывать эти пороки и преимущества как пазлы в картинку особого исторического пути России.

Еще одна проблема - это соотношение в государственном механизме, функционирование которого мы собираемся рассматривать в качестве индикатора состояния модернизационного процесса, правовых начал и начал социальности и моральности. Из сказанного выше логично вытекает, что правовое государство не обязательно должно быть социальным, а социальное государство не всегда будет правовым. Особенно если речь идет о современных обществах потребления, в которых уже сегодня возникают трудности с законодательным обеспечением стабильного прироста благосостояния всего «среднего класса», служащего опорой либеральной демократии.

В частности, известный американский политолог Майкл Мэндельбаум в своей книге «Доброе имя демократии: подъем и риски самой популярной в мире формы правления» ( Нью-Йорк, 2007), посвященной выяснению вопроса о связи составных элементов демократического процесса, пишет: «Государство благосостояния помогает расширить и углубить общественную поддержку другого фундаментального элемента демократии - верховенства закона, так как именно закон гарантирует выполнение всех социальных обязательств»<sup>130</sup>. Два уровня надежд, возникающих в российском социуме, с одной стороны, понимание правового государства как средства спасти общество от тягот модернизации и произвола бюрократии, а, с другой - как способ ограничить политическое участие общества в выборе пути развития, т.е. усилить модернизирующую роль государства за счет его административного и правового ресурса.

Возможно вследствие этого парадокса исследователи отмечают, что содержание понятия социального государства не разъяснено ни в конституции Российской Федерации, ни в других официальных документах или речах. «Это позволяет его трактовать различным образом соответственно пониманию того или иного автора. Либо вообще не вспоминать о нем. Можно лишь догадываться о том, что имели в виду составители конституции, включив в текст эту расплывчатую формулу. Присутствовало ли у них желание сохранить преемственность с социалистическим прошлым, или они руководствовались намерением подсластить предстоящую реставрацию капитализма?»<sup>131</sup>

Опыт европейских «государств благосостояния» - поддерживает мысль американского политолога отечественный исследователь - позволяет выделить ряд характерных для них общих черт: «Наличие крупного среднего класса с относительно высоким уровнем жизни; Отсутствие крайней дифференциации доходов различных слоев населения; государственные социальные гарантии населению (бесплатная медицинская помощь, образование, предоставление нуждающимся социального жилья, достойные пенсии и др.; Значительная роль государства в перераспределении доходов, практика государственно-частного партнерства, участие социал-демократов в политике; эффективные формы демократического устройства и гражданского общества»<sup>132</sup>. О роли государства в перераспределении национального дохода и осуществлении социальных функций косвенно свидетельствует доля собираемых им налогов в ВВП. По данным британского журнала «Экономист» в 2004 г. в Швеции она составляла 50%, в Дании - 49%, в Бельгии - 45%, в Норвегии - 44%, в Финляндии и Франции - 43%, Австрии - 42% ,»<sup>133</sup>.

Не вызывает сомнения правовой характер перечисленных государств, как не вызывает сомнений роль государств в современном регулировании социально-экономических процессов вообще. Но, обязательно ли предпосылкой успешного регулирования является правовой характер государства? Многие из того, что перечисляет автор, было свойственно социалистической государственности в самых разных странах. Многие из перечисленного, это проблемы, для решения которых наличие ограничений, налагаемых на государство законом, вовсе не обязательно. Это решается и не правовыми способами. Это подтверждает и сам автор, в дальнейших своих рассуждениях, поставив на одно из первых мест в российской модели «государства благосостояния» советский опыт. Выбор модели социального государства, по мнению исследователя, мог бы означать для России следующее:

«Сохранение социальных завоеваний прошлого и важной регулирующей роли государства в восполнении провалов рыночной экономики;

Недопущение беспрецедентной пропасти между бедными и богатыми, отсутствие массовой нищеты, большой безработицы, достойный уровень средней заработной платы;

Равные возможности для всех вне зависимости от уровня благосостояния, религии, национальности, места жительства для реализации своих способностей, получения образования и обеспечения своим трудом достойного уровня жизни;

<sup>131</sup> Богомолов О. Т. Демократия и социально-экономический прогресс / / Новая и новейшая история. 2011. №1. С. 11.

<sup>132</sup> Богомолов О.Т. Демократия и социально-экономический прогресс... С. 11

<sup>133</sup> Там же.

Активная роль государства в обеспечении интересов всего общества, в формировании социально справедливой политики доходов, в предоставлении основных социальных гарантий всему населению, в развитии науки, культуры, здравоохранения, просвещения, охране окружающей среды, поддержке инноваций и технического прогресса, борьбе с коррупцией .. »<sup>134</sup>,

Как представляется, здесь имеет место типичная для советской, а отчасти и европейской традиции идеализация государства, которое как Бог все творит и за все отвечает, но при этом ничего, никаких ресурсов и никакого повиновения своим интересам ни от кого не требует. Из этой модели, построенной уважаемым академиком, видно, что для практического решения поставленных задач наличие законов не только не обязательно, но даже вредно. Поскольку любой закон в чем-то наделяет возможностями человека, а в чем-то эти возможности ограничивает. В данной же модели представлена картина безграничных возможностей общества, достигнуть которых можно лишь при условии безграничной власти государства, то есть при условии не правового, а даже авторитарного характера государственности.

Заметим, речь идет о том, что оба формата политического процесса, «государство благосостояния» и «правовое государство», поддерживают друг друга. Но они не обуславливают друг друга. Как минимум, нужно, чтобы сами политические и административные элиты достигли внутреннего согласия, что они сами должны подчиняться законам и ни каким другим мотивациям своего политического участия.

Они должны согласиться, что граждане должны быть не только свободными, но еще и сытыми и способными самостоятельно размышлять над справедливостью законов, что очевидно затрудняет управление ими при помощи жестких законов. Они должны прийти к согласию, что законы должны быть справедливыми во всех случаях, даже если «государство благосостояния» в действительности не может обеспечить равный уровень достатка всем гражданам.

Как в свое время сформулировал этот принцип Э. Джексон, ставший основой консенсуса государства и общества в США: «Различия в обществе сохраняются при любом справедливом государственном управлении. Равенство талантов, образованности и состояний не может быть утверждено общественными институтами. Но законы обязаны защищать равное право каждого на пользование господними дарами, изделиями промышленности, всей экономики, как и собственными добродетелями. Когда же эти законы используются для того, чтобы к естественным и справедливым благам добавлять искусственные различия, даровать титулы, денежные подношения и искусственные привилегии, в результате чего богатые становятся богаче, а сильные сильнее, то простые члены общества - фермеры, ремесленники и рабочие, у которых нет ни времени, ни средств, чтобы приобрести подобные преимущества, имеют право жаловаться на несправедливость своему правительству»<sup>135</sup>. Проще говоря, для органичного взаимодействия двух форматов государства необходимо, чтобы элиты договорились не считать

<sup>134</sup> Богомолов О.Т. Демократия и социально-экономический прогресс // Новая и новейшая история. 2011. №1. С.11-12.

<sup>135</sup> Цит. по: Согрин В.В. Архетипы и факторы цивилизации США // США и Канада. Экономика, политика, культура. 2009. №5. С.7-8. (С.3-22.)

политическую и административную власть собственностью и не считали нужным закрепить это в законах.

*С. В. Володина*

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

В современном обществе политические партии выступают ключевыми элементами политических систем и неотъемлемыми участниками политических отношений. Актуальность исследования их функционирования в информационных условиях современности не вызывает сомнений.

В самой сущности политических партий и в условиях их функционирования в обществе, которое выступает как информационное, необходимо учитывать те информационно-коммуникативные стратегии, которые создает и реализует данный политический институт. Информационное пространство в современный период становится тем полем, на котором разворачивается не просто межпартийное взаимодействие, а ведется борьба за избирателя. Искренними открытости и гласности партий в информационном пространстве выступает политическая конфликтность и рискленность.

Особую важность приобретает рассмотрение правовых оснований деятельности партий в информационном пространстве. Одной из первых следует отметить позицию, отражающую роль информационного фактора в жизни политических партий. Так, одним из основных принципов деятельности политических партий является гласность. В ст.8 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 01.12.2012) «О политических партиях» этот принцип даже указан дважды - в части 1 (Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности) и части 3 (Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной).<sup>136</sup>

С учетом факторов развития глобального общества, где ценность информации становится ключевой, такой политический институт как партия должен максимально использовать информационный ресурс в своей работе, делая информационную деятельность приоритетной. Многие вновь созданные партии это понимают. После внесения изменений в федеральное законодательство об уменьшении требований к созданию новых политических партий, их количество заметно возросло<sup>137</sup>. В настоящее время в России 54 зарегистрированных на федеральном уровне политических партий. Среди них есть, например, такие партии, как «Партия Социальных Сетей», «УМНАЯ РОССИЯ», «Интернет Партия Российской Федерации» «Российская сетевая партия», что свидетельствует о внимании создателей этих партий к электронным информационным ресурсам.<sup>138</sup>

В современном социуме все большее значение приобретает виртуальное измерение (информационные технологии, ресурсы интернета). Политика

<sup>136</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2012. № 49. Ст. 6756.

<sup>137</sup> федеральный закон от 02.04.2012 № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" // СЗ РФ. 2012. №15. Ст. 1721.

<sup>138</sup> См.: [www.mirijust.ru](http://www.mirijust.ru) (Дата обращения 12.01.2013)

перемещается в интернет, а политические партии активно осваивают потенциал «мировой паутины». Лидеры политических партий имеют собственные сайты, деятельность партий обсуждается в социальных сетях, блогосфере. Это измерение нуждается в особом правовом регулировании. Мы становимся свидетелями как скорость динамично изменяющейся политико-информационной реальности выше, чем реакция на эти изменения со стороны институтов, создающих правовые нормы.

Ключевым принципом информационной политики партий становится открытость, позволяющая партийным структурам улавливать внешние информационные импульсы, превращая их в эффективные решения, и информировать общество о своей деятельности.

Политические партии являются активными генераторами информации - создают и реализуют свои политические программы, занимаются пропагандой ценностей, положенных в основу своей идеологической платформы, рекрутируют в ряды новых членов, мобилизуют избирателей на выборах. Они также активно реагируют на информационные импульсы, используя их как информационные поводы в своей политической работе.

*ДЛ. Таврлов*  
*ЮЛ. Таврлова*

## **РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

В научной литературе и юридической практике сравнительно слабо разработано понятие «общественно значимой информации». Не встречается отдельно оно и в официальном законодательстве Российской Федерации. Смысловой акцент в системе действующих правовых норм зачастую делается на других понятиях: «информация», «социальная информация», «публичная информация», «юридическая тайна» и т.п. Однако следует заметить, что обращение субъектов права к общественно значимой информации происходит фактически постоянно, несмотря на то, что перечень, характер и виды такой информации являются дискуссионными вопросами и нуждаются в отдельной доктринальной разработке. В связи с этим представляется необходимым проанализировать в настоящей статье понятие и роль такого важного в современном российском обществе явления, как общественно значимая информация.

Статья 2 Федерального закона № 149-ФЗ от 27.07.2006 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содержит крайне небогатое по содержанию и смыслу легальное определение информации: это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.<sup>139</sup> Очевидно, что в зависимости от того, какими критериями руководствуются при её научной или практической оценке, эта юридическая дефиниция подлежит многоэтапной и длительной конкретизации.

Согласно гуманитарным научным данным, единого определения информации не существует, а в каждой области знаний оно наполняется в

<sup>139</sup>Российская газета. 2006. 29 июля. № 165.

результате анализа и интерпретации своим узкоспециализированным смыслом, позволяющим в итоге выстроить определенную многоуровневую модель понимания феномена информации в философии, в естественных науках, в экономике, кибернетике и, конечно, в праве.

Так, один из основоположников кибернетики Норберт Винер утверждал, что «информация - это не материя и не энергия, информация – это информация"... информация - это обозначение содержания, полученное нами из внешнего мира в процессе приспособления к нему нас и наших чувств».<sup>140</sup>

Шеннон К.Э. и Бриллюэн Л. предлагали различать два аспекта термина информации: 1)любые сведения, данные, сообщения, передаваемые посредством сигналов; 2) уменьшение неопределенности в результате передачи сведений, данных, сообщений, т.е. в этом качестве информации как упорядочивание мира противостоит энтропии (неопределенности).<sup>141</sup>

Исследования у. Р. Эшби заложили основу для рассмотрения информации как «передачи разнообразия». Каждый объект обладает разнообразием, образованным составляющими его элементами, а при их взаимодействии происходит передача информации (разнообразия) от одного объекта к другому, в том числе усложняется разнообразие множеств объектов.<sup>142</sup>

Право относится к числу социальных явлений, поэтому первостепенная роль в осмыслении общественно значимой информации играет представление о социальной информации вообще. Под социальной информацией обычно понимают совокупность знаний, сведений, данных и сообщений, которые формируются и воспроизводятся в обществе и используются индивидами, группами, организациями, различными социальными институтами для регулирования социального взаимодействия, общественных отношений и процессов. В зависимости от уровней функционирования социальной информации она бывает индивидуальной, групповой (семьи, нации и т.д.) и общественной, общечеловеческой.<sup>143</sup>

Изучение информационных процессов в обществе, где главной творческой силой выступает человек, породило проблематику семантической (смысловой) и прагматической (поведенческой, ценностно-мотивационной) информации.<sup>144</sup> Это создает основу для анализа не просто социальной, а общественно значимой информации. С позиции социокультурного подхода, помимо актуальности, для социально и культурно значимой информации важны адекватность, достоверность, полнота, новизна, убедительность, выразительность, воспринимаемость и другие факторы.<sup>145</sup>

<sup>140</sup>Винер Н. Кибернетика и общество.М.: Иностран. лит., 1958. С. 31.

<sup>141</sup>Шеннон К. Э. Работы по теории информации и кибернетике. Изд-во иностранной литературы. М., 1963. С. 243; Бриллюэн Л. Наука и теория информации. Государственное издательство физико-математической литературы. М, 1960. С. 30.

<sup>142</sup>Эшби У-Р. Введение в кибернетику. Изд-во иностранной литературы. М, 1959. С. 23.

<sup>143</sup>Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М., 1986. С. 365, 368.

<sup>144</sup>См. например, Войшвилло Е.К. Понятка семантической интерпретации статистических понятий информации и энтропии / В кн.: Кибернетику – на службу коммунизму. Т. 3. М –Л., «Энергия», 1966. С. 278.

<sup>145</sup>Шейкин А.Г. Культурология. XX век. Энциклопедия. Т. 1. СПб.: Университетская книга, 1998. С. 15.



Следовательно, определение общественно значимой информации, выявление её основных признаков и роли, возможно осуществить только путем взаимного сочетания общенаучных данных об информации, прежде всего социальной информации, и специально-юридических представлений об этом виде информации, зафиксированных главным образом в легальных определениях, перечнях общедоступной информации в законодательных актах и других правовых формах.

На наш взгляд, к основным, концептуальным признакам общественно значимой информации можно отнести:

1) *Конституционно-правовую природу, конституционно-правовые основы.* Понятие общественно значимой информации имеет право на существование, поскольку тесно связано с рядом основных конституционных прав и свобод человека и гражданина: право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч.2 ст. 24 Конституции РФ), право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч.4 ст. 29 Конституции РФ), право на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции РФ), право на благоприятную окружающую природную среду (статья 42 Конституции РФ).

2) *Нормативный характер её содержания.* В Российской Федерации создано и функционирует Федеральное бюджетное учреждение «Научный центр правовой информации» при Министерстве юстиции Российской Федерации. Сотрудники этого учреждения являются научными и практическими работниками, вносящими значительный вклад в разработку понятия, видов и механизмов передачи правовой информации. Так, в соответствии с мнением заместителя начальника отдела НЦПИ, кандидата физико-математических наук А.А. Шмелева, правовая информация - это сведения о фактах, событиях, предметах, лицах, явлениях, протекающих в правовой сфере жизни общества, содержащихся как в нормах права, так и в других источниках, и используемая при решении правовых задач, прежде всего при осуществлении правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности. Информация, находящаяся в тексте правового акта и содержащая правовые нормы, называется нормативной. Законодательство - наиболее значимый вид правовой информации, основу которого составляют: нормативные правовые акты России и сопутствующие им документы - официальные разъяснения правовых актов, сопроводительные документы, распоряжения органов государственной власти и должностных лиц и некоторые другие, а также акты международного права, действующие на территории России. Иная правовая информация называется ненормативной.<sup>146</sup>

Соглашаясь с такой позицией, отметим, что общественно значимая информация, безусловно, содержится в юридических актах и является нормативной. Однако общественно значимая информация может концентрироваться не только в нормах права, но и в иных социальных и технических нормах, поскольку распространяется на неопределенный круг лиц и рассчитана на неоднократное применение на практике. Поэтому нормативность

<sup>146</sup>Шмелев А.А. О правовой информации. - Электронный ресурс: <http://www.scli.ru/rights/> Официальный сайт ФБу « Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации». - Дата обращения 08.01.2013.

содержания общественно значимой информации - это самостоятельный признак, обозначающий общего, неперсонифицированного адресата этой информации и не сводимый только к её оформлению в виде правовых норм.

3) *Выражение преимущественно публичного интереса.* Это свойство общественно значимой информации выглядит довольно дискуссионно, но имеет свой теоретический и практический смысл. Дело в том, что со времен древнеримского права публичный и частный интерес волнует сердца и умы юридического сообщества, так как вокруг них строится и осуществляется государственная политика, режим осуществления политической власти, структура гражданского общества и его отдельных элементов, поведение личности в социально-правовой среде. Современная трактовка публичного интереса сводится к тому, что он не есть просто сумма отдельных, частных интересов, а представляет собой то общее, типичное и согласованное начало среди всех индивидуальных юридических интересов, что и позволяет его назвать «выразителем общего блага». Вместе с тем, следует помнить, что в таком виде публичный интерес - это необходимое условие существования и способ реализации частного интереса в общественной жизни и юридической практике.

Выделенные особенности частного и публичного интереса позволяют утверждать, что общественно значимая информация концентрирует в себе преимущественно публичный интерес, в то время как частный интерес оформляется в российском законодательстве чаще всего в виде понятия «юридическая тайна» и её отдельных разновидностей: коммерческая, адвокатская, профессиональная, аудиторская, врачебная тайна и т.д. Даже такие формы секретных сведений, как государственная и военная тайна, защищая публичный интерес, не могут поколебать в целом смысловое различие между тайной и общественно значимой информацией.

Например, статья 1465 Гражданского кодекса Российской Федерации содержит определение секрета производства (ноу-хау): это 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.<sup>147</sup> Нетрудно заметить, что в данном случае речь идет об особом виде информации частного характера, используемой в деловом обороте, имеющей определенную ценность и охраняемой правовыми средствами. Отсюда и выводится сущность категории «охраняемой законом тайны». Тайной данные сведения объявляются потому, что в числе прочего, к информации, аккумулируемой под видом соответствующей тайны, отсутствует свободный доступ третьих лиц.

4) *Максимальный режим свободного доступа любого лица к общественно значимой информации, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.* Данный признак тесно связан с предыдущим, поскольку предполагает, что если тайна означает отсутствие свободного, юридически оформленного доступа

<sup>147</sup>Гражданский кодекс Российской Федерации. М., Изд-во Юрайт, 2009.

третьих лиц к данному виду информации, то смысл и назначение общественно значимой информации сводятся к закреплению правовыми средствами максимально возможного свободного доступа к ней любого субъекта права. Думается, что подобный дуализм в наиболее оптимальной форме отражает взаимодействие публичного и частного интересов в сфере создания, использования и защиты информации. Исключения из правила о широком свободном доступе могут, конечно, составлять сведения, составляющие государственную тайну. Не затрагивая существо и основное содержание конституционных прав и свобод человека и гражданина, использование таких сведений представляет собой необходимую и соразмерную меру ограничения основных прав и свобод в целях защиты конституционно признаваемых ценностей (ч.3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Установление каких бы то ни было иных ограничений доступа к общественно значимой информации не оправдывалось бы её назначением и функциями, не соответствовало бы конституционным условиям и критериям данных ограничений. Иначе, в чем смысл «общественно значимой информации», если доступ к ней имеют не все члены общества и не во всех обычных, ординарных случаях её использования?

5) *Ценностный аспект.* Исследуемая нами разновидность информации называется не просто «общественной», а «общественно значимой». И в этом также заложен достаточный гуманистический и мировоззренческий смысл. Данный тип информации является неотъемлемой частью «жизненного мира» человека (Э. Гуссерль), имеет для него жизненно важное значение, образует содержание минимальных, жизненных стандартов в современном, неустойчивом мире. Образно говоря, отсутствие или недостаточное знание этой информации нарушает баланс жизнедеятельности личности в её взаимоотношениях с другими людьми, социальными общностями и государством, прежде всего и в основном в рамках правового поля. Если можно сравнить ценности с базовыми основами смысловых структур любого субъекта и концептуальным ядром смысла права,<sup>148</sup> то общественно значимая информация вполне может претендовать на роль центрального элемента в общей классификационной системе социальной информации, т.е. выступать своеобразным «ядром» информационно-правового пространства. В этом аспекте групповая и индивидуально значимая информация - это «околоядерные» зоны такого информационно-правового поля. Общественно значимая информация представляет собой объективное основание, на которое опираются все субъекты социальных отношений на уровнях своей информационной деятельности, а также смысловой центр в понимании использования на практике социальной информации в любой её разновидности и форме, в которых она имеет значение и ценность для человека. Это объект борьбы, устремлений, желаний и намерений многих людей в социальном пространстве.

Руководствуясь изложенным формально-юридическим анализом основных признаков общественно значимой информации можно дать её рабочее определение. Это имеющие жизненно важное значение для личности, социальных групп и общества в целом сведения любого характера и любой формы, имеющие нормативное содержание и ориентированные

<sup>148</sup>Гаврилова Ю.А. Смысловое поле права (философско-правовой аспект). Монография: Волгоград, Изд-во ВолГУ, 2011. С. 96.

преимущественно на защиту публичного интереса, выраженные большей частью в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве, характеризующиеся максимально свободным режимом доступа, за исключением прямо предусмотренных законом случаев, предназначение которых состоит в наиболее полном и эффективном удовлетворении прав и свобод человек и гражданина.

Что же может быть конкретно отнесено к общественно значимой информации?

Этот вопрос является дискуссионным потому, что прямого единого перечня соответствующих сведений социально значимого характера и нормативно оформленных, в федеральном законодательстве не выделено.

В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации принята попытка обозначить примерный, не исчерпывающий, перечень общественно значимой информации. Сошлемся как на один из наиболее удачных примеров на опыт Республики Марий Эл.

Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 8 декабря 2010 г. № 329 утверждено Положение об использовании языков при публикации общественно значимой информации на территории Республики Марий Эл.<sup>49</sup> Пункт 2 Положения предусматривает следующее.

Общественно значимая информация - это информация, имеющая общественное значение, предназначенная для неопределенного круга лиц, в том числе:

политическая реклама, в том числе предвыборная агитация и агитация по вопросам референдума;

сообщения органов государственной власти, иных государственных органов, сообщения органов местного самоуправления, сообщения муниципальных органов, которые не входят в структуру органов местного самоуправления, если такие сообщения не содержат сведений рекламного характера;

информация ориентирования на дорогах и в населенных пунктах, наименования административно-территориальных образований и географических объектов (топонимия);

информация, раскрытие или распространение либо доведение до потребителя которой является обязательным в соответствии с федеральным законом, в том числе информация об изготовителе (исполнителе, продавце), фирменном наименовании (наименовании) организации, месте нахождения организации и режиме ее работы, необходимая и достоверная информация о товарах (работах, услугах), обеспечивающая возможность их правильного выбора;

расписания и информационные сообщения (объявления) нерекламного характера на вокзалах, транспортных предприятиях, иных объектах и предприятиях массового обслуживания населения;

информация о проведении строительных, ремонтных, дорожных, аварийных и других видов работ, распространяемая в целях безопасности и информирования населения;

праздничные поздравления и оформление.

<sup>49</sup>Марииская правда. Официальный еженедельник.2010. 24 декабря. № 49.

В то же время в ряде законодательных актов Российской Федерации закреплён перечень сведений, доступ к которым не может быть ограничен, сформулированных как бы от «обратного» в виде «негативных» перечней.

Согласно ч. 4 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», не может быть ограничен доступ к:

1) нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;

2) информации о состоянии окружающей среды;

3) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);

4) информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;

5) иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

Например, в статье 7 Закона Российской Федерации № 5485-1 от 21.07.1993 «О государственной тайне»<sup>150</sup> указано следующее. Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения:

о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;

о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;

о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации;

о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Мы полагаем, что нормативная фиксация видов и примеров общественно значимой информации может и должна осуществляться по обоим направлениям: и в форме «положительных», прямо указанных в законе перечней, и в форме «негативных» перечней тех сведений, доступ к которым не может быть ограничен, а, следовательно, в отношении них действует в качестве общего правила режим свободного доступа, свойственный для общественно значимой информации. Принимая данный подход за основу системного анализа общественно значимой информации, следует также сделать ряд оговорок. Так, по нашему мнению, не всегда возможно и корректно относить к общественно

<sup>150</sup>Российская газета. 1993.21 сентября. № 182.

значимой информации сведения по одному критерию наличия и степени свободного доступа к ней. Важно принимать во внимание и иные выше проанализированные нами признаки этого понятия. Не всякая информация, попавшая в «негативный» перечень», ориентирована на защиту именно общественного, публичного интереса. Во многих случаях это как раз информация о реализации прав и свобод конкретного индивида или коллектива, а поэтому она относится к индивидуально значимой или групповой социальной информации. Закрепляя в законе «негативный» перечень указанной информации, законодатель часто упускает из вида именно значимость, ценность сведений. Даже сама иерархия ценностей, лежащая в основе перечисления в «позитивном» перечне видов конкретной общественно значимой информации, несовершенна. Она может быть результатом социального компромисса в данных исторических условиях, а может быть и результатом разрешения конфликта в пользу более сильной стороны социального отношения, обладающей финансовыми, военными, организационно-техническими ресурсами навязывания свой воли более слабой стороне, в том числе в вопросах использования и защиты правовой информации. Следовательно, для достижения прочного и достаточно длительного по времени баланса социальных отношений между личностью, обществом и государством в информационной сфере, имеет принципиальное значение тенденция постоянного расширения перечней общественно значимой информации и закрепления их в законе. Это позволит осуществлять реальный контроль за соблюдением информационных прав и свобод человека и гражданина и оценивать эффективность деятельности государственных, муниципальных властных структур в области защиты этих прав и свобод.

Таким образом, общественно значимая информация является ядром, центром информационно-правового пространства и играет значительную, многофункциональную роль для защиты прав и свобод человека и гражданина. Это индикатор ценности и значимости сведений для жизни и деятельности конкретного субъекта, количественный и качественный критерий оценки эффективности деятельности органов публичной власти, показатель уровня открытости и объема возможностей гражданского общества, критерий прозрачности взаимодействия государства и гражданского общества в информационной сфере, общая мера информационной культуры людей в цивилизованном обществе. Этот, далеко не полный перечень, функций и ролевых проявлений общественно значимой информации еще раз подчеркивает огромный теоретико-познавательный и практический потенциал этой категории и обосновывает необходимость её детального исследования.

*ММ. Галактионов*

## **ЕВРАЗИЙСТВО КАК ОБЪЕДИНЯЮЩАЯ ИДЕЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИНФОРМАЦИОННОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ**

Евразийство - философско-политическое движение, получившее название за ряд особенных положений, связанных с историей Евразии - уникального континента. Евразийское движение, расцветшее в среде русской эмиграции в 1920-1930-е гг., переживает в наше время второе рождение. Идеи евразийства в той

или иной мере подхвачены интеллектуальной элитой в России. Являясь, идейно-политической и историко-культурная концепция евразийства, отводит России «срединное» место между Европой и Азией.<sup>151</sup>

"У евразийства не просто большое будущее - в ближайшей и отдаленной перспективе ему нет просто альтернативы ни в теоретическом, ни в практическом плане. Почему? Да потому, что евразийство - это путь сотрудничества (а не конфронтации), взаимопонимания (а не распри), равноправия больших и малых народов (а не махрового национализма и шовинизма)" - считал Лев Гумилёв<sup>152</sup>.

Взаимопонимание и сотрудничество между странами, о котором говорил Гумилёв, на евразийском пространстве выливаются в коммуникационные процессы.

Коммуникация в переводе с латинского «communicatio» означает сообщение, передача или «communicare» — делать общим, беседовать, связывать, сообщать, передавать. Адаптировано к политике имеет место такое понятие, как политическая коммуникация, под которым понимается процесс передачи политической важной информации, благодаря которому она циркулирует от одной части политической системы к другой и между социальной и политической системой.

В западной литературе выделяется три основных способа политической коммуникации: через средства массовой информации, включающая в себя печатные средства (пресса, книги, плакаты и т.д.), электронные средства (радио, телевидение и т.д.); через организации, когда политические партии или группы давления служат передаточным звеном между правителями и управляемыми; через неформальные каналы.

Политическая коммуникация выступает своеобразным социально-информационным полем политики, на котором происходит борьба, орудием которой является, конечно же, информация. Французский политолог Ж.-М. Коттрэ роль политической коммуникации в обществе сравнивает со значением кровообращения для организма человека. Франкфуртская школа, проповедовавшая критический подход к коммуникации, указывает на ведущую роль средств массовой коммуникации в поддержке или дестабилизации существующего социального и политического порядка.<sup>153</sup>

Одним из видов коммуникации является массовая коммуникация. Она представляет собой процесс систематического распространения информации, носящий институциональный характер, а также передача специально подготовленных сообщений с помощью различных технических средств на численно большие, анонимные, рассредоточенные аудитории; является регулятором динамических процессов общественного сознания, интегратором массовых настроений, а также мощным средством воздействия на индивидуальность и группы.

Для поддержания и развития взаимодействия, могут быть созданы специальные организации. Например, существует Фонд «Наследие Евразии»,

<sup>151</sup> См.: Политическая наука: словарь-справочник./ Авт. и сост. Санжаревский И.И. Тамбов, 2012. URL: [http://glos.virmk.ru/01\\_e.htm](http://glos.virmk.ru/01_e.htm) (дата обращения: 09.11.12).

<sup>152</sup> Цит. по: Демин В. Жизнь замечательных людей: Лев Гумилев. ММ, Изд-во: Молодая гвардия, 2008. 352 с.

<sup>153</sup> См.: Политология в схемах и комментариях. Под ред. А. С. Тургаева, А. Е. Хренова. СПб.: Изд-во: Питер, 5005. 300 с. BBN: 5-469-00708-1.

созданный с целью формирования эффективной системы коммуникации между интеллектуальными, экономическими и политическими элитами независимых государств.

Интернет можно считать одним из неформальных каналов коммуникации. Формированию нового институционального порядка в сфере политической коммуникации через Интернет как неформальный канал послужил целый ряд причин, основной из которого можно назвать, то, что интернет активно внедряется во все сферы жизни общества. Запрос общества на активное развитие Интернета - феномена двойственного с точки зрения политики. С одной стороны, в нем присутствует максимум демократии: любой пользователь может взять слово, выразить свое мнение и вообще высказать все, что хочет. Однако это не мнение населения, а пользователей, представляющих собой весьма специфическую группу населения. Президент России В. Путин подчеркивает: «Можно сказать, что Интернет, социальные сети, мобильные телефоны и тому подобное превратились, наряду с телевидением, в эффективный инструмент как внутренней, так и международной политики. Это новый фактор, требующий осмысления, в частности для того, чтобы, продвигая и дальше уникальную свободу общения в интернете, уменьшить риск его использования террористами и преступниками. В ходу все чаще и такое понятие, как «мягкая сила» - комплекс инструментов и методов достижения внешнеполитических целей без применения оружия, а за счет информационных и других рычагов воздействия». То есть интернет, как коммуникационный канал может выполнять не только полезные задачи, но и представлять угрозу. "Фактически информационная деятельность превращается в своего рода оружие, которым пользуются некоторые политические силы." считает Николай Бордюжа, генеральный секретарь Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)<sup>154</sup>.

Развитие современных онлайн-инструментов коммуникации уже приводит к усилению политического влияния определенных социальных групп. Так, Р. Дейберт в своей работе «Контроль и подрывная деятельность в российском киберпространстве»<sup>155</sup> считает, что глобальные компьютерные сети и Интернет в частности серьезно изменили возможности и силу транснациональных общественных движений. Они позволили сформировать глобальное гражданское общество, типичными проявлениями которого стали, например, движения «Антиглобалистов» или «Гринпис».<sup>156</sup> Как всегда, существует и обратная сторона медали - развитие современных информационно-коммуникационных технологий породило и новые виды угроз, например, в виде проявлений экстремизма в виртуальном пространстве.

Современные коммуникации не только предоставляют новые возможности для общества и власти, но и порождают новые угрозы и вызовы, предоставляя

<sup>154</sup> Бордюжа Н. "Информационная деятельность превращается в своего рода оружие, которым пользуются некоторые политические силы" [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.news-asia.ru/view/tj/706> (дата обращения: 09.11.12).

<sup>155</sup> «Control and Subversion in Russian Cyberspace»; опубликовано в книге «OpenNet Initiative (ONI) Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace», Кембридж, Массачусетс: The MIT Press, 2010 .

<sup>156</sup> Циг. По Дуглас Р. Обанкротившаяся Британская империя провоцирует свержение Пулина// Executive Intelligence Review. Founder and Editor Н. LaRouch, Jr. URL: [http://www.larouchepub.com/russian/novosti/2012/b2026\\_rbd\\_dossier\\_2\\_brits\\_v\\_russia.pdf](http://www.larouchepub.com/russian/novosti/2012/b2026_rbd_dossier_2_brits_v_russia.pdf) (дата обращения: 09.11.12).



серьезные потенциальные возможности для манипулирования общественным мнением и влияния на современную политику.

Одним из каналов международной коммуникации между Европой и Азией можно считать Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС). Круг вопросов ШОС чрезвычайно широк и разнообразен: от противодействия терроризму и экстремизму до проблем гуманитарного характера<sup>157</sup>.

Утвержденная главами государств России, Казахстана, Китая, Киргизии, Таджикистана и Узбекистана 5 июля 2005 г. Концепция сотрудничества государств - членов Шанхайской организации сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом подчеркивает необходимость взаимодействия с гражданским обществом и СМИ в целях противодействия пропаганде терроризма, сепаратизма и экстремизма (п.15) и формирования в общественном сознании понимания необходимости бескомпромиссной борьбы с указанными угрозами безопасности общества и государств (п. 22). Данную Шанхайскую конвенцию подписали: Республика Казахстан, Китайская Народная Республика, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан<sup>158</sup>.

Таким образом, противодействие экстремизму, признается странами региона одним из важнейших вопросов, по которому необходимо сотрудничество. Само понятие "экстремизм" многогранно и имеет несколько подходов к формулировке.

Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, принятая в 2003 г., содержит следующее определение: «экстремизм представляет собой форму политической деятельности, явно или исподволь отрицающую принципы парламентской демократии и основанную на идеологии и практике нетерпимости, отчуждения, ксенофобии, антисемитизма и ультра-национализма».<sup>159</sup>

«Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» от 15 июня 2001 г. даёт следующее определение понятия "экстремизм" (п. Зч. 1 ст. 1): экстремизм - какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством сторон.<sup>160</sup>

В современной научной литературе экстремизм в его широком значении определяется как идеология, предусматривающая принудительное распространение ее принципов, основанных на нетерпимости к оппонентам и

<sup>157</sup> ШОС как канал коммуникации между Востоком и Западом 08.06.2012 Сайт "Новости Казахстан". [Электронный ресурс] Режим доступа: URL:<http://newskaz.ru/comment/20120608/3295217.html> (дата обращения: 09.11.12).

<sup>158</sup> Концепция сотрудничества государств - членов Шанхайской организации сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2005/07/90911.shtml> (дата обращения: 05.11.12).

<sup>159</sup> Там же.

<sup>160</sup> Там же.

насильственном их подавлении<sup>161</sup>. Указанная идеология реализуется, в том числе путем информационного воздействия на индивидуальное и коллективное сознание.

Многочисленность публикаций в отечественной и зарубежной научной и периодической литературе, иллюстрирующих опасности того или иного информационного влияния, свидетельствует об актуальности надлежущей правовой защиты интересов личности, общества и государства в данной области

162

И. Л. Бачило отмечает, что нынешний этап развития информационных отношений характеризуется возможностью информационного воздействия на индивидуальное и общественное сознание, вплоть до угрозы информационных войн, в результате чего неизбежным противовесом свободы информации становится проблема информационной безопасности<sup>163</sup>.

Информационный экстремизм – это деятельность, связанная с:

- а) созданием, хранением и (или) распространением информации, содержащей предусмотренные законом признаки экстремистской деятельности;
- б) использованием информации, обрабатываемой компьютерной системой или сетью, осуществляемым в целях воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, сопряженным с различными формами психического или опосредованного физического насилия (кибертерроризм);
- в) использованием информации, оказывающей деструктивное воздействие на психику людей, не осознаваемое ими.

Сегодня как основную среду обитания радикалов можно считать Интернет. В виртуальном мире они получают недопустимую в реальном обществе свободу творчества и становятся не только потребителями, но и создателями экстремистских лозунгов. В отличие от реального общества, радикальное Интернет-пространство быстрее обучает потенциальных экстремистов радикальной риторике, ибо вводит их в контекст, наполненный единомышленниками. В последние годы экстремистские идеи активно функционируют в Интернет-пространстве.

При этом механизм, препятствующий публичному проявлению экстремизма на страницах общенациональных газет и телеканалов, не срабатывает в Интернете. Это делает его благоприятной средой для пропаганды экстремистских идей. Интернет-пространство расценивается экстремистскими идеологами как привлекательная площадка для ведения идеологической пропаганды и борьбы. Угроза использования новых коммуникационных технологий представителями экстремистски настроенных организаций по своим последствиям намного опаснее, чем отдельные публичные проявления экстремизма: распространение листовок, газет, организация публичных выступлений и уличных беспорядков.

<sup>161</sup> Аминов Д.И. Молодежный экстремизм. М., 2005. С.21;

<sup>162</sup> Просвирнин Ю. Г. Информационное совершенствования. Воронеж, 2000. С. 354. законодательство: современное состояние и пути

<sup>163</sup> Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики. Учеб. пособие. М., 2003. С.66.

В качестве правовых причин распространения экстремизма представляется необходимым указать недопустимо длительное отсутствие правовой базы борьбы с экстремизмом.

На постсоветском пространстве анализ политических тенденций показывает, что страны проводят политику пресечения экстремистских проявлений. В Российской Федерации одним из шагов на пути достижения цели противодействия экстремизму явилось принятие 25 июля 2002 г. Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности". В настоящее время в России идет формирование законодательного регулирования Интернета, в том числе совершенствование законодательства в сфере защиты детей и молодежи от информации, наносящей вред нравственному развитию. В Республике Казахстан так же действует Закон "О противодействии экстремизму" от 18 февраля 2005 года. В июне 2009 г. парламент Казахстана принял закон под названием "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информационно-коммуникационных сетей", закон направлен "на совершенствование системы государственного регулирования отношений, связанных с распространением на территории страны информации посредством информационно-коммуникационных сетей". Между тем вступившие в силу поправки предлагают довольно жесткие способы регулирования содержания интернет-ресурсов.

Отличительной особенностью коммуникации в информационном пространстве является то, что они в основной своей массе носят экстерриториальный характер. Сегодня же государства, пытаясь регламентировать, например интернет в правовом отношении, принимают нормативные акты односторонне, без учета международного опыта и законодательства других стран. Эти мысли наталкивают на размышления о целесообразности регулирования интернета на межгосударственном уровне. Такое регулирование должно носить системный характер и основываться на единых исходных началах. Однако отсутствие координации электронной деятельности приводит к тому, что, несмотря на широкую вовлеченность в нормотворческий процесс международных организаций, государств и отдельных специалистов, значимых результатов пока не достигнуто.

Усилий одного государства в предупреждении экстремизма недостаточно, требуется координация на межгосударственном уровне. Наиболее актуальной задачей для Российской Федерации на этом пути становится взаимодействие со странами Евразийского региона, так же стоит учитывать опыт СНГ, по вопросам противодействия экстремизму и терроризму, а объединяющей идеей такого взаимодействия может стать евразийство.

*С. О. Говорун*

## **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАВЕНСТВА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НЕЗАВИСИМО ОТ ИМУЩЕСТВЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

В истории зарубежных стран еще с Древнего Рима известно понятие ценза, под которым понимается «периодическая перепись граждан Рима с указанием имущества для определения их социально политического, военного и податного

положения»<sup>164</sup>. Уже в этот период законодательно закреплялось имущественное неравенство, т.е. объем прав и благ, которым владел человек, определял его статус в государстве и обществе. Чем большим имуществом он владел, тем больше прав имел.

Разделение жителей по имущественному цензу существовало в Древней Греции. Известный реформатор Солон разделил все общество полиса на четыре имущественных разряда в зависимости от размера годового дохода, который тогда измерялся в количестве производимых продуктов сельского хозяйства. Все свободные граждане Афин делились на очень богатых - тех, кто получал 500 медимнов в год зерном или жидкими продуктами в виде вина и масла (1 медимн составлял около 52 л жидких или сыпучих продуктов), всадников с доходом 300 медимнов, граждан среднего достатка (зевгиты) - 200 медимнов в год, и фетов, которые с доходом менее 100 медимнов относились к низшему разряду. Принадлежность гражданина к имущественному разряду определяла объем его политических прав и доступность высших должностей в государстве. Например, представители низшего разряда (феты) не имели права занимать какие-либо государственные должности и могли принимать участие только в работе народного собрания, а также суда присяжных (гелии).<sup>165</sup>

Аналогичные реформы были проведены середине VI века до н.э. в Римской империи Сервием Туллеем, который все население Рима разделил в зависимости от имущества на 5 разрядов, каждый из которых был обязан выставить определенное количество воинских подразделений - центурий. Для того периода эти нововведения носили прогрессивный характер. Как отмечает Р.П. Толмачева: «Введение имущественного ценза не только подрывало родовые привилегии знати. Одновременно это содействовало утверждению частной собственности – главной основы развития рыночной экономики»<sup>166</sup>.

Однако данные реформы имели не только положительный эффект, а явились катализатором негативных социальных процессов. Обладание богатством одной частью жителей и бедность другой части не могла не спровоцировать ненависть, зависть, а значит и конфликты между свободными жителями полиса. Как отмечает Э.Д. Фролов: «Развитие имущественной дифференциации оборачивалось на практике углублением социального неравенства. Теперь это особенно бросалось в глаза ввиду ставших именно в это время резкими различий в быту: чрезмерная роскошь одних лишь ярче подчеркивала нищенство и убожество других. Разумеется, все это должно было самым печальным образом сказаться на внутреннем равновесии в полисе, на единстве гражданского коллектива. Бедные были недовольны постигшей их бедностью, которая унижала их гражданское достоинство, богатые - невозможностью в условиях полисного строя полно и открыто наслаждаться своим богатством. Каждая группа в существующем порядке вещей склонна была винить не объективный ход развития, но именно своего партнера по полисному содружеству, и это порождало и усиливало взаимное недоброжелательство и ненависть».<sup>167</sup>

<sup>164</sup> <http://ru.wiktionary.org/wiki/> (Дата обращения 30.12.2012)

<sup>165</sup>Подробнее см.: Суриков И. Е. Глава II. Солон: певец и творец «благозакония» // Античная Греция: политики в контексте эпохи: архаика и ранняя классика. М.: Наука, 2005.

<sup>166</sup> Толмачева Р. П. Экономическая история: генезис рыночной экономики: Учебник. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2002.

<sup>167</sup> Фролов Э.Д. Греция в эпоху поздней классики (Общество. Личность. Власть). СПб.: Издательский центр "Гуманитарная Академия", 2001. С. 46.

В период средневековья эта дифференциация в зависимости от владения имуществом укрепились. Так, во Флоренции власть отправляли владельцы мануфактурных мастерских, торговых и банковских контор. Из девятисоттысячного населения Флоренции в XIV в. политическими правами обладали только 6 тысяч человек.<sup>168</sup> Однако с развитием производства и зарождением рыночной экономики это положение дел перестало устраивать работоспособное население стран Запада, начались революционные процессы, целью которых, в том числе было уравнивание в правах всех граждан независимо от их имущественного положения. Это привело к тому, что после победы буржуазных революций конституционные акты зарубежных стран стали закреплять равенство независимо от имущественного положения, как важный принцип существования государства и общества. Французская Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года в ст.1 установила: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Социальные различия могут быть основаны только на соображениях общей пользы»<sup>169</sup>.

В настоящее время конституции зарубежных стран, хоть и не напрямую, но закрепляют принцип равенства независимо от имущественного положения. Преамбула Конституции Французской республики от 27 октября 1946 года, которая является составной частью действующей Конституции, говорит о том, что «всякое человеческое существо, лишенное возможности трудиться по своему возрасту, физическому или умственному состоянию или экономическому положению, имеет право получать от коллектива средства, необходимые для существования»<sup>170</sup>. Это означает, что государство берет на себя обязанность гарантировать равенство прав человека, обеспечивая материальное содержание тех категорий своих граждан, которые не могут по независящим от них причинам трудиться.

В статье 3 Конституции Итальянской республики, вступившей в силу 1 января 1948 г., говорится: «Все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом без различия пола, расы, языка, религии, политических убеждений, личного и социального положения. Задача Республики — устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны»<sup>171</sup>. Из текста данной статьи следует, что в данной конституции не закрепляется равенство независимо от имущественного положения граждан, но государство стремится уравнивать права всех граждан для их полноценного участия в экономической жизни страны.

Конституция Королевства Испания от 27 декабря 1978 года содержит ряд важных положений, раскрывающих смысл принципа равенства независимо от имущественного положения. Так, в ч.2 ст.9 указано, что «соответствующие публичные власти обеспечивают условия, при которых свобода и равенство индивидов и их групп становятся действительными и эффективными, а также

<sup>168</sup> См.: Всемирная история: В 24 т. Начало возрождения. Минск, 1997. Т.9. С.20.

<sup>169</sup> Цит. по: Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и доп. М.: Издательство БЕК С. 64

<sup>170</sup> Там же. С. 66.

<sup>171</sup> Цит. по: Конституции зарубежных государств. С.109.

устраняют все препятствия на пути их полного развития и способствуют участию всех граждан в политической, экономической, культурной и социальной жизни». Таким образом, обязанность обеспечивать равенство прав граждан в экономической сфере возложена на органы публичной власти Испании. Статья 14 данной Конституции закрепляет принцип равенства: «Все испанцы равны перед законом и не может быть какой-либо дискриминации по мотивам рождения, расы, пола, вероисповедания, взглядам или по каким-либо иным условиям личного или социального характера». К условиям социального характера, на наш взгляд, как раз и может относиться равенство независимо от имущественного положения, поскольку это характеризует социальную сторону существования человека, и не связано с различиями антропологического характера (пол, возраст, раса и др.). Еще одна сторона конституционного принципа равенства независимо от имущественного положения освещена в статье 31. 1. Конституции Испании: «Каждый должен участвовать в общественных расходах в соответствии со своими экономическими возможностями посредством справедливой налоговой системы, основанной на принципах равенства и прогрессивного налогообложения, которая ни в коем случае не должна носить характера конфискации». Достаточно важным является закрепленная в Конституции обязанность государства по обеспечению равенства такой социально незащищенной категории граждан как пенсионеры. Статья 50 говорит: «Публичные власти гарантируют престарелым гражданам достойное экономическое существование путем предоставления им соответствующих пенсий, размеры которых периодически пересматриваются. Также независимо от семейных обязательств оказывается содействие улучшению благосостояния этих лиц через систему социальных служб, которые призваны осуществлять наблюдение за здоровьем, жилищными и культурными условиями и их досугом»<sup>172</sup>. Представляется, что и в Конституции России необходимо закрепить аналогичную норму, исходя из того, что данная категория граждан страны становится все многочисленнее и требует к себе пристального внимания государства и его органов.

Конституция Канады появилась 17 апреля 1982 г. после принятия английским Парламентом и опубликования Акта о Канаде. В ст. 36 (1) закреплено обязательство органов публичной власти Канады способствовать равенству возможностей: «При сохранении законодательных полномочий Парламента и законодательных собраний провинций и их прав осуществлять эту законодательную компетенцию Парламент и законодательные собрания, а также Правительство Канады и правительства провинций обязуются:

- а) содействовать обеспечению равенства возможностей для всех канадцев в их стремлении к благополучию;
- б) содействовать экономическому развитию, с тем чтобы сократить неравенство возможностей; и
- в) предоставить в распоряжение всех канадцев на качественно приемлемом уровне основные публичные службы»<sup>173</sup>.

Из толкования данной статьи следует, что канадские законодатели восприняли и реализуют теорию «равных возможностей», поскольку именно она может привести к наилучшему результату для тех жителей Канады, которые

<sup>172</sup> Конституции зарубежных государств. С.131-137

<sup>173</sup> Конституции зарубежных государств. С.211.

смогут в полной мере реализовать те способности, которые есть у них, и те возможности, которые предоставляет им государство. Кроме того, Конституция Канады закрепляет обязанность и всего государства, и его составных частей способствовать экономическому развитию как регионов, так и отдельных предприятий и граждан в целях сокращения числа бедных, развития производства, а, следовательно, роста благосостояния страны и её граждан.

Проведя анализ современных зарубежных конституций, можно сделать вывод о том, что в них напрямую не закрепляется принцип равенства независимо от имущественного положения, но содержатся положения, которые закрепляют обязанность государства и его органов содействовать уменьшению неравенства в зависимости от обладания или необладания гражданином собственностью, а также помогать лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации из-за их состояния здоровья, возраста или семейного положения.

*О.Ю. Голуб*

### СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Активизация процессов в сфере информации является важнейшей особенностью современного мира. Этот процесс обусловлен введением в сферу социальных взаимодействий огромного количества информационно-коммуникационных средств и посредников, а также разработкой принципиально новых коммуникационных технологий, новых форм занятости, образовательных систем, появлением большого числа метаязыков культуры. Можно утверждать, что в основном осуществился переход к новому состоянию, когда главной ценностью и основным товаром становится информация, и большая часть людей задействована в информационной деятельности. Смысловая информация составляет основу общения между людьми: обмен идеями, опытом, эмоциями, продуктами интеллектуальной деятельности.

Информация всегда осознавалась как ресурс, который имеет безусловное социальное значение. Социальная информация отражает отношения и представления, бытующие в обществе, его противоречия и проблемы. Но сегодня самое главное, вероятно, заключается в следующем. Информации стало не просто больше (это очевидно), ее характер изменил образ жизни людей, характер отношений между людьми, содержание социального и коммуникативного пространства человека. Главными его характеристиками становятся разнообразие, фрагментарность и мозаичность, неустойчивость и краткосрочность коммуникационных связей, сопровождаемыми множеством проблем и противоречий.

Изучение особенностей развития информационно-коммуникационного пространства личности и социальных взаимодействий, опосредованных информационными технологиями, и последствий их проникновения в повседневную общественную и частную жизнь составляет новую и важную область социологических исследований. Здесь прослеживается несколько проблемных областей.

1. Кардинальным образом изменилась роль информации и коммуникации в развитии общества. В новой информационно-коммуникационной среде все более

и более заметным становится т.н. виртуальный тип коммуникации, который характеризуется следующими чертами: виртуальностью, интерактивностью, гипертекстуальностью, глобальностью, креативностью, анонимностью, мозаичностью.

2. В современном социуме новые информационные средства становятся одним из важнейших инструментов ориентации человека в мире и взаимодействия людей друг с другом. С развитием средств массовой информации появилась возможность хранения, воспроизводства и обработки гигантских пластов информации, что привело к появлению новых отраслей научно-прикладных знаний, изменению содержания и направленности трудовой деятельности. С перерастанием средств массовой информации в средства массовой коммуникации заметно изменяется характер социального взаимодействия. Наиболее наглядно это прослеживается на примере интернета, который выступает ареной, где синхронизируют свое взаимодействие множество социальных субъектов, и который пронизывает практически все сферы и области человеческой активности.

3. Ученые указывают на существование информационного парадокса. В упрощенном виде его суть может быть сведена к тезису о снижении общего уровня информированности из-за прогресса в области производства информации, иными словами: чем больше информации, тем меньше информации. Это означает, что последствиями экспоненциального роста объемов информации могут стать, с одной стороны, стандартизация и обеднение содержания распространяемой и доступной информации, с другой стороны, фактическая недостаточность удовлетворения информационной потребности пользователей.

Уже сейчас мультимедийные изображения могут передаваться и обновляться со скоростью, гораздо большей той, которую может зафиксировать человеческое сознание. Неструктурированная, повторяющаяся и невостребованная информация обуславливает социальное противоречие между экспоненциальным ростом объемов информации и ограниченными возможностями человека ее воспринимать и обрабатывать. Из-за больших потоков информации человеку требуется больше времени и сил для поиска, становится сложно ориентироваться в огромной массе найденных материалов, невозможно их полностью переработать и воспринять для дальнейшего осмысления и анализа.

Возникающая в результате информационная перегрузка приводит к повышенной утомляемости, стрессам, к возникновению чувств неуверенности, раздраженности, страха и, как следствие, к психосоциальной депривации из-за недостатка необходимой информации.

4. В условиях беспрерывного поступления огромного количества информации часть ее теряется, часть - мгновенно забывается. Возникает ощущение, что информация постоянно убывает, исчезает, создавая при этом помехи и шумы, засоряющие пространство жизненного мира человека. Под воздействием потока информации зачастую индивид начинает сомневаться в верности собственных традиций мышления, возникает скепсис по отношению к традиционным представлениям о мире. Это может приводить к социальной дезинтеграции, разрушению прежних социокультурных ценностей. Когда человек не обладает ресурсами для того, чтобы адаптироваться к изменившимся и



постоянно меняющимся условиям, справиться с валом обрушивающейся на него информации, разобраться в том, что действительно происходит и что об этом говорят, многообразии и плюрализму воспринимаются как неопределенность и как сигнал тревоги. На этом фоне возможно возрастание степени неудовлетворенности и потерянности, снижение уровня социального самочувствия.

5. Доступность практически любой информации самым широким слоям населения способствует формированию в самосознании человека своего собственного образа, уравненного в возможностях со всеми. Это ощущение сопричастности и выравнивания в психологическом восприятии своего «Я» с «Другим», с одной стороны, усиливает индивидуалистические тенденции в становлении личностных качеств современного человека, а, с другой, - интегрирует его в массу себе подобных, создает психологическую базу мифологизации собственного имиджа, формирования иллюзорного мира абсолютного равенства. Наиболее наглядно это прослеживается на примере интернета.

6. Еще одна проблема - это быстротечность, фрагментарность межличностных коммуникаций, т.е. вытеснение долговременного общения кратковременными, ситуативными, случайными контактами между людьми. Принцип разнообразия ворвался в родственные, семейные, дружеские отношения, придавая им модульный характер, когда каждый участник коммуникативной ситуации взаимозаменяем, так как все более теряет свою функциональную и личностную неповторимость, становясь усредненным человеком массы.

В коммуникационном пространстве кратковременное или случайное общение начинает обретать все большее значение, что усиливает эмоциональное напряжение, способствует появлению множества независимых систем, многочисленных культур, размывающих единые стандарты общения, языка, правил поведения. Электронная демократия, многообразие интерактивного общения, свобода творческой самопрезентации сменяются информационными шоками, «нетикетом», поглощенностью общением через интернет, социальным отчуждением.

Многие современные ученые, исследующие влияние виртуальных взаимодействий на индивида, отмечают, что в условиях глобального внедрения информационно-коммуникативных технологий происходит формирование нового типа личности. Процесс вторичной социализации человека все чаще сопровождается электронными масс-медиа и интернетом. Паттерны поведения, социальные нормы и ценности современного общества индивид все чаще усваивает в виртуальном пространстве. Некоторые авторы считают возможным говорить о формировании виртуальной личности наряду с физическим и социальным развитием человека.

Наличие виртуальной личности оказывает влияние на реальную психическую и социальную деятельность человека, а в условиях тотального включения в информационные технологии приводит к значительным внутренним изменениям. Эти изменения затрагивают познавательную, коммуникативную и личностную сферы, трансформируются потребностно-мотивационное, операциональное звенья деятельности, процессы целеполагания.

7. В современном обществе на первый план выходят информационные потребности человека. Новые технологии и средства массового тиражирования и распространения информации предлагают пользователю доступ к множеству культурных, научных, новостных данных. Благодаря новым возможностям электронных медиа (телевизионный пульт, серфинг по сети, гиперссылки на каталоги, энциклопедии и т.д.) потребление информации превращается в активный процесс отбора нужных данных. Активные пользователи интернетом не только имеют доступ к глобальным информационным источникам, но теоретически становятся самостоятельными участниками массовой коммуникации, когда ежедневно производят индивидуальные документы (тексты, рисунки, аудио- и видеофайлы и прочее) и публикуют продукт своего творчества для определенной аудитории, размещая материал в сети.

Развитие коммуникаций и информационных технологий ведет к обобществлению результатов умственного труда и усреднению достижений одного конкретного человека. Научные достижения становятся более доступными, при этом скрывать разработки или незарегистрированное открытие становится сложнее. В настоящее время практически во всех государствах действуют законы, запрещающие присвоение авторских прав. Правовые нормы регулирования авторского права существуют, но информационного воровства не становится меньше, проблема плагиата стоит крайне остро. Плагиат - это не только юридическая, но социальная, морально-этическая проблема.

Результаты исследования, проведенного в Финансовом университете при правительстве РФ в феврале-марте 2012 г. «Списывание в студенческой среде: позиции преподавателей и студентов» отражают общественное мнение и позиции вузовского сообщества в отношении студенческого плагиата<sup>174</sup>.

Предметом исследования послужило списывание как массовое явление в студенческой среде. Проводился экспресс-опрос студентов бакалавриата дневного отделения и преподавателей: опрашивались 230 студентов семи факультетов 2 и 3 курсов обучения и 110 преподавателей, работающих на 11 факультетах университета. Исследование состояло из двух частей. Во-первых, изучалась распространенность списывания и его формы в вузе. В результате выяснилось, что списывание на экзаменах - это массовое вузовское явление, можно сказать, имманентное. Судя по ответам студентов, сталкивались с фактами списывания на экзаменах практически все, хотя с разной частотой. В среднем по вузу 60% респондентов отмечали такие факты. В целом же по вузу распространенность списывания на экзаменах признали 85% респондентов. Что касается типологической распространенности в студенческой среде различных форм шпаргалок на экзаменах, то первую группу - самую распространенную - составили шпаргалки, составленные самими студентами, т.е. те, которые требуют затрат собственного времени и сил. Вторая группа - использование учебника. Применение мобильного телефона и других технических средств составили третью группу, четвертая группа - откровенное мошенничество и, наконец, изобретательская группа, использующая другие нестандартные формы.

В своем отношении к списыванию и к списывающим позиции преподавателей и студентов существенно расходятся. Если среди преподавателей большинство высказывает негативное отношение, то среди студентов

<sup>174</sup> <http://www.fa.ru/chair/socio/survey/Pages/default.aspx>. Дата обращения 12.10.2012.

преобладает нейтрально-либеральное отношение. Студенты в своей массе списывание не отрицают и не осуждают. А если некоторая часть и «осуждают, то с пониманием» относятся к этим фактам.

Выявленные различия в мнениях среди студентов и преподавателей понятны и объясняются их статусом и родом деятельности. Практически единодушно (92,8%) общественное мнение преподавателей выступает за бескомпромиссно осуждающее отношение к списыванию. Отношение общественного мнения студентов к списыванию на экзаменах либерально-индифферентное, абсолютное большинство студентов бакалавриата (точнее 75%) либерально, а в значительной мере и ободрительно относятся к списыванию на экзаменах.

Среди респондентов, считающих, что можно и нужно предпринимать меры противодействия списыванию, абсолютное большинство составляют, естественно, преподаватели. Общественное мнение студентов отражает убежденность в том, что «ничего предпринимать не надо: с этим невозможно бороться». Среди считающих, что «можно и нужно предпринимать меры противодействия» только 25% студентов.

Таким образом, считать списывание в вузе фатально непреодолимым явлением было бы ошибочно. Вероятно, необходима более высокая требовательность преподавателей, моральная регуляция поведения студентов, нормативное закрепление ряда требований в вузе.

Во второй части исследования касалось студенческого плагиата и его источников. Отношение студентов к этим фактам разное: кто-то сам с удовольствием так поступает, кто-то не терпит этого; кто-то безразличен.

Как часто студенты обращаются к скачиванию из интернета? По оценкам самих студентов, соотношение «скачивающих» и «нескачивающих» из интернета явно в пользу первых 60% к 31%, т.е. 2 к 1.

На вопрос: «Почему распространено некорректное «скачивание» из интернета для написания курсовых и рефератов?» ответы распределились следующим образом: на первом месте - «сложность доступа к публикациям на бумажных носителях» (55%); на втором - с большим отрывом, но довольно распространенный мотив - «экономия своего времени» (29%).

Возможно, неумение студентов находить нужную литературу связано с тем, что соответствующим навыкам они просто не обучены. Имеет смысл обратить внимание профессорско-преподавательского состава на необходимость формирования у студентов компетенций поиска, отбора, обработки и анализа источников и литературы.

Был задан вопрос об отношении к «интернет-плагиату» в студенческой среде. Большинство студентов (57%) либо безразлично относятся к тем, кто скачивает различные тексты и информацию для домашних заданий из интернета, либо одобряет такие действия (33%). Иначе говоря, общий фон отношения студенческого общественного мнения к скачиванию очень лояльный. Более того, студенты демонстрируют разное отношение к одному и тому же явлению в зависимости от того, как квалифицируются подобные действия. Если как «скачивание», «сдирание» или просто «некорректное заимствование чужих материалов из Интернета», то отношение более лояльное, чем в случае квалификации того же действия в качестве «плагиата».

Таким образом, социологическая диагностика показала, что бороться со списыванием и плагиатом в вузе не только нужно, но и можно. Однако для этого необходимо выработать четкую позицию преподавательского сообщества, администрации вуза относительно их реакции, возможных санкций за списывание, как нарушение морально-этической корпоративной нормы вуза; закрепить логику ответных действий профессорско-преподавательского состава и ректората в соответствующих регламентах вуза.

Кстати, лишь в уставных документах НИУ ВШЭ имеет место «Положение о плагиате»<sup>175</sup>, с помощью которого в университете решено покончить со списыванием, перекачкой рефератов из интернета, «подсадными утками» на экзаменах и использованием чужих мыслей без ссылки на первоисточник. При этом уличный в плагиате студент ВШЭ рискует быть исключенным из вуза.

Конечно, одних карательных мер недостаточно, следует говорить о воспитании чувства собственного достоинства у студентов. Эта тема, безусловно, надо обсуждать в вузовских коллективах и называть вещи своими именами: «скачивание» - плагиатом, списывание на экзаменах - воровством или мошенничеством.

Премьер-министр РФ Д.А. Медведев предложил более жесткие меры - выгонять из вузов студентов и преподавателей за научный плагиат. По его мнению, бороться с плагиатом нужно с помощью «тех же самых современных технологий», подвергая дипломы автоматической проверке на плагиат. При этом премьер-министр подчеркивает полезность обсуждения студентами и преподавателями доступных работ в социальных сетях<sup>176</sup>.

Проблема этико-правового регулирования информационных отношений становится ключевой для развития социума, человеческой культуры и конкретных индивидов. На это обращал внимание В.В. Путин в послании Президента Федеральному Собранию 12.12.2012: «...в начале XXI века мы столкнулись с настоящей ценностной катастрофой, с настоящим ценностным кризисом, с утратой многих нравственных ориентиров.

Мы должны всецело поддержать институты, которые являются носителями традиционных ценностей, исторически доказали свою способность передавать их из поколения в поколение. Закон может защищать нравственность, и должен это делать, но нельзя законом установить нравственность... Мы должны действовать не путём запретов и ограничений, а укреплять прочную духовно-нравственную основу общества»<sup>177</sup>.

*К. А. Грандьян*

## **ПРОТИВОРЕЧИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ВЗАИМНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА**

Современная Россия, провозгласив себя демократическим государством, определила приоритетные социально-экономические и политические цели. К их числу следует отнести построение гражданского общества и правового государства. Развитие гражданского общества осложняется в стране многими

<sup>175</sup> [http://www.hse.ru/org/hse/antiplagiat\\_info/plagiat](http://www.hse.ru/org/hse/antiplagiat_info/plagiat). Дата обращения 17.11.2012.

<sup>176</sup> <http://top.rbc.ru/society/13/09/2012/669313.shtml>. Дата обращения 23.11.2012

<sup>177</sup> <http://kremlin.ru/news/17118>. Дата обращения 14.12.2012.

факторами. Условно их можно разделить на юридические, социальные, духовные, воспитательные, организационные и иные. В научной литературе ученые, не называя их по форме, фактически раскрывают их содержание: к юридическим относятся юридические нормы, не отвечающие требованиям системности; к социальным - конфликт неолиберальных реформ с социальными представлениями россиян; к духовным, воспитательным - невысокая правовая культура, отсутствие в стране даже элементарного правового образования и просвещения; к организационным - неудовлетворительное состояние контроля государства за исполнением существующих и вновь издаваемых нормативных правовых актов<sup>178</sup>.

Некоторые ученые, в частности Л. А. Сипий, трудности становления гражданского общества связывают со слабостью государства. Препятствием на этом пути автор считает засилье огромного бюрократического аппарата, формальное провозглашение властью идеи гражданского общества, сильного государства и фактическим ее отстранением от происходящего в стране<sup>179</sup>.

Несмотря на отмеченный плюрализм мнений, относительно проблем формирования гражданского общества в России, исследователи едины в том, что этот процесс носит противоречивый характер. В числе противоречий<sup>180</sup> можно назвать следующие: демократическое законодательство и неэффективность его реализации; существование противоположных юридических интересов взаимодействующих субъектов; наличие правового нигилизма, с одной стороны, и правового идеализма и фетишизма - с другой.

Названные противоречия гражданского общества проявляются в динамике. При этом они, как и социальные противоречия, могут играть позитивную или негативную роль, выступать в качестве источника развития, либо тормоза, препятствия<sup>181</sup>. Это выражается в следующем.

*Позитивная роль* правовых противоречий гражданского общества заключается в активизации (консолидации) деятельности субъектов (институтов гражданского общества) для достижения юридического компромисса и совместных целей; в поиске рациональных правовых механизмов взаимодействия общественных организаций, членов гражданского общества и государственной власти. При этом преодоление правовых противоречий выводит гражданское общество на качественно новый уровень.

В обоснование тезиса приведем следующие аргументы.

Разразившийся в 2008 году мировой финансово-экономический кризис явился причиной обострения существующих, а также возникновения и развития новых правовых противоречий гражданского общества. Несомненно, острая

<sup>178</sup> См. напр.: Ушакова И. В. Гражданское общество в России и роль политической культуры в его формировании : дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 114-115.

<sup>179</sup> См.: Сипий Л. А. Проблемные вопросы становления и развития гражданского общества в России // Известия Российского государственного педагогического ун-та им. А. И. Герцена. 2008. № 12. С. 358.

<sup>180</sup> В рамках настоящего исследования мы акцентируем внимание на правовых противоречиях гражданского общества, под которыми понимаем разновидность противоречий гражданского общества, характеризующуюся противоположными сторонами правовой действительности и юридическими интересами субъектов.

<sup>181</sup> См.: Семенов В. С. Проблемы противоречий в условиях социализма // Вопросы философии. 1982. № 9. С. 9; Бородкин В. В. Проблемы противоречий в материалистической диалектике : монография. М., 1982. С. 115-120.

потребность в их разрешении требует совместной мобилизации усилий государства и гражданского общества и достижения компромисса. Результатом сотрудничества институтов гражданского общества и государства по преодолению правовых противоречий может стать совершенствование правовой системы, усиление ее устойчивости к негативным процессам, порождаемым кризисом и глобализацией. Например, при участии Ассоциации российских банков принят антикризисный пакет федеральных законов: «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации», «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»<sup>182</sup>.

Итак, разрешение правовых противоречий гражданского общества способствует его прогрессивному развитию и в этом смысле правовые противоречия представляют собой социально-правовую ценность.

Не следует забывать, что правовые противоречия гражданского общества могут и негативно отражаться на развитии правовой государственности, на обеспечении социально-правовой защищенности личности, на достижении человеческого измерения.

*Негативная роль* правовых противоречий гражданского общества состоит в том, что некоторая их часть при невозможности преодоления отрицательно отражается на реализации его принципов, на взаимоотношениях между членами гражданского общества и с государством; создании сложных, неразрешимых конфликтных ситуаций в правовой жизни гражданского общества, препятствующих прогрессивному развитию общества.

Социологические исследования подтверждают высказанную мысль. Негативные оценки правовой действительности со стороны населения, низкий уровень социально-правовой защищенности несут в себе потенциально разрушительную силу. На вопрос «представьте себе, что октябрьская революция происходит на Ваших глазах, чтобы Вы стали делать?» 30 % опрошенных в возрасте 18-23 лет заявили, что уехали бы за рубеж; 20 % населения в возрасте 40-49 лет активно поддержали бы большевиков; в возрасте 50-59 лет - 29 %; 60-69 лет - 34 % опрошенных; в возрасте 70-91 года - 43 %<sup>183</sup>.

Не случайно в юридической литературе подчеркивается, что правовые противоречия могут привести к ослаблению государственной власти, к посягательству на целостность государства, отчуждению граждан от государственных институтов, а также массовым нарушениям законодательства и прав граждан. Не следует сбрасывать со счетов и возможность паралича правовой системы<sup>184</sup>.

Можно утверждать, что неразрешенность юридических конфликтов как одной из форм проявления правовых противоречий подрывает основы стабильного развития. М. Н. Кузьмина справедливо пишет: «Неэффективность в разрешении юридических конфликтов ведет к необеспеченности прав, к прямому

<sup>182</sup> См.: Сас И. Обойдемся без дефолта // Российская газета. 2008.14 окт.

<sup>183</sup>См.: Массовые чувства к сверхбогатым россиянам: перемены за год // URL: <http://www.levada.ru/press/2003090301.html> (дата обращения: 20.04.2012).

<sup>184</sup> См.: Юридическая конфликтология : коллективная монография / А. Д. Бойков, Н. Н. Варламова, А. В. Дмитриев, О. Л. Дубових [и др.] отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 63-65.

их нарушению, а также как следствие, к увеличению конфликтности в обществе в целом»<sup>185</sup>. Таким образом, правовые противоречия гражданского общества имеют разрушительную силу, они способны дестабилизировать правовую жизнь общества.

В этой связи особую актуальность приобретает вопрос о путях преодоления правовых противоречий гражданского общества в России. Его решение способствует более глубокому осмыслению сущности и содержания гражданского общества как правового явления, тенденций его развития. С практической точки зрения определение путей позволяет выявить конкретные направления деятельности субъектов гражданского общества, государственной власти. Это необходимо в целях совершенствования нормативной основы гражданского общества, совершенствования правовых форм организации и функционирования его институтов, создания условий для человеческого измерения, повышения качества социально-правовой защищенности личности, ее прав и свобод, и т.д.

Одним из путей преодоления правовых противоречий гражданского общества следует считать повышение эффективности реализации *принципа взаимной ответственности личности, общества и государства*. Полагаем, это будет способствовать:

во-первых, минимизации нарушений прав и свобод человека<sup>186</sup>;

во-вторых, должному исполнению возложенных законом обязанностей на личность и государство;

в-третьих, гармонизации взаимоотношений между личностью, обществом и государством;

в-четвертых, созданию условий для контроля институтов формирующегося гражданского общества за государством.

Кроме того, данный принцип направлен и на преодоление отмечаемого исследователями<sup>187</sup> противоречия между слабостью государства и гипертрофией государственного аппарата, фактически неподконтрольного общественности и парламенту.

Разумеется, реализация названного принципа возможна лишь при наличии сильного государства, находящегося с гражданским обществом в отношениях партнерства и сотрудничества по вопросам социальной стабильности, национальной безопасности, основ конституционного строя, охраны суверенитета нации, прав и свобод граждан, защиты права собственности - в целом по вопросам поддержки и развития структур гражданского общества.

Таким образом, реализация принципа взаимной ответственности личности, общества и государства в контексте партнерских отношений гражданского общества, государства направлена на совершенствование нормативной основы гражданского общества, совершенствование правовых форм организации и функционирования его институтов, создание условий для человеческого измерения, повышение качества социально-правовой защищенности личности, ее прав и свобод, и т.д.

<sup>185</sup> Кузьмина М. Н. Юридический конфликт: теория и практика разрешения : монография. М., 2008. С. 3.

<sup>186</sup> См.: Маркин А. В. Логика юридической ответственности: монография / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2010. С. 168.

<sup>187</sup> См. напр.: Зеленко Б. И. Политические партии и гражданское общество в РФ (некоторые политико-правовые аспекты) // Право и политика. 2003. № 3. С. 57.

## СУДЕБНО-ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ\*

Судебно-информационная политика ещё не достаточно стала полновесным инструментом в доведении до российского общества достоверной и объективной информации о деятельности судов. В основном это связано с отсутствием комплексных теоретических и практических разработок в данной области. В тоже время следует признать, что с помощью информационной политики сделана определенная работа по формированию положительного общественного мнения о судебной системе, созданию открытого и справедливого правосудия.

Формирование правового государства не возможно без правовой политики, которая имеет достаточные теоретические исследования<sup>188</sup>. В правовой политике выделяют судебную политику, судебно-правовую политику, судебскую политику и как средство их реализации выступает судебно-информационная политика.

Судебная политика определяется более широким пониманием по отношению к судебно-правовой и судебской политики, и по своему содержанию она направлена на определение наиболее эффективных путей судебно-правового развития общества<sup>189</sup>.

Судебно-правовая политика есть научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государства, его органов и должностных лиц, негосударственных институтов и других субъектов социальных связей по выработке правовых идей, реализуемых в сфере организации и осуществления правосудия<sup>190</sup>.

Наиболее значимые результаты судебской политики формируются высшими судебными органами и принимаются в виде постановлений Конституционного Суда РФ, постановлений Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ. Судейская политика в современных условиях представляет собой, прежде всего, комплекс правовых мер, направленных на реализацию судебно-нормативной материи через законотворчество, по принятию, отмене, изменению или дополнению нормы права, а также по совершенствованию судоустройства и судопроизводства<sup>191</sup>.

Информационно-правовая политика в литературе рассматривается как деятельность государства по созданию эффективного механизма правового регулирования и управления с целью создания информационного общества и формирования соответствующего ему права и его принципов<sup>192</sup>.

\*Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Судебная политика в современной России»), проект № 11-03-00349а.

<sup>188</sup> См. например: Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006; Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012.

<sup>189</sup> См.: Малько А.В., Семикин Д.С., Люкина О.В. Судебная политика и судебно-правовой прогресс. М., 2013. С. 5-15.

<sup>190</sup> См.: Терехин В.А., Афанасьев С.Ф. Судебно-правовая политика / Правовая политика в России. М., 2006. С. 311.

<sup>191</sup> См. также: Гук П.А. Судебная политика и практика в правовой системе России // Российская юстиция. 2009. № 8. С. 9-11.

<sup>192</sup> См.: Голоскоков Л.В. Информационно-правовая политика / Правовая политика в России. М., 2006. С. 489.



Развитие судебно-информационной политики в той или иной мере связано с советским периодом и современным этапом по реализации положений Концепции судебной реформы Федеральным Собранием РФ, предложений из посланий Президента РФ Федеральному Собранию, постановлений Правительства РФ по развитию судебной системы, решений органов судейского сообщества (Всероссийского съезда судей, Совета судей РФ), правовых позиций высших судебных инстанций (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ) направленных на совершенствование судопроизводства, судоустройства, судебной защиты и других правовых институтов судебной системы.

В советский период судебно-информационная политика (если её можно так назвать, поскольку такой термин еще не использовался в то время) осуществлялась посредством законодательного закрепления принципа гласности судопроизводства, публикации наиболее актуальных и значимых судебных дел в средствах массовой информации, выработке руководящих разъяснений Пленумов высших судебных инстанция по определенным категориям дел, разработке и принятию органами юстиции положений, инструкций об организации судебной деятельности, а также рекомендации партийных органов по формированию судебных кадров. В основном такое направление сохранялось до распада Советского Союза.

Демократические преобразования России коренным образом изменили отношение к судам, начался новый этап в формировании российской судебной системы. Конституция РФ закрепила разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. В дальнейшем принятые законы о статусе судей, судебной системе и другие, определили основные направления деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Российское общество и граждане стали получать информацию о деятельности судебных органов по осуществлению правосудия. Но требовались новые подходы в судебно-информационной политике с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров, прецедентов Европейского Суда по правам человека, которые смогли бы обеспечить и реализовать конституционные положения о свободе массовой информации в судебной системе.

Формирование информационного общества кардинальным образом меняет отношение к информации, в том числе к праву на доступ к информации, создаваемой государственными органами во всех сферах и на всех уровнях. Формирование законодательных основ, гарантирующих доступ граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти, - общепринятый стандарт деятельности современного демократического государства<sup>193</sup>.

В ноябре 2001 г. Советом судей РФ была принята Концепция информационной политики судебной системы, в которой определены направления по реализации концептуальных положений. Непосредственно под информационной политикой судебной системы понимается проведение комплекса мероприятий нормативно - правового, организационного, научно - исследовательского, издательского и иного характера, направленных на

<sup>193</sup> См.: Правосудие в современном мире. М., 2012. С. 434-448.

гармонизацию отношений судебной власти и общества, понимание гражданами сложности проводимой в государстве судебной реформы, пропаганду идей правосудия, а также на объективное освещение деятельности судов в средствах массовой информации<sup>194</sup>.

Основные направления концепции получили свое воплощение в судах всех уровней. Так, была создана система ГАС «Правосудие», интернет-сайты судов, где размещается вся информация о деятельности суда, нормативные акты и судебные акты, сайты органов судейского сообщества, Судебного департамента и его управлений, что позволяет заинтересованным лицам непосредственно получать информацию.

В рамках реализации принципа открытости, доступности судебной системы 22 декабря 2008 г. принят ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>195</sup>, который определил форму, порядок получения информации о судебной деятельности как с интернет-сайтов судов, так и непосредственно из суда, Судебного департамента, органов судейского сообщества. Кроме разрешительного характера, в законе содержится запрет на выдачу информации (ст. 20), а также защита права на доступ к информации о деятельности судов (ст. 24).

Выступая на VIII Всероссийском съезде судей, Президент РФ В.В. Путин отметил, что важнейшее достижение нашей судебной системы - повышение её открытости. Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности судов гарантирует предоставление гражданам и организациям практически полный объём информации о судах<sup>196</sup>.

В целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства, касающегося свободы массовой информации, и разрешения вопросов возникающих у судов при применении Закона РФ «О средствах массовой информации» Пленум Верховного Суда РФ 15 июня 2010 г. принял постановление № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>197</sup>. Содержащиеся в нем правовые позиции, дают разъяснения судам о применении статей закона, в случаях возникновения правовых споров связанных со средствами массовой информации.

В частности, Пленум Верховного Суда РФ определил (п. 3), что при разрешении дел, связанных с деятельностью средств массовой информации, необходимо принимать во внимание, что осуществление свободы выражения мнений и свободы массовой информации налагает особые обязанности, особую ответственность и может быть сопряжено с ограничениями, установленными законом и необходимыми в демократическом обществе для уважения прав и репутации других лиц, охраны государственной безопасности и общественного порядка, предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья и нравственности, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия (ст. 29 Всеобщей декларации прав человека; п. 3 ст. 19 и ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах; п. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав

<sup>194</sup> См.: Российская юстиция. 2002. № 4. С. 8-11.

<sup>195</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6217.

<sup>196</sup> См.: URE: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

<sup>197</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8. С. 11-25.

человека и основных свобод; ст. 29 и 55 Конституции Российской Федерации). Данное положение позволит в практической деятельности обеспечивать применение норм международного права, Конституции РФ, а в необходимых случаях и постановлений Европейского Суда по правам человека, касающихся деятельности средств массовой информации и связанных с ними правоотношений.

Реализация судебно-информационной политики высшими судебными органами в форме судебной практики позволяет скорректировать, разъяснить нормативные акты для единообразного применения судами в спорных случаях.

Так, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ 8 октября 2012 г. принимает постановление № 61 «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе»<sup>198</sup>, а Пленум Верховного Суда РФ 13 декабря 2012 г. - постановление № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»<sup>199</sup>, в которых выработаны рекомендации для единообразного применения норм об открытости и гласности судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

В ст. 13 Кодекса судейской этики (Утвержденного VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.) закреплено, что в целях объективного, достоверного и оперативного информирования общества о деятельности суда судья должен взаимодействовать с представителями средств массовой информации, а также способствовать профессиональному освещению в средствах массовой информации работы суда и судей, так как это не только помогает формированию правосознания граждан и укреплению доверия к суду, повышению авторитета правосудия, но и содействует выполнению средствами массовой информации их важной общественной функции по информированию граждан обо всех социально значимых событиях.

Совокупность нормативных регуляторов: законодательства о средствах массовой информации, судебной практики высших судов, решений органов судейского сообщества, поэтапно развивающих судебно-информационную политику в России, позволяет нам отметить, что судебно-информационная политика вырабатывается и реализуется всеми субъектами государственной власти и направлена на реализацию открытости и гласности судопроизводства, получение достоверной и объективной информации о судебной деятельности заинтересованными лицами.

Судебно-информационная политика выступает средством в реализации идей, задач, программ по совершенствованию судебной системы России.

Перспективное направление судебно-информационной политики видится в решении следующих задач: необходимо подготовить концептуальные положения судебно-информационной политики, включив их в общую концепцию судебной политики России; сформировать корпус судебных корреспондентов для объективного и достоверного освещения судебной деятельности; ввести в штаты районных судов должность пресс-секретаря и администратора компьютерных коммуникаций для освещения судебной деятельности, высокопрофессиональной технической поддержки компьютерной техники и средств коммуникаций; создать единый банк судебных решений

<sup>198</sup> См.: URL: [www.cirhilr.ru](http://www.cirhilr.ru)

<sup>199</sup> См.: URL: [www.vsrff.ru](http://www.vsrff.ru)

высших судебных органов для обеспечения единства судебной практики; периодически проводить мониторинг, социологические опросы, анкетирования о судебной деятельности для выявления слабых и болевых точек в работе судов; организовать на региональном уровне обучение и переподготовку пресс-секретарей и мировых судей по спецкурсу «Об открытости и гласности судопроизводства и доступа к информации о деятельности судов». Реализация поставленных задач посредством судебного-информационной политики даст качественный импульс в формировании новых институтов для развития гражданского общества и судебной системы.

*С.В. Деманова*  
*Савд Абдалджалиль Ибрахим Савд*

### ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Право на информацию, закрепленное в ч. 4 статьи 29 Конституции РФ, по мнению некоторых исследователей, является самостоятельным конституционным правом, позволяющим свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом<sup>200</sup>.

Необходимо отметить, что право на информацию тесно связано с правом на свободу мысли и слова (ч.1 ст. 29), свободой массовой информации (ч.5 ст. 29), правом распространять религиозные и иные убеждения (ст. 28), а также правом на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, о фактах, создающих угрозу жизни и здоровью людей (ст. 41); свободой выбора языка общения и творчества (ч.2 ст. 26) и рядом других прав<sup>201</sup>.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применении информационных технологий и обеспечении защиты информации<sup>202</sup>.

По мнению Е.Ю. Бархатовой, право на информацию не только декларируется государством, но и создаются им возможности реализации права на информацию<sup>203</sup>. Так, например, закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>204</sup> предполагает предоставление возможности публично

<sup>200</sup> Институт прав человека в России / Г.Н. Комкова, О.В. Шудра, Т.Г. Даурова и др. / Под ред. Г.Н.Комковой. Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 1998. С. 108; Конституционное право России в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие / Под ред. А.В. Малько. М.: Юрист, 2007. С. 101.

<sup>201</sup> Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Конституционное право России. Учебник / Под ред. Н.А. Михалевой. М.: Эксмо, 2006. С.341.

<sup>202</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // СЗ РФ. 2006. №31 (1ч.). Ст. 3448; СЗ РФ .2012 №31. Ст.4328.

<sup>203</sup> Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Москва: Проспект, 2012. С. 44.

<sup>204</sup> о средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 №2124-1 (ред. от 28.07.2012) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №7. Ст.300; СЗ РФ. 2012. №31. Ст.4322.

заявить о своем мнении; Федеральный закон от 13 января 1995 г. №7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»<sup>205</sup> предполагает гарантии свободы получения информации для каждого; Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>206</sup> гарантирует доступ пользователей к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; Федеральный закон от 22.12.2008 №262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>207</sup> гарантирует обеспечение доступа пользователей к информации о деятельности судов.

Реализация права на информацию может осуществляться разными способами: посредством межличностного общения на собраниях, митингах, сходах граждан; с помощью средств массовой информации (периодические печатные издания, телеканалы, радиоканалы и др.), с использованием современных информационных систем и информационных технологий (справочно-правовые системы, сеть Интернет и др.). Однако, по мнению уполномоченного по правам человека В.П. Лукина, «реализуя свое право на распространение информации, каждый из нас рискует стать объектом преследования со стороны должностных лиц, которых она не радует»<sup>208</sup>. Как отмечается в докладе, в последние годы сформировалась практика преследования граждан за публичную критику, включающая подачу против них гражданских исков о защите чести и достоинства. Отдельные должностные лица, поставили судебные разбирательства с "клеветниками" на поток, превратив выплаты компенсации за моральный вред в существенный источник дохода<sup>209</sup>.

Другой проблемой реализации права на информацию, по мнению некоторых ученых, является «цифровое неравенство», которое характеризуется различной информационной грамотностью субъектов, наличием определенных технических средств и возможностей и др.<sup>210</sup>

Что касается зарубежных стран, то, по мнению О.И.Максимовой право на информацию в конституциях одних стран выделено в качестве самостоятельного права (Албания, Болгария, Израиль, Чехия, Южная Африка, Франция, США, Канада, Великобритания, Бразилия), а в других - как элемент права на свободу

<sup>205</sup> О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: Федеральный закон от 13.01.1995 (ред. от 12.05.2009) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; СЗ РФ. 2009. №20. Ст.2392.

<sup>206</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) // СЗ РФ.2009. №7. Ст.776; СЗ РФ. 2011. №29. №4291.

<sup>207</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.12.2008 №262-ФЗ (ред. от 18.07.2011) // СЗ РФ.2008. №52 (ч.1). Ст.6217; СЗ РФ. 2011. 30 (ч.1). Ст. 4588.

<sup>208</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год // Рос. газ. 2012. 06 марта.

<sup>209</sup> Там же.

<sup>210</sup> См.: Золоева З.Т. Проблемы реализации конституционного права на информацию в свете «Электронного Правительства» (на примере РСО-Алания) // Труды молодых ученых [официальный сайт реферируемого научного журнала]. URL: <http://www.tmy.mwport.ru/files/2011-2-jur-07.pdf> (дата обращения 10.02.2013).

выражения мнения (Венгрия, Новая Зеландия, Финляндия, Южная Корея)<sup>211</sup>. Кроме конституционного закрепления права на информацию, во многих странах существуют и другие законодательные акты, непосредственно связанные с правом человека на информацию.

Конституция Ирака 2005 года закрепила свободу выражения любым способом, свободу прессы, печати, рекламы, средств массовой информации и публикации (ст. 36). Государством гарантируется свобода коммуникаций, телеграфной, телефонной связи и электронной переписки (ст.38). Необходимо отметить, что в стране продолжается процесс перехода от многолетней диктатуры, конфликта и насилия к миру и демократии. В настоящее время появились десятки спутниковых и наземных каналов, более пятидесяти радиостанций. Значительно увеличилось количество ежедневных газет, журналов и других печатных изданий не только в Багдаде, но и в других провинциях. Однако, как отмечает Миссия ООН, положение в области прав человека в Ираке по-прежнему нестабильно, в том числе и при реализации права на информацию. Несмотря на принятый в 2011 году «Закон о правах журналистов», который закрепил право журналистов на получение незапрещенной информации, сведений, докладов, статистических данных из различных источников, право их опубликования и право на комментарии<sup>212</sup>, права журналистов, в Ираке продолжают нарушаться. Так в 2011 году в ходе мирных иракских демонстраций 33 человека были убиты, 277 были ранены. Представителям средств массовой информации не было позволено освещать события во время протестов, они получали угрозы от представителей власти, работа многих каналов вещания была прекращена<sup>213</sup>.

Таким образом, свобода выражения мнений и убеждений, свобода массовой информации составляют основы развития современного общества и многих демократических государств. Конституционное закрепление права на информацию отражено в большинстве государств. Вместе с тем возникает ряд проблем при реализации права на информацию как в Российской Федерации, так и за рубежом.

*Н.Л. Кишоян*

## **ПРИНЦИП ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РФ: ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Конституция РФ в ст. 80 закрепляет правовое положение Президента РФ как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Приоритетным направлением деятельности главы Российского государства является сфера прав человека, что вытекает из положения о правах и

<sup>211</sup> Максимова О.И. Право человека на информацию в конституционном законодательстве РФ и зарубежных государств (сравнительно-правовой анализ) // Общество и право. 2010. №3. С.64.

<sup>212</sup> Закон о правах журналистов № (21). 2011 // Иракская газета "Аль вакайз" № 4206. 2011. 29 авг.

<sup>213</sup> Организация Объединенных Наций Права человека. Управление Верховного комиссара по правам человека [официальный сайт]. 1ЖГ: [http://www.im.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/disappearance.shtml](http://www.im.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disappearance.shtml) (дата обращения 30.01.2012).

свободах человека и гражданина как высшей ценности государства (ст. 2 Конституции РФ).

Полномочия главы государства по решению вопросов гражданства, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами и присвоения почетных званий Российской Федерации, осуществления помилования (ст. 89 Конституции РФ) мы рассматриваем как полномочия Президента РФ сфере конкретизация правового статуса личности.

Мы считаем, что деятельность Президента РФ в сфере конкретизации правового статуса личности должна основываться на определенных принципах, одним из которых является принцип открытости.

Принцип открытости в деятельности главы Российского государства обеспечивает его связь с обществом и его гражданами. Деятельность Президента РФ должна характеризоваться доступностью для контроля со стороны институтов гражданского общества и граждан государства. Нам представляется возможным введение практики ежегодных отчетов главы государства перед гражданами по результатам реализации им своих полномочий, в том числе и по вопросам гражданства, политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий и осуществления помилования<sup>214</sup>.

Мы придерживаемся мнения, что Президент РФ, избираемый непосредственно народом, должен нести ответственность за определяемую им в соответствии с Основным законом страны политику, а также эффективность ее проведения, реализацию возложенных на него конституционных полномочий, особенно в области прав человека и гражданина, что вытекает из его статуса как гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Следовательно, стабильность президентской власти должна основываться не на сверхполномочиях, как явных, так и скрытых, а на доверии народа в силу чего, глава государства должен нести особую ответственность перед ним<sup>215</sup>. Мы согласимся с рядом авторов, что основанием конституционной ответственности должно являться: «политически нежелательное поведение», а ее применение имеет целью сделать это поведение «политически целесообразным»<sup>216</sup>. В настоящее время, Президент РФ не несет не политической, ни юридической, в том числе конституционно-правовой ответственности за свои действия перед своим электоратом, а система сдержек и противовесов как принцип демократической власти работает слишком условно<sup>217</sup>.

<sup>214</sup> Институт ежегодных отчетов Президента РФ следует ввести по аналогии с институтами ежегодных докладов Общественной палаты, Уполномоченного по правам человека. См. Об общественной палате российской Федерации: Федеральный закон РФ от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (в ред. От 06.12.2011 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2011. № 50. Ст. 7353 и Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФЗ (в ред. От 28.12.2010 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2011. № 1. Ст. 1

<sup>215</sup> Румянцева О.Г. Отрешение Президента России от должности: конституционно-правовые проблемы // [Официальный сайт Румянцевой О.Г.] URL: <http://vwww.ru/mid/nlsev.ru/c/onсли/Li/127/> (дата обращения 29.08.2012)

<sup>216</sup> Выступление д.ю.н., профессора С.А. Авакьяна на X Международной научно-практической конференции «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва, 2009)

<sup>217</sup> Тихон Е.А. К вопросу об конституционно-правовой ответственности главы российского государства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. - 2012. - Вып. 1. - С. 118

Для сравнения, например, в Соединенных Штатах Бразилии устанавливается ответственность Президента Республики как за преступления общего характера, так и должностные преступления. Палата Депутатов может объявить абсолютным большинством голосов своих членов о наличии или об отсутствии оснований для обвинения Президента Республики, после чего представляет дело в случае преступления общего характера Федеральному верховному суду, а в случае должностного преступления - Федеральному Сенату. К должностным преступлениям относятся: посягательство на свободное осуществление законодательной власти, судебной власти и конституционных прав штатов; на осуществление политических, личных и социальных прав и так далее<sup>218</sup>. Не так давно, например, был привлечен к ответственности бывший Президент Египта Хосни Мумбарак вместе с сыновьями, которые обвиняются в убийстве 850 человек во время волнений на площади Тахрир. Кроме того, бывшего Президента обвинили в злоупотреблении властными полномочиями, коррупции и обогащении за счет государства<sup>219</sup>.

Действующая Конституция РФ устанавливает такие основания для отрешения главы государства от должности, при которых оно практически невозможно. Согласно ст. 93 Конституции РФ Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В Уголовном кодексе РФ 1996 года дана новая классификация преступлений: преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления в зависимости от характера и степени общественной опасности (ст. 15 УК РФ). Формально получается, что Президент РФ может обвиняться в совершении только тяжких преступлений (срок лишения свободы - от пяти до десяти лет), но не в особо тяжких (срок лишения свободы от десяти лет). Однако государственная измена, о которой идет речь с ст. 93 Конституции в действующем Уголовном кодексе РФ относится к особо тяжким преступлениям. Ясно, что формулировка ч. 1 ст. 93 после вступления в силу УК РФ 1996 г., прежде всего, подразумевает государственную измену как особо тяжкое преступление и, видимо, некоторые иные особо тяжкие преступления<sup>220</sup>. Налицо явная правовая коллизия.

В Конституции РФ 1993 г. заложен столь сложный правовой механизм отрешения Президента от должности, что практическое осуществление этого права маловероятно. Для этого, как мы считаем, необходимо внести соответствующие изменения в Конституцию РФ, делающих процедуру отрешения Президента РФ более прозрачной и реальной, закрепив возможность отрешения от должности Президента РФ за совершение им любых преступлений, а так же за нарушение норм Конституции РФ, законодательства Российской Федерации и текста присяги (напомним, что данные основания отрешения от

<sup>218</sup> Конституция Соединенных Штатов Бразилии 1988г. / Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н. Дубровин. - М.: Юрлитинформ, 2003. с. 6

<sup>219</sup> Виктор Фещенко Лежит за решеткой. Экс президента Египта Хосни Мумбарак привезли в суд на каталке // [Российская газета] URL: <http://www.rg.ru/2011/08/03/sud-site.html> (дата обращения 20.12.2012)

<sup>220</sup> Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. с.140



должности были закреплены в ст. 10 Закона от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР»<sup>221</sup>).

Кроме того, целесообразно принятие Федерального закона «О Президенте Российской Федерации» с выделением главы «Ответственность Президента Российской Федерации», где наряду с юридической ответственностью будет закреплена так же политическая ответственность главы государства.

В отличие от юридической ответственности, которая характеризуется обязательным наличием конституционный деликта<sup>222</sup> и предполагает участие (на том или ином этапе) органа правосудия, который бы авторитетно констатировал его наличие или отсутствие, политическая ответственность данных двух элементов не предполагает. Действительно, материальным содержанием политической ответственности является политический поступок или вообще политическая стратегия, одобряемая народом; процессуальное содержание характеризуется специальной процедурой привлечения к ответственности без участия органа правосудия.

Пример реализации политической ответственности главы государства мы можем наблюдать в Австрии и Словакии - законодательством этих стран предусмотрена такая форма их политической ответственности, как отзыв, причем пример этих двух стран демонстрирует и два различных механизма досрочного отстранения главы государства от должности по политическим мотивам - народным голосованием (референдумом) и парламентом<sup>223</sup>.

Нам представляется возможным применение опыта данных стран на территории России: вопрос отзыва Президента РФ может быть решен народным голосованием (референдумом) в случаях, если народ не поддерживает проводимую политику главы государства. При этом необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>224</sup> о возможности рассмотрения вопроса отзыва Президента РФ на всеобщем референдуме по таким основаниям, как утрата доверия из-за неисполнение или ненадлежащее исполнение Президента РФ своих конституционных обязанностей<sup>225</sup>. Институт отзыва главы государства можно ввести также по аналогии с порядком отзыва должностных лиц, существующий в России на региональном и местном уровнях<sup>226</sup>.

Таким образом, принцип открытости в деятельности Президента РФ прежде всего должен предполагать закрепление юридической и политической ответственности главы Российского государства. За совершение главой

<sup>221</sup> О Президенте РСФСР: Закон РСФСР от 24.04.1991 г. № 1098-1 // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №17. ст. 512.

<sup>222</sup> См. Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право, 2000, №1. С. 12-19.

<sup>223</sup> См. С. Зифкак. Президентская власть в Словакии. Конституционное право: восточноевропейское обозрение (далее КПВО), №3 (12). С. 41.

<sup>224</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ от 27.6.2004 г. (в ред. от 24.04.2008 г.) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2008. № 17. Ст. 1754.

<sup>225</sup> См. Тихон Е.А. К вопросу о конституционно-правовой ответственности главы российского государства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. - 2012. - Вып. 1. - С. 117

<sup>226</sup> Например, О порядке отзыва депутатов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления в Орловской области: Закон Орловской области от 05.06.2003 г. № 330-03 (в ред. от 25.03.2005) // Законодательство Орловской области. URL: orel-region.ru

государства общеуголовного преступления он должен быть отрешен от должности Советом Федерации, а при утрате доверия - отозван народом. При этом мы считаем, что Президент РФ должен быть отрешен от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в совершение им любых преступлений, а так же за нарушение норм Конституции РФ, законодательства Российской Федерации и текста присяги. А в случае неисполнении или ненадлежащего исполнения Президентом РФ своих конституционных обязанностей глава государства может быть отозван народом посредством института референдума.

*А.М. Ключников*

### **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СОДЕРЖАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Одной из важнейших функций государства является его правоохранительная деятельность. «Именно на государственные органы возлагается обязанность защищать общество в целом и каждого отдельного человека от внутренних и внешних противоправных посягательств на жизнь, мирное созидание, обладание материальными и интеллектуальными средствами»<sup>227</sup>. Эту задачу выполняют все государственные органы, каждый в своих сферах деятельности и своими специфическими методами.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. "О системе государственной службы Российской Федерации" правоохранительная служба является одним из видов государственной службы Российской Федерации наряду с государственной гражданской и военной службами. Следует отметить, что если государственная гражданская служба и военная служба имеют правовую историю, то понятие государственной правоохранительной службы является относительно новым.

Юридическая конструкция «правоохранительная государственная служба», легализованная в указанном федеральном законе, имеет не только логико-опосредованную связь, но и несет в себе определенное административно-правовое содержание, является вектором развития отечественного законодательства, регулирующего служебные отношения. В связи с этим представляется методологически оправданным и необходимым провести анализ содержания такого административно-правового понятия как «правоохранительная служба», которая является в отечественной юриспруденции пока недостаточно изученной.

Можно выделить триаду сущностных признаков государственной службы: исполнение долга, оказание услуг гражданам, политическая деятельность. Соответственно сущность государственной службы носит комплексный характер, связана с реализацией всех функций государства и общества в их взаимосвязи и взаимодействии.

Представляется, что правоохранительная служба имеет общие признаки государственной службы и специфические черты, присущие только данному

<sup>227</sup> Буянов И.В. Понятие и сущность российской государственной правоохранительной службы // Административное право и процесс. 2011. № 11.

виду службы. Однако, среди ученых до сих пор отсутствует единство суждений относительно сущности правоохранительной службы. Например, с точки зрения Ф.М. Раянова сущность государственной правоохранительной службы понимается как деятельность по обеспечению функционирования правовой системы государства, как «юридический механизм государства, с помощью которого устанавливается правопорядок в обществе»<sup>228</sup>. Согласно мнению А.М. Артемьева, правоохранительная служба может быть охарактеризована как «комплексный правовой институт, объединяющий группу однородных общественных правоотношений, складывающихся в процессе профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации в правоохранительной сфере»<sup>229</sup>.

С.А. Шелепова, анализируя правоохранительную деятельность, делает вывод, что «данная деятельность представляет собой опирающиеся на устои законности и правопорядка функции по охране прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств и правонарушений, а также предупреждению (профилактике) преступлений, где данные функции присущи как государственным органам, так и общественным объединениям»<sup>230</sup>.

В целом мы солидарны с данным суждением. Однако, по нашему мнению, правоохранительная служба осуществляется исключительно в государственных правоохранительных органах, службах и учреждениях. В отличие от этого правоохранительной деятельностью могут заниматься частые охранные агентства, многочисленные общественные организации, имеющие перечисленные цели. Соответственно нельзя отождествлять такие понятия как «правоохранительная служба» и «правоохранительная деятельность». Они совпадают по цели, предмету, вероятно, по методам, но отличаются по субъектам их реализации. Можно сказать, что эти понятия соотносятся как часть и целое, где правоохранительная деятельность поглощает в себе правоохранительную службу.

Законодательное определение правоохранительной службы впервые встречается в ст. 7 Федерального Закона "О системе государственной службы Российской Федерации". В соответствии с ним правоохранительная служба понимается как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина<sup>231</sup>.

Следует согласиться с И.В. Буяновым, что формулировка понятия правоохранительной службы, закрепленная в указанном Федеральном законе, не лишена тавтологичности. Более того, в ней допущена некоторая путаница понятий: правоохранительная служба есть деятельность граждан на должностях правоохранительной службы. Как верно отмечает И.В. Буянов: «Здесь термин

<sup>228</sup> Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права (юриспруденции). М., 2003. С. 266.

<sup>229</sup> Артемьев А.М. К вопросу об определении сущности правоохранительной службы и ее структуры // Российский следователь. 2008. № 2.

<sup>230</sup> Шелепова С.А. Федеральная служба безопасности в системе правоохранительных органов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 44.

<sup>231</sup> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

"правоохранительная служба" вначале понимается как деятельность, а затем - как синоним понятия "система правоохранительных органов"<sup>232</sup>. По его мнению, такая формулировка не позволяет четко очертить круг правоохранительных органов, поскольку «обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина призвана вся система государственных органов и в этом смысле все они могут считаться правоохранительными»<sup>233</sup>.

Другая проблема, требующая доктринального и законодательного решения, - это однозначное определение системы правоохранительных органов. Понятия "правоохранительная деятельность", "правоохранительные органы" широко используются в нормативных правовых актах Российской Федерации, однако анализ законодательства, регламентирующего организацию и деятельность правоохранительной системы России, свидетельствует о бессистемности и неоднозначности в определении правоохранительных органов. Так, согласно Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат (п. "л" ч. 1 ст. 72)<sup>234</sup>. Текстуальное и смысловое толкование приведенного тезиса свидетельствует о том, что к правоохранительным органам не относятся судебная система, адвокатура, нотариат. Согласно Концепции судебной реформы от 24 октября 1991 года, суд включен в правоохранительную систему России.

В соответствии с федеральным законом от 20 апреля 1995 г. "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" к правоохранительным органам отнесены прокуратура, органы внутренних дел, органы ФСБ РФ, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба охраны РФ, таможенные органы, налоговая служба, органы оперативно-розыскной деятельности<sup>235</sup>.

В ст. 8 Федерального закона "О прокуратуре РФ" перечислены следующие органы, составляющие совокупность правоохранительных органов: ОВД, органы ФСБ, органы наркоконтроля, органы таможенной службы и др.<sup>236</sup>. В ст. 317 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа без указания на соответствующую систему<sup>237</sup>. В ч. 3 ст. 80 Уголовно-исполнительного кодекса РФ указывается: "В отдельных исправительных учреждениях содержатся осужденные - бывшие работники судов и правоохранительных органов". Перечень правоохранительных органов при этом также не приводится.

Согласно базовому федеральному закону, правоохранительная служба предусмотрена в различных государственных органах, службах и учреждениях,

<sup>232</sup> Буянов И.В. Понятие и сущность российской государственной правоохранительной службы // Административное право и процесс. 2011. № 11.

<sup>233</sup> Буянов И.В. Указ раб.

<sup>234</sup> Конституция РФ 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; 2009. 21 янв.

<sup>235</sup> См.: Федеральный закон от 22 марта 1995 г. № 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

<sup>236</sup> Закон РФ от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 7 февр. 2011 г.) // Ведомости СД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366. 2011. № 7. Ст. 901.

<sup>237</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 16 октября 2012 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4601.

осуществляющих указанные в ст. 7 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" функции, которые иначе можно назвать правоохранительными функциями. По смыслу данной статьи к правоохранительным можно относить государственные органы, службы и учреждения, осуществляющие функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Однако, как отмечает В.В. Шукин, это не совсем корректно, поскольку в одном органе может быть предусмотрена как правоохранительная служба, так и государственная гражданская, военная или иная государственная служба<sup>238</sup>.

Например, органы Федеральной службы безопасности комплектуются военнослужащими и гражданским персоналом. Сотрудниками органов Федеральной службы безопасности являются военнослужащие органов Федеральной службы безопасности (за исключением военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), а также лица из числа гражданского персонала, назначенные на должности военнослужащих<sup>239</sup>. Лица из числа гражданского персонала, назначенные на должности военнослужащих в ФСБ России, бесспорно, являются не только сотрудниками данного органа государственной власти, но и федеральными государственными служащими. Однако однозначно отнести их профессиональную служебную деятельность к одному из трех видов федеральной государственной службы представляется трудной задачей.

Аналогичная ситуация сложилась и в таможенных органах. Переломным моментом в прохождении службы в таможенных органах стало принятие 30 июня 2002 г. Федерального закона № 78-ФЗ "О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы)", согласно которому за счет сокращения должностей сотрудников вводились должности федеральной государственной службы и должности работников бюджетной сферы<sup>240</sup>. Таким образом, с принятием данного Закона таможенная служба была поделена на два вида: службу на должностях сотрудников и службу на должностях федеральных гражданских служащих, т.е. на федеральную государственную гражданскую службу<sup>241</sup>.

Исходя из описанных ситуаций, целесообразно разграничить службу в правоохранительных органах на правоохранительную службу и государственную гражданскую службу. При этом основным критерием должен выступать не численный состав подчиненного структурного подразделения, не территориальное прохождение службы, а выполняемые функции и регламент прохождения службы в правоохранительных органах. Необходима четкая

<sup>238</sup> 11 [ук|и | В.В. Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ // Российский следователь. 2005. № 6.

<sup>239</sup> федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (в ред. от 8 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>240</sup> СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2620.

<sup>241</sup> См. об этом подробнее: Трунина Е.В. К вопросу о концепции правоохранительной службы в таможенных органах // Российский следователь. 2010. № 13.

государственная концепция развития правоохранительной службы и службы в правоохранительных органах.

Проведя анализ понятия «правоохранительные органы», содержащегося в доктринальной и нормативной литературе, учитывая его неоднозначность и нормативную неопределенность, можно выделить некоторые свойства правоохранительных органов, выделяемые в качестве существенных большинством ученых:

1) наделение правоохранительных органов правом на применение установленного законом принуждения или же обращение в компетентные органы с целью обеспечения принудительного воздействия на граждан, учреждения для достижения поставленных задач;

2) специализированная цель деятельности - обеспечение соблюдения законности;

3) специальное уполномочивание органа на осуществление правоохранительной деятельности по одному или нескольким направлениям данной деятельности;

4) профессиональная деятельность в сфере правоохраны, т.е. единственным или основным видом деятельности правоохранительных органов является деятельность в сфере охраны прав, свобод и законных интересов человека, гражданина, общества и государства<sup>242</sup>.

Иными словами, мы выделили признаки правоохранительной деятельности, которые характеризуют ее как таковую, придают ей характер отдельного сегмента в системе всей деятельности государства.

Подводя итог исследованию вопросов понятия правоохранительной службы и ее места в системе государственной службы Российской Федерации можно сформулировать следующие выводы и обобщения:

1. Несмотря на то что правоохранительная служба играет важную роль в механизме современного Российского государства, правовое регулирование ее деятельности в настоящее время не вполне систематизировано, отсутствуют единые правовые основы и теоретические подходы к определению специфики данного вида государственной службы. Можно констатировать, что до настоящего времени не принят федеральный закон о правоохранительной службе Российской Федерации.

2. На государственном уровне не принята концепция и не сформирована единая программа развития правоохранительной системы в целом. В связи с этим представляется целесообразным подготовить Концепцию государственной политики развития правоохранительной службы в Российской Федерации, которая бы в том числе определила ориентиры развития отечественного правоохранительного законодательства. В первую очередь, необходимо принять соответствующий Федеральный закон «О правоохранительной службе в Российской Федерации». При этом федеральный

<sup>242</sup> См., напр.: Артемьев А.М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 63 - 65; Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.А. Галустьяна, А.П. Кизляка. 6-е изд., перераб. и. доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2009. С. 16 - 17; Правоохранительные органы: Учебник для вузов / Под ред. проф. К.Ф. Гуценко. М., 1995. С. 3; Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.П. Божьева. М., 2000. С. 15 и др.

закон должен регулировать исключительно вопросы правоохранительной службы и не затрагивать особенности собственно деятельности правоохранительных органов, определяемые отдельными федеральными законами.

3. Целесообразно разграничить службу в правоохранительных органах на правоохранительную службу и государственную гражданскую службу в правоохранительных органах. Также необходимо обозначить органы, правоохранительная функция для которых является основной, и определить формы реализации данной функции. Это позволит провести систематизацию и классификацию правоохранительных органов в нашей стране.

*Е.В. Колесников  
ИЛ. Яшина*

### **ЗАКОННОСТЬ И ГЛАСНОСТЬ КАК ПРИНЦИПЫ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА**

Законность и гласность - основополагающие принципы российского судебного процесса. Они предстают элементами такой цепи, каждое звено которой в отдельности характеризует определенную грань правосудия, а выступая элементами такой взаимосвязанной системы, служат важнейшими гарантиями его демократического осуществления в современной России.

Поставленная задача создания подлинно независимой третьей власти невозможна без высокого профессионализма судей, их открытости, повышения доверия граждан ко всей судебной деятельности<sup>243</sup>. В ее решении важная роль отводится обеспечению законности и гласности судопроизводства. Хотя эти вопросы уже исследовались в литературе<sup>244</sup>, отдельные аспекты данной сложной темы требуют нового осмысления и анализа.

При исследовании процессуальных принципов, прежде всего, необходимо выяснить, соблюдение каких условий (факторов) необходимо для их полноценного осуществления.

Безусловно, что важнейшим условием реальности процессуальных принципов является закрепление их в законе. Рассматриваемые базовые начала нашли отражение в действующей Конституции РФ, федеральных конституционных и иных законах. Так, если Основной закон государства предусмотрел общие (базовые) требования и условия, раскрывающие содержание указанных принципов, то отраслевое законодательство определило механизмы и институты, гарантирующие их реализацию в судебном процессе.

Закрепление в законе - это важное, но не единственное условие. Следует учитывать, что должное осуществление принципов законности и гласности судебного процесса существенно зависит от качества правового материала, в котором последние нашли свое нормативное отражение.

<sup>243</sup> См., например: Послания Президента РФ Федеральному Собранию России от 3 апреля 2001 г. // Российская газета. 2001. 4 апреля; от 5 ноября 2008 г. // Там же. 2008. 6-13 ноября; от 30 ноября 2010 г. // Там же. 2010. 1 декабря; от 12 декабря 2012 г. // Там же. 2012. 13 декабря.

<sup>244</sup> См., например, работы таких известных авторов, как С.С. Алексеев, В.И. Анишина, Н.В. Витрук, В.Д. Зорькин, О.В. Исаенкова, М.И. Клеандров, В.М. Корнуков, В.Н. Кудряцев, И.Б. Михайловская, Т.Г. Морщакова, Т.Н. Нешатаева, Ю.Н. Стариков, М.С. Строгович, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева.

Отталкиваясь от идеи о том, что каждый принцип судопроизводства реализуется посредством множества норм, которые выступают в качестве механизма его обеспечения, приходим к следующему выводу. Положения, отражающие содержание процессуальных принципов, должны предусматривать все ситуации и давать ответы на любые вопросы, возникшие или могущие возникнуть при судебном рассмотрении дела, исключать коллизии правового регулирования. При этом базовое содержание процессуальных принципов должно оставаться стабильным. А законодательство, предусматривающее механизм его реализации, напротив, должно соответствовать постоянно изменяющимся условиям, совершенствоваться в соответствии с запросами государственной и общественной жизни и судебной практики.

Эти требования актуальны для исследуемых принципов, поскольку их практическая реализация в судебном процессе связана с такими проблемами, как недостаточное правовое регулирование и несовершенство практики применения действующих норм. Причем последний из обозначенных аспектов является неминуемым следствием первого.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 15) дает общее представление о понимании сущности законности в Российской Федерации. Она гласит: «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы». Указанное условие в полной мере распространяется и на судопроизводство. В таком ракурсе под принципом законности принято понимать требование строгого соблюдения и точного исполнения всеми участниками судебного процесса материальных и процессуальных норм при рассмотрении и разрешении конкретного дела независимо от формы судопроизводства.

Более детальное отражение содержания обозначенного принципа можно проследить во многих нормативных актах, касающихся основ отправления правосудия, а также процессуальных кодексах Российской Федерации, в частности Уголовно-процессуальном кодексе РФ 2001 г. (УПК РФ), Арбитражном процессуальном кодексе 2002 г. РФ (АПК РФ), Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г. (КоАП РФ)<sup>245</sup>. Ценно, что в процедурных актах раскрываются новые грани, характеризующие специфику осуществления судопроизводства в зависимости от его формы с позиций законности.

Ст. 7 УПК РФ 2001 г. всецело охватывает базовые характеристики принципа законности, нашедшие свое отражение в конституционных нормах; а также закрепляет дополнительные гарантии обеспечения законного судебного процесса: признание недопустимыми доказательства, полученных с нарушением закона, устанавливает требования, предъявляемые к судебному решению. Норма ст. 7 этого Кодекса сформулирована довольно качественно по сравнению с положениями других процедурных актов.

Так, например, ст. 6 АПК РФ значительно сужает круг субъектов, подпадающих под действие принципа законности, ограничиваясь требованием о его строгом соблюдении и исполнении только судам. В целом, соглашаясь с

<sup>245</sup> См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. М., 2012; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. М., 2012; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2012.



необходимостью дифференциации субъектов законности в судебном процессе, заметив, что считаем нецелесообразным исключать из ее состава кого-либо, поскольку это может создать иллюзию необязательности исполнения ими правовых предписаний и существенного различия в правомочиях таких участков. Ст. 1.6 КоАП РФ, отражающая содержание принципа законности для деликтного судопроизводства, представляется также не совсем корректной и отчасти ограниченной<sup>246</sup>. Основаниями для такого вывода являются следующие обстоятельства: во-первых, законодатель распространяет требования законности исключительно на правовые последствия совершенного правонарушения, не учитывая при этом, что основанными на законе должны быть в том числе запрещенность и наказуемость самого деяния; во-вторых, из содержания статьи не понятно, какой закон определяет основания и порядок производства по административному делу: КоАП РФ или АПК РФ. Закрепляя требование о соблюдении закона при привлечении к административной ответственности, законодатель не предусмотрел четкой системы гарантий реализации принципа законности, как в судебном разбирательстве, так и после его завершения. Подобную нормативную конкретизацию фундаментального принципа в отраслевом законодательстве вряд ли можно считать совершенной.

Обратимся к другим процессуальным актам. Несмотря на безоговорочное признание наукой общеправового характера принципа законности, в действующем Гражданском процессуальном кодексе отсутствует норма, посвященная этому принципу. Это позволило отдельным ученым обратить внимание на «забывчивость законодателя», другим – отнестись важнейший конституционный постулат к доктринальным принципам права; правилам гражданского судопроизводства<sup>247</sup>. То есть, прямо говоря, отказаться от признания принципа законности в качестве самостоятельного принципа судопроизводства по гражданскому делу.

Глава 4 «Принципы конституционного судопроизводства» Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» 1994 г.<sup>248</sup> также не содержит указания на необходимость соблюдения принципа законности в рамках данного судебного процесса. Считая Конституционный Суд РФ главным хранителем конституционной законности и законности в целом, «печатью конституционности» страны и ее развития (В.Д. Зорькин)<sup>249</sup>, многие авторы прямо замечают, что орган судебного конституционного контроля уже в силу своего специфического конституционно установленного статуса, в процессе осуществляемой им деятельности априори не может нарушать действие базового принципа, несмотря на формальное закрепление или не закрепление его в источниках права. Однако дискуссионными являются суждения об отсутствии

<sup>246</sup> об этом см. подробнее: Краснов В.И. Понятие принципа законности в применении административной ответственности // Юридические записки. Вып. 16 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж изд-во ВГУ, 2003. С. 130-131.

<sup>247</sup> См., например: Исаенкова О.В., Демичев А.А. Гражданское процессуальное право: учебник. М., 2009. С. 50-51; Давтян А.Г. Развитие теории принципов в гражданском процессуальном праве Армении. Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве / под ред. М.К. Треушников. М., 2004. С. 150-254.

<sup>248</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>249</sup> См.: Зорькин В.Д. Конституционный Суд в историческом контексте: Размышления к юбилею Конституционного Суда // Российская газета. Неделя. 2011. 20 окт.

необходимости дополнительного закрепления требования законности к его деятельности, в том числе при отправлении правосудия.

По нашему убеждению, закрепление базовых характеристик данного принципа применительно к судопроизводству по гражданским делам, а также делам, рассматриваемым и разрешаемым в порядке конституционного судопроизводства, на законодательном уровне необходимо. Вместе с тем, отсутствие четко сформулированной законодательной конструкции принципа законности для указанных видов судопроизводства ни в коей мере не должно умалять его значения нормативности и обязательности при регулировании соответствующих отношений и связей.

Несмотря на отсутствие должного законодательного закрепления указанного принципа, законность, несомненно, является важнейшим и самостоятельным феноменом в российском судопроизводстве. Тем более что на этот счет имеется соответствующее конституционное установление. Считаем, что адекватное осознание его значимости судьями и другими правоприменителями будет способствовать полноценной защите прав и свобод российских граждан в рамках справедливого и беспристрастного судебного процесса.

Возвращаясь к характеристике второго из заявленных принципов, заметим, что в Конституции РФ также определены основные начала, на которых построена российская модель открытости (гласности) правосудия. В частности, ст. 123 устанавливает, что разбирательство дел во всех судах осуществляется открыто. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом, равно как и заочное разбирательство уголовных дел. Такая формулировка указанной конституционной нормы, по мнению многих авторов, говорит именно о проявлении принципа гласности в судебном процессе<sup>250</sup>.

Проведенный нами анализ указанных конституционных норм позволил прийти к определенным выводам. Так, если ст. 15 дает краткую, но предельно точную формулировку, в целом отражающую суть принципа законности, то ст. 123 не столь однозначна. Сформулированная именно таким образом норма вызывает много вопросов, среди которых - о каком принципе судопроизводства в указанной статье идет речь - принципе гласности? Или открытости, публичности? А также как соотносить данное базовое установление с положениями действующих процессуальных кодексов, а соответственно как их применять на практике? Эти вопросы ставились многими российскими правоведами, но они не пришли к единообразному пониманию. До сих пор споры ведутся также о том, что понимать под гласностью, открытостью и публичностью, какой из этих принципов обладает приоритетом в судебном процессе и деятельности суда в целом<sup>251</sup>.

<sup>250</sup> См., например: Аносова Л.С. Конституционный принцип гласности судопроизводства: правовое регулирование и практика реализации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2012.

<sup>251</sup> См. например: Анишина В.И. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития. М., 2006. С. 141-142; Анишина В.И. Основы судебной власти и правосудие в РФ: курс лекций. М., 2008. С. 186; Горбуз А.К. Доступность судебного решения // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 36; Каменков В.С. О принципе гласности в хозяйственном правосудии // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 5. С. 22; Конституционное право зарубежных стран: Учебник / отв. ред. Ю.И. Лейбо. М., 2012. С. 254; Кострова Н.М. Транспарентность судебной власти в условиях проведения судебной реформы в Российской Федерации: достижения и проблемы // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы научно-

Не углубляясь в эту проблему, отметим, что анализ действующего законодательства позволяет считать, что понятия - «гласность», «открытость», «публичность» - не являются тождественными, и употреблять их как синонимы не совсем правильно<sup>252</sup>.

Содержание принципов, определяемых этими понятиями, также не идентично, поскольку они связаны с отражением различных аспектов организации и деятельности судебной власти. Принцип публичности предусматривает, прежде всего, возможность доступа представителей общественности к деятельности суда во всех ее проявлениях, а также доступность правосудия. Открытость означает свободный проход как в здание суда, зал судебных заседаний, так и возможность непосредственного участия при разбирательстве конкретного дела, беспрепятственного ознакомления с принятым итоговым судебным актом.

Представляется, что ст. 123 Конституции РФ имеет в виду принцип открытости, который подразумевает в том числе обязательность соблюдения гласности в судебном процессе. Наиболее приемлемым представляется соотношение этих принципов, как формы и содержания, где открытость - это форма судопроизводства, а гласность - его содержание.

Помимо вышеназванного базового установления принцип гласности раскрывается в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде РФ 1994 г. № 1-ФКЗ (ст. 31), Федеральном конституционном законе о судебной системе Российской Федерации 1996 г. № 1-ФКЗ (ст. 9), Федеральном конституционном законе о судах общей юрисдикции 2011 г. № 1-ФКЗ (ст. 5)<sup>253</sup>. Однако в этих законах повышенной юридической силы гласность трактуется в самом общем виде, исходя из содержания базовой (учредительной) нормы.

В действующих процессуальных кодексах проблема гласности раскрыта более обстоятельно и конкретно применительно к той или иной форме судопроизводства.

Так, ст. 10 ГПК РФ и ст. 11 АПК РФ устанавливают, что разбирательство дел в суде осуществляется открыто; предусматривают условия и порядок проведения закрытого судебного заседания, обязательность публичного оглашения принятых судебных актов.

Норма о гласности судебного разбирательства содержится и в УПК РФ (ст. 241). Вместе с тем, совершенно непонятно почему норма об этом важном принципе расположена в главе, раскрывающей содержание общих условий судебного разбирательства, а не в главе о принципах судебного разбирательства.

практич. конференции, посвященной 50-летию юбилею юридического факультета Воронежского госуниверситета (Воронеж, 20-21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 4. Воронеж, 2009. С. 83-84; Кузьмина М.А. Некоторые аспекты гласности правосудия по гражданским делам в свете судебно-правовой реформы России // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 2. С. 22.

<sup>252</sup>Вместе с тем, ряд авторов употребляют термины «транспарентность», «открытость», «гласность», «публичность» как синонимы. См. например: Потапенко С.В. О коллизии между гласностью правосудия и неприкосновенностью частной жизни // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: Теория и практика: Сборник науч. статей. Краснодар; СПб., 2004. С. 241; Трунов И.Л., Трунова Л.К. О гласности в российском правосудии // Арбитражный и гражданский процесс. 2002. № 6. С. 2; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ.ред. Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 718 (автор комментария Х.Б. Шейнин).

<sup>253</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825; 2009. № 45. Ст. 5662; № 52. Ст. 6402; 2011. № 7. Ст. 898.

Следуя логике законодателя, гласность - это правило судопроизводства. Если так, то возникает другой вопрос - почему в этой главе («Принципы судопроизводства») ничего не сказано ни о публичности, ни об открытости уголовного судебного процесса? Отметим, что нормы, отражающие содержание гласности (в отличие от ныне действующего кодекса), содержались в ст. 18 УПК РСФСР 1964 г. Такие нормы имеются в уголовно-процессуальных законах Республики Казахстан (ст. 29), Украины (ст. 20), Республики Беларусь (ст. 23) и других стран. Можно констатировать тот факт, что российский законодатель отступил от общепринятых международно-правовых стандартов и отказался от признания принципа гласности важнейшим и самостоятельным принципом уголовного судопроизводства.

Вопрос о природе гласности в уголовном процессе с позиции законодателя нуждается в переосмыслении, тем более что на этот счет имеется достаточное количество соответствующих теоретических разработок<sup>254</sup>. В связи с этим, считаем необходимым признать гласность принципом уголовного судопроизводства, а ст. 241 УПК РФ исключить из кодекса. Вместе с тем, ее содержание сохранить и отразить в главе о принципах уголовного процесса.

Хотя в федеральном законодательстве, в целом, даются четкие ориентиры обеспечения гласности судебного разбирательства, которые сформулированы как императивные правила, на практике эти правила соблюдаются не всегда по причинам как объективного, так и субъективного характера<sup>255</sup>. И реализацию принципа гласности в таких условиях нельзя считать не полной, ни эффективной.

В последнее время в науке и средствах массовой информации активно обсуждается ряд проблем, связанных с обеспечением принципа гласности в различных формах судопроизводства; среди которых следует обратить внимание на проблему свободного доступа в здание суда. Особую актуальность указанная проблема приобретает применительно к функционированию и деятельности российских арбитражных судов. К сожалению, до недавнего времени попасть в здание арбитражного суда можно было исключительно, имея на руках определение о назначении судебного заседания. Считаем обоснованным замечание авторов монографии под редакцией С.В. Кабышева и Н.С. Чучелиной, которые заключают, что поскольку лицо, не участвующее в деле практически лишено права беспрепятственно пройти в здание суда, а соответственно, не может присутствовать на слушании дела, конституционно установленный принцип гласности *de-facto* *сгано* *внтси* лишь декларативной нормой<sup>256</sup>. Более того, речь в данном случае идет не только о декларативности указанного принципа, но также о нарушении конституционно провозглашенного равенства граждан перед законом и судом.

<sup>254</sup> См. например: Волторнист О.А. Формы реализации гласности в досудебном производстве // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сборник статей. Ч. 30. Томск: изд-во Томского госуниверситета, 2003. С. 64-68.

<sup>255</sup> Кострова Н.М. Транспарентность судебной власти в условиях проведения судебной реформы в Российской Федерации // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы. С. 86.

<sup>256</sup> об этом см. подробнее: Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С.В. Кабышева и Н.Н. Чучелиной. М. 2007. С. 30-31. См. также: Мазаева Д. Судебные процессы могут закрыть от журналистов // Известия. 2012.10 декабря.

Отказ законодателя от закрепления в процедурных актах принципа свободного допуска открытые судебные заседания публики и представителей СМИ - это еще одна причина отсутствия должной реализации гласности в российском судебном процессе. Так, указанное обстоятельство дает возможность руководителям судов ограничительно толковать положения процессуальных кодексов о гласности судопроизводства, запрещая допуск в помещения судов публики и прессы, а фактически лишая граждан и журналистов права на присутствие в открытом судебном заседании<sup>257</sup>. Нередки случаи, когда руководители судов при разработке регламентов устанавливают допуск в здание судов исчерпывающего перечня лиц, в который не входят представители прессы и граждане, изъявившие желание присутствовать в заседании<sup>258</sup>.

Часто решения об отказе в допуске в зал заседания судьи обосновывают их ограниченной вместимостью. К сожалению, реальность такова, что во многих случаях действительно невозможно найти помещение такого размера, которое вместило бы всех желающих присутствовать в заседании при рассмотрении дела, вызвавшего общественный резонанс. Попутно заметим, что Судебный департамент при Верховном суде РФ рекомендует планировать строительство залов судебных заседаний с расчетом от 40 до 90 мест для проведения судебных заседаний по уголовным делам<sup>259</sup>. При этом несколько странно выглядит ситуация, когда Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ А. Иванов предлагает проводить их в помещениях судов, оборудованных под спортивный зал или зимний сад<sup>260</sup>. Вряд ли такой настрой представителей высшей судебной элиты будет способствовать активным действиям законодателей, органов исполнительной власти, направленным на обеспечение гласности.

Еще одна проблема заключается в том, что основная масса судебных дел рассматривается так сказать за «закрытыми дверями». Законодатель, к сожалению, не предусмотрел исчерпывающего перечня дел, подлежащих рассмотрению в закрытом судебном заседании в арбитражных судах, равно как и последствий необоснованного закрытия их судьями. Это, в свою очередь, вызвало недовольство и обоснованную критику со стороны представителей СМИ, как в отношении законодателя, так и в адрес суда. Чтобы восполнить законодательный пробел и нейтрализовать недовольство прессы, 8 октября 2012 г. Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ принял Постановление «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе» (№ 61)<sup>261</sup>. При обсуждении проекта данного документа праведы обращали внимание на то, что в нем должны быть учтены замечания представителей СМИ по поводу закрепления четкого перечня дел, рассматриваемых в таких заседаниях, а также последствия несоблюдения данных требований. Казалось бы, проблема решена. Однако на практике все сложилось

<sup>257</sup>См.: Юридические записки: сборник науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 57.

<sup>258</sup> См., например: Разд. 2 Типового положения о пропускном режиме и правилах пребывания в здании Воронежского областного суда // URL: <http://www.oblsud.Vrn.Ru/prav.html> (дата обращения 1 декабря 2012).

<sup>259</sup> См.: Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования. С. 13.

<sup>260</sup> Электронный ресурс. URL: [www.pravo.ru](http://www.pravo.ru) (дата обращения 29 ноября 2012).

<sup>261</sup> СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 30 ноября 2012).

иначе. В принятом акте говорится ни о каких реальных санкциях, ни о сокращении числа дел, рассматриваемых в закрытом заседании. Более того, постановление в п. 16.2 предписывает судье самому привлечь внимание сторон к наличию в деле коммерческой тайны, подсказывая, по сути, возможность закрыть процесс. В постановлении Пленума этого суда от 8 октября 2012 г. представлен широкий перечень случаев, предусматривающих возможность проведения закрытого судебного заседания по делам, связанным с административными правонарушениями.

Также в качестве серьезного недостатка регулирования отношений, касающихся реализации принципа гласности, следует указать на отсутствие законодательного установления обязанности, а, соответственно, и четко регламентированного механизма опубликования судебных решений. В целом, публикации подлежат лишь небольшая часть судебных постановлений, а аккумуляция судебных актов в правовых базах, открытых для свободного доступа общественности и СМИ, не носит системного характера. Все это негативно сказывается на возможности ознакомления граждан с принятыми судебными решениями и престиже правосудия.

Реализация любых норм, принципов правосудия неизбежно связана с общеправовым принципом законности. Базовое установление, содержащееся в ст. 15 Конституции РФ, предполагает точное соблюдение и беспрекословное исполнение законоположений, в том числе о гласности судопроизводства. Среди них важное значение имеют процессуальные правила, регламентирующие поведение в зале суда участников процесса и других лиц, присутствующих в судебном заседании, включая журналистов. Все они обязаны строго соблюдать правила, установленные законом и конкретизируемые при необходимости в распоряжениях судьи и судебного пристава. В случае несоблюдения требований закона в подобном заседании лица, допустившие такие нарушения, в соответствии с законодательством должны быть привлечены к ответственности по определению суда, а также выдворены из зала заседания. Любое нарушение принципа законности в судебном процессе может привести к реальной возможности ограничения действия принципа гласности, открытости.

Вместе с тем гласность и открытость выступают формой контроля общества за работой судебных органов. Отечественный и зарубежный опыт свидетельствует, что их осуществление развивает чувство законности, справедливость и нравственность у судей, других правоприменителей, общественности, усиливает доверие и уважение к правосудию. Вряд ли можно рассматривать гласность, как это делает А.Ф. Воронов, в качестве контроллера судебной деятельности<sup>262</sup>. Но, несомненно, что она позитивно влияет на качество судопроизводства, воспитывает уважение к законности и праву, побуждает судей (а также других лиц, участвующих в процессе) строго соблюдать установленные требования и правила судопроизводства. В такой ситуации сложно или практически невозможно оказать какое-либо давление на суд, что гарантирует выполнение конституционного принципа независимости суда и подчинения его только закону. Тем самым обеспечивается необходимая и полная реализация законности в судопроизводстве.

<sup>262</sup>См.: Воронов А.Ф. О понятии, значении и нормативном закреплении принципов гражданского и арбитражного процессуального права // Законодательство. 2003. № 12. С. 54.

Еще раз подчеркнем, что принцип законности судебного процесса, являясь общеправовым, составляет основу и, вместе с тем, пронизывает все другие принципы и в значительной мере способствует их осуществлению. Процессуальные правила, в том числе касающиеся и гласности, в свою очередь выражают и конкретизируют принцип законности. Вместе с тем, нарушение законности в судопроизводстве однозначно означает нарушение других базовых начал, и как следствие, влечет невозможность отправления правосудия по конкретному делу<sup>263</sup>.

Осознание важности и значения начал законности и гласности для судебного процесса будет способствовать становлению и развитию подлинно демократического правосудия в Российской Федерации, и соответственно реализации высоких стандартов в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

*Г.Н. Комкова*

### ПУБЛИЧНЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СПОСОБ ИНФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ О НАРУШЕНИЯХ ИХ ПРАВ И СВОБОД

Одной из специфических форм участия граждан в управлении делами общества и государства, в проявлении социальной и политической активности выступает право проводить публичные мероприятия. Под ним понимают открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий многими учеными рассматривается в качестве гарантии свободы мысли и слова, выражения мнений и убеждений, формирования гражданского общества, становления народовластия и др<sup>264</sup>. Посредством осуществления данного права граждане привлекают к определенным вопросам внимание населения, информируют соответствующие органы публичной власти о нарушениях прав и свобод, поддерживают какие-либо социально значимые инициативы. Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда РФ, «данное конституционное право обеспечивает гражданам реальную возможность посредством проведения публичных мероприятий (собраний, митингов,

<sup>263</sup>См., например: Яшина И.А. Проблемы конкретизации общеправового принципа законности в отраслевом законодательстве Российской Федерации: теоретический аспект // Конституционное развитие России: межвуз. сборник науч. статей / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2010. С. 104-105.

<sup>264</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. - М., 1996. С. 121; Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. 3-е изд. / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 279.

демонстраций, шествий и пикетирования) оказывать влияние на деятельность органов публичной власти и тем самым способствовать поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством, что не исключает протестного характера таких публичных мероприятий, который может выражаться в критике как отдельных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом»<sup>265</sup>. Это один из самых действенных способов для населения не только проинформировать органы власти об имеющихся проблемах, но и заставить их эти проблемы решать.

Однако право на публичные выступления может подлежать ограничениям. Согласно ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах: «Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Федеральным законом от 8 июня 2012 г. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>266</sup> предусматривается применение превентивных мер и санкций, направленных на стимулирование организаторов публичных мероприятий к уважительному отношению и соблюдению законных интересов граждан, которые в связи с проведением массовых мероприятий испытывают ограничение конституционных прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и т.д. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) и федеральными законами проект данного закона, как регулирующего вопросы, относящиеся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (защита прав человека и гражданина) подлежал направлению в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для дачи заключения, однако Государственная Дума Федерального Собрания РФ это не сделала. Эти и некоторое другие нарушения процедуры принятия данного закона дали основание оспорить конституционность принятия данного закона в Конституционном Суде РФ, которые не усмотрел нарушения норм Конституции РФ в порядке принятия данного закона. Однако три судьи Конституционного Суда выразили несогласие с данным решением в своих особых мнениях. Обязательное направление законопроектов по предметам совместного ведения в высшие органы власти субъектов РФ, призвано обеспечить принятие такого федерального закона, который отражает интересы не только Российской Федерации, но и ее субъектов. Это особенно актуально именно для данного закона, поскольку он содержал прямые указания для органов государственной власти субъектов РФ принять законодательные меры по урегулированию ряда вопросов, предусмотренных Федеральным законом от 8 июня 2012 г.

<sup>265</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 N 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

<sup>266</sup> СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.



Так, например, 19 декабря 2012 года Саратовская областная Дума приняла закон «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Саратовской области»<sup>267</sup>. Данный закон в пределах полномочий субъекта Федерации устанавливает:

- порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган местного самоуправления муниципального района или городского округа области или орган государственной власти области;
- порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования;
- порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости (не более одного человека на один квадратный метр) и предельную численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется (100 человек);
- минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование (50 метров);
- дополнительно определяет места, в которых запрещается проведение публичных мероприятий, на территории Саратовской области (в местах, расположенных на расстоянии ближе чем 200 метров от железнодорожных вокзалов, автобусных, речных вокзалов и аэропортов; в местах, расположенных на расстоянии ближе чем 50 метров от зданий, занимаемых органами государственной власти, прокуратуры, органами внутренних дел области и их структурными подразделениями, за исключением специально отведенных мест).

Особое внимание в Законе Саратовской области было уделено порядку использования специально отведенных мест при проведении публичных мероприятий, времени ежедневного использования специально отведенного места (с 7.00 до 22.00); нормам предельной заполняемости специально отведенного места при проведении публичного мероприятия (не более одного человека на один квадратный метр); порядку использования специально отведенного места при проведении на его территории более одного публичного мероприятия (одновременно в специально отведенном месте не может быть проведено более одного публичного мероприятия. Также в соответствии с федеральным законодательством закреплено, что перечень специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий определяется Правительством области. После определения таких мест реализация данного Закона Саратовской области будет осуществлена в полной мере, что, однако, не препятствует и в настоящее время жителям Саратовской области высказывать свое отношение, например, к проблемам повышения тарифов в на услуги ЖКХ.<sup>268</sup>

В целях более полной реализации права на информирование органов власти о нарушениях прав и свобод организатор публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не вправе препятствовать участникам публичного мероприятия в выражении своих мнений способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия.

Целью проведения любых публичных мероприятий является достигнутый результат. Ведь как указано в законе, органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами

<sup>267</sup> <http://www.sr4.ru>. (Дата обращения 31.03.2013)

<sup>268</sup> См, например: Толпа возмущенных тарифами ЖКУ балаковцев скандировала властям «Долой!»// <http://www.4vsar.ru/news/> (Дата обращения 25.03.2013)

проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия.

*ИЛ. Кретов а-Алёшина*

## **ЗАПРЕЩЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ДИСКРИМИНАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТАХ ООН**

Международное сотрудничество в области прав человека стало бурно развиваться в период Второй мировой войны среди государств, входивших в антигитлеровскую коалицию. Устав ООН, принятый в Сан-Франциско в 1945 г., в преамбуле содержал следующее историческое положение: «Мы, народы Объединенных Наций, преисполненные решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе, и вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций... решили объединить наши усилия для достижения этих целей»<sup>269</sup>. Создание Организации Объединенных Наций дало толчок к развитию как системы прав человека, так и их защиты от нарушений, что обусловило заключение многочисленных международных документов в сфере прав человека. По мнению О.И. Тиунова, эти документы можно разделить на несколько видов. Во-первых, это договоры, закрепляющие сотрудничество в сфере установления основных прав и основных свобод человека. Во-вторых, договоры, касающиеся сотрудничества государств в борьбе с массовыми нарушениями прав человека. В-третьих, договоры о сотрудничестве по защите отдельных прав индивидов. В-четвертых, договоры, касающиеся защиты прав отдельных категорий индивидов<sup>270</sup>. Думается, что последние три категории как раз и связаны с борьбой с дискриминацией, которая может выступать как массовое нарушение прав целых народов, подвергшихся, например, апартеиду, либо отдельных категорий граждан, например, женщин или представителей различных наций, либо отдельных личностей, которые, например, исповедуют какую-либо «нетрадиционную» религию.

Международные документы, запрещающие дискриминацию, также весьма многообразны и разноплановы. Они различаются по времени их появления, причинам, которые обусловили их принятие, по юридической силе и пространственным пределам, но все они в той или иной степени нацелены на одно - обеспечить международно-правовыми средствами ликвидацию различных видов дискриминации.

Поскольку видов международных актов, так или иначе связанных с защитой прав человека, в том числе и с запретом дискриминации, великое множество, то мы будем анализировать только международные документы, связанные с Организацией Объединенных Наций, не затрагивая документы

<sup>269</sup> Международное публичное право. Сборник документов. М., 1996. Т. 1. С. 1-2, 227-237, 401-404.

<sup>270</sup> См.: Тиунов О.И. Международное гуманитарное право : учебник для вузов. М., 1999. С. 9-10.

Совета Европы, членом которого является Россия, так как эти вопросы будут рассмотрены нами отдельно.

Прежде всего следует выделить международные документы о правах человека общего характера, в которых запрет дискриминации упоминается наряду с другими вопросами защиты прав человека. К ним можно отнести Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ст. 7 закрепила: «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации»<sup>271</sup>.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в ст. 2 обязал каждое участвующее в Пакте государство уважать и обеспечивать всем лицам в пределах его территории права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального и социального происхождения, имущественного положения, рождения и иного обстоятельства. В ст. 3 Пакта отдельно закреплено положение, что государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами. В ст. 25 указано, что каждый гражданин без всякой дискриминации и без необоснованных ограничений должен иметь возможность:

- а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Статья 26 Пакта устанавливает, что все люди равны перед законом и судом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона, а также, что всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку<sup>272</sup>.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в ст. 2 говорит о том, что «Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». В ст. 10 указывается, что особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку<sup>273</sup>.

<sup>271</sup> Дискриминация вне закона : сб. документов / отв. ред. А.Я. Капустин. М., 2003. С. 20.

<sup>272</sup> См.: Дискриминация вне закона : сб. документов. С. 50-52.

<sup>273</sup> См.: Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 470-482.

В данных международных документах понятие дискриминации дается как что-то устоявшееся и суть ее не расшифровывается, однако в международных пактах содержится перечень оснований, по которым дискриминация запрещается, причем данный перечень в этих двух пактах абсолютно идентичен. Тем не менее, отличия все-таки имеются. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах специально подчеркивает равенство политических прав мужчин и женщин, а также правомочия общего права на участие в управлении делами государства, которые могут реализовываться гражданами различных государств без всякой дискриминации. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах особое внимание уделяет охране от дискриминации детей и подростков.

К другому виду международных документов относятся те, главное назначение которых - запретить на международном уровне тот или иной вид дискриминации.

Несмотря на то что запрет дискриминации стал общепризнанным принципом международного права, ученые отмечают, что в отношении понятия «дискриминация» нет единого подхода ни в доктрине международного права, ни в практике государств<sup>274</sup>. Этот термин применяется в международных документах разной юридической силы и значимости.

Однако сравнение текста специальных международных документов, посвященных ликвидации отдельных видов дискриминации, позволяет сделать некоторые выводы.

Определение расовой дискриминации, которое содержится в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., считается наиболее полным: «Расовая дискриминация означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни»<sup>275</sup>.

Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. содержит понятие «дискриминация» в отношении женщин - это любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области<sup>276</sup>.

Нетерпимость и дискриминация на основе религии или убеждений, указанная в ст. 2 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 г., означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии

<sup>274</sup> См.: Абашидзе А.Х. Борьба ООН с дискриминацией // Дискриминация вне закона : сб. документов. С. 16.

<sup>275</sup> Действующее международное право. М., 1997. Т. 2. С. 72-84.

<sup>276</sup> См.: Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М., 1990. С. 341-355.

или убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод<sup>277</sup>.

В Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г. понятие «дискриминация» охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношения в области образования и, в частности:

- а) закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа;
- б) ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования;
- с) создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для каких-либо лиц или группы лиц, помимо случаев, предусмотренных положением ст. 2 настоящей Конвенции; или
- д) положение, несовместимое с достоинством человека, в которое ставится какое-либо лицо или группа лиц<sup>278</sup>.

Такое же определение содержится и в Рекомендациях ЮНЕСКО «О борьбе с дискриминацией в области образования»<sup>279</sup>.

Конвенция № 111 Международной организации труда относительно дискриминации в области труда и занятий 1958 г. в ст. 1 говорит о том, что в целях настоящей Конвенции термин «дискриминация» включает:

- а) всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на признаках расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения и имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий;
- б) всякое другое различие, исключение или предпочтение, имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий, как они могут быть определены заинтересованным членом Организации по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые существуют, и с другими соответствующими органами<sup>280</sup>.

В Конвенции ООН «О правах инвалидов» (2006 г.) термин «дискриминация по признаку инвалидности» означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении, при этом «разумное приспособление» означает внесение, когда это нужно в конкретном случае, необходимых и подходящих модификаций и

<sup>277</sup> См.: Дискриминация вне закона : сб. документов. С. 27-30.

<sup>278</sup> См.: Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 49-54.

<sup>279</sup> Там же. С. 117-120.

<sup>280</sup> См.: Дискриминация вне закона: сб. документов. С. 256-260.

корректиров, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод<sup>281</sup>.

Из этих определений можно уяснить ряд важных моментов. Прежде всего дискриминационным считается неравное обращение с людьми в связи с наличием у них специфических особенностей, перечень которых в последнее время расширяется, добавляется, например, возраст, состояние здоровья и трудовая миграция. Кроме того, в этих определениях дается расшифровка тех действий, которые могут считаться дискриминационными, - это различие, исключение, ограничение, предпочтение в правах, которые реализуются в любой сфере общественной жизни. Исследуя международные документы, А.К. Соболева дает следующее определение дискриминации, - это любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, языка, религии, пола, социального происхождения, места рождения, возраста, инвалидности или других юридически несущественных признаках, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни<sup>282</sup>. Нам представляется, что употребление в этом определении термина «или других юридически несущественных признаках» является неоправданным, поскольку именно эти признаки являются существенными для человека и именно они обуславливают неравное к нему отношение со стороны органов власти или других структур. Эти признаки можно разделить на две большие группы. Если рассматривать права человека как биологического существа или как личности, которая живет в социально организованном обществе, то можно выявить антропометрические (природные) и социальные (приобретенные) качества человека. Они представляют собой единое целое, поскольку характеризуют личность человека в целом, ведь он не может существовать отдельно от своих природных или социальных свойств. Среди природных свойств человека можно выделить пол, расу, национальность, языковую принадлежность, состояние здоровья, возраст. Они не зависят от самого человека и зачастую даются ему от рождения помимо его желания или нежелания, правда, некоторые из них (язык, состояние здоровья и возраст) имеют качество изменчивости. В последнее время и такое природное свойство, как пол человека тоже с применением современных медицинских технологий может меняться. Национальность также в большей степени зависит от восприятия человеком себя как принадлежащего к какой-либо нации. Только раса пока остается неизменным признаком человека, который достаточно сложно изменить. Несмотря на данную изменчивость природных качеств человека, будем предполагать их достаточно постоянными для того, чтобы считать их основаниями для запрета дискриминации. Социальные качества человека включают происхождение, имущественное и должностное положение, принадлежность к религиозным и общественным организациям, место жительства. Данные качества зависят в основном от человека, они достаточно

<sup>281</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс».

<sup>282</sup> Защита личности от дискриминации метод, рекомендации для преподавателя / С.С. Дикман и др. М., 2009. С. 17.

переменчивы. На протяжении всей своей жизни человек вправе кардинально поменять свою жизнь: переехать в другую страну, стать приверженцем любой религии, иметь различные политические взгляды, примыкать к различным партиям, благотворительным, экологическим движениям и свободно выходить из них, занимать любое служебное положение, становиться богатым или бедным и др. При всем этом он может стать объектом дискриминации - выступить в качестве лица, принадлежащего к низшей касте, трудового мигранта, представителя преследуемой властями общественной или политической организации. Во всех этих случаях он будет подвергнут дискриминации. К сожалению, дискриминация возможна как по природным, так и по социальным качествам человека.

*ЕЛ. Крючкова*

### **ПОСТРОЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РФ**

Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления политики внутренней и внешней политики. Такая конституционная конструкция вытекает из его статуса как главы государства - персонифицированного представителя России внутри страны и на международной арене.

Следовательно, президентские полномочия в сфере определения политики государства должны реализовываться исходя из конституционно-правовых установок - то есть гарантий прав и свобод человека и гражданина, суверенности и независимости государства, согласованного функционирования и взаимодействия органов власти.

На практике, указанные полномочия Президент РФ осуществляет с помощью специальных механизмов: программных обращений к народу (статья «Россия, вперед!»), ежегодных и бюджетных посланий Федеральному Собранию; встречах с представителями органов власти и гражданского общества, политических партий, пресс-, видео- и Интернет-конференций; утверждения концептуальных документов в наиболее важных сферах государственной жизни (Стратегия национальной безопасности); инициирование программ развития в отдельных отраслях и сферах государственного строительства (административная реформа, реформа правоохранительной системы, поддержка малого и среднего бизнеса; национальные проекты); нормотворчество (указы, распоряжения, поручения), в том числе законотворчество (право законодательной инициативы, полномочия по отклонению законов, их подписанию и обнародованию). Кроме того, Президент РФ в своем распоряжении имеет вспомогательные органы (ряд ученых называют их аппаратом, совещательно-консультативными органами) - это Администрация Президента РФ, советы и комиссии при Президенте РФ, которые обеспечивают и (или) оказывает ему содействие в реализации полномочий.

Все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность

пользоваться преимуществами глобального информационного общества<sup>283</sup>. Конституция РФ провозглашает Российское государство правовым и демократическим (ст.1), граждане которого имеют право на информацию о работе органов власти (ч. 2 ст. 24), право на неприкосновенность информации о частной жизни без согласия лица (сбор, хранение, использование и распространение) (ч. 1 ст. 24); право на свободный поиск, получение, производство и распространение информации законными способами; право на свободу массовой информации (ч. 4, 5 ст. 29); право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42). Вопросы информации, согласно ч. и ст. 71 Конституции РФ, находятся в ведении Российской Федерации.

Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации (далее - Стратегия), утвержденной Президентом РФ от 07.02.2008 N Пр-212, *информационное общество* характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти<sup>284</sup>.

За последние годы в России многое сделано в этом направлении с учетом основных положений Окинавской хартии глобального информационного общества<sup>285</sup>, и других международных документов, принятых на высшем уровне по вопросам развития информационного общества.

В данном направлении законодательная база России претерпела серьезные изменения, были приняты ряд законов и внесены изменения в действующие: Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 28.07.2012) "О средствах массовой информации"<sup>286</sup>; Федеральный закон от 13.01.1995 N 7-ФЗ (ред. от 12.05.2009) "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации"<sup>287</sup>; Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 28.07.2012) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"<sup>288</sup>, Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ (ред. от 18.07.2011) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"<sup>289</sup>, Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"<sup>290</sup>; Федеральный закон от 29.12.2010 N 4Э6-ФЗ (ред. от 28.07.2012) "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию"<sup>291</sup>, а также ряд указов Президента РФ: от 21.08.2012 N 1202 "Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и

<sup>283</sup> И Блэнни В.В. Формирование и развитие в муниципальных образованиях информационного общества - одна из стратегических задач России // Конституционное и муниципальное право, 2012, N 7. СПС КонсультантПлюс. Дата обращения 09.03.2012.

<sup>284</sup> РГ. 2008.16 февр.

<sup>285</sup> Принята на о. Окинава 22.07.2000. Дипломатический вестник. 2000. N 8. С. 51 - 56 (Договаривающиеся стороны: Великобритания, Германия (ФРГ), Италия, Канада, Россия, США, Франция, Япония).

<sup>286</sup> Ведомости СНД и ВС РФ, 13.02.1992, N 7, ст. 300; 2011, N 30 (ч. 1), ст. 4600.

<sup>287</sup> СЗ РФ. 1995, N3, ст. 170; 2009, N 20, ст. 2392.

<sup>288</sup> СЗ РФ. 2006, N 31 (1 ч.), ст. 3448, 2012, N 31, ст. 4328.

<sup>289</sup> СЗ РФ. 2008, N 52 (ч. 1), ст. 6217, 011, N 30 (ч. 1), ст. 4588

<sup>290</sup> СЗ РФ. 2009, N 7, ст. 776; 2011, N 29, ст. 4291.

<sup>291</sup> СЗ РФ. 2011, N1, ст. 48.



развитию электронной демократии"<sup>292</sup>, от 25.08.2010 N 1060 (ред. от 21.05.2012) "О совершенствовании государственного управления в сфере информационных технологий"<sup>293</sup> и ряде других актов<sup>294</sup>.

Построение демократического информационного общества приобрело в последнее время особую значимость. Это связано с глобальной общемировой и российской тенденцией развития информатизации общества с одной стороны и открывающимися огромными возможностями воздействия на человека через информационные социальные сети (раскрытие секретных материалов и политические скандалы в связи с деятельностью WikiLeaks по утечке секретной информации; информирование, агитация и организация массовых протестных мероприятий через социальные сети ВКонтакте, Facebook, Twitter и др., в том числе «цветные революции», революции в арабских государствах, протестные движения в России). Следовательно, данное направление развития страны требует не только скорейшего разрешения проблем правового регулирования, но и разработку проблем информационной безопасности, повышения юридической ответственности участников правоотношений в Интернете<sup>295</sup>.

<sup>292</sup> СЗ РФ. 2012, N35, ст. 4777.

<sup>293</sup> сз рф 2010, N35, ст. 4528; 2012, N 22, ст. 2754.

<sup>294</sup>Федеральный закон от 10 января 2002 года № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», Федеральный Закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р «О Концепции формирования Электронного Правительства до 2010 года», Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2009 года № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота», Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 года № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 года № 1088 «О единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системе «Управление», Перечень поручений Председателя Правительства Российской Федерации по итогам заседания Правительственной комиссии по вопросам регионального развития по вопросу «О развитии информационных технологий в субъектах Российской Федерации» 8 февраля 2010 года в г. Уфе, План реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации до 2011 года, Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов», Распоряжение Правительства РФ от 12 августа 2010 года № 1344-р «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием универсальной электронной карты», Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 697 «Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

Особо следует отметить документы, направленные на региональное и местное развитие информационных технологий: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 года № 1024-р «О Концепции региональной информатизации до 2010 года», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2007 года № 118-р «О плане мероприятий по реализации Концепции региональной информатизации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 года № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде», Распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2010 года № 1433-р «Об утверждении прилагаемого плана мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", Постановление Правительства РФ от 8 июня 2011 года № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

<sup>295</sup> Рассолов И.М. Право и Интернет. Теоретические проблемы. 2-е изд., доп. М.: Норма,

Так, согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 09.09.2000 N Пр-1895, современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы. Информационная сфера, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. *Под информационной безопасностью* Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства. *Интересы личности в информационной сфере* заключаются в реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность. *Интересы общества в информационной сфере* заключаются в обеспечении интересов личности в этой сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России. *Интересы государства в информационной сфере* заключаются в создании условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. На основе национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере формируются стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства по обеспечению информационной безопасности<sup>296</sup>.

В области формирования информационного демократического общества Президенту содействуют вспомогательные органы. Так, при Президенте РФ ранее действовал *Совет по развитию информационного общества* - совещательный орган, созданным для обеспечения взаимодействия с органами власти, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с развитием информационного общества в Российской Федерации (далее - Совет). Председателем Совета являлся Президент РФ<sup>297</sup>. У Совета существовал собственный сайт: <http://ictgov.ru/>.

В задачи Совета входили: подготовка предложений Президенту РФ - по развитию информационного общества, по вопросам реализации Стратегии развития информационного общества; анализ практики реализации Стратегии развития информационного общества и иных программ и проектов в области развития информационных и телекоммуникационных технологий; оценка эффективности мер, направленных на развитие в России информационного

2009. 384 с. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 09.03.2013).

<sup>296</sup> РФ. 2000. 28 нояб.

<sup>297</sup> Положение утверждено Указом Президента РФ от 1 ноября 2008 г. N 1576 // Официальный сайт Президента РФ. URL: [бип://государство.президент.рф](http://bip://государство.президент.рф) (дата обращения 09.03.2013)

общества, а также подготовка предложений по совершенствованию деятельности в этой области; проведение по поручению Президента РФ экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, связанным с развитием информационного общества; представление Президенту РФ ежегодно доклада по вопросам развития информационного общества в Российской Федерации.

Решения Совета оформлялись протоколом. Для реализации решений Совета издавались указы, распоряжения и давались поручения Президента РФ. Контроль за исполнением решений Совета и президиума Совета осуществляли Контрольное управление Президента РФ. Решения Совета направлялись Президенту РФ, Правительству РФ, палаты Федерального Собрания и в органы государственной власти субъектов РФ.

Последняя информация о деятельности Совета - это отчет «Об исполнении поручения Президента РФ по разработке плана мероприятий по развитию информационного общества и формированию электронного правительства» от 13 января 2012 года<sup>298</sup>. Такие поручения были даны Президентом РФ по итогам совместного заседания Государственного совета и Совета по развитию информационного общества 23 декабря 2009 г. Нужно отметить, что перечень поручений, содержащий конкретные мероприятия, срок их исполнения и ответственных лиц отличается от отчета, который содержит лишь общие фразы об исполнении лишь части таких поручений. Такое положение противоречит нормам Указа Президента РФ от 28.03.2011 N 352<sup>300</sup> мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации" (вместе с "Порядком исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации")<sup>299</sup>.

После последних выборов Президента РФ, избранный глава государства провел ряд реформ своих вспомогательных органов и полномочия Совета перешли к Управлению Президента РФ по применению информационных технологий и развитию электронной демократии Администрации РФ (далее - Управление)<sup>300</sup>. Основными задачами Управления являются: обеспечение деятельности Президента РФ по вопросам государственной политики в области применения информационных технологий и развития электронной демократии; подготовка предложений Президенту РФ, касающихся их применения в государственном и муниципальном управлении, а также участие по поручению Президента РФ в реализации указанных предложений.

Еще будучи премьер-министром, В.В.Путин утвердил Постановление Правительства от 20.10.10 (в ред. от 27.12.12) N 1815-р "О государственной программе Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)"<sup>301</sup>. При этом, нельзя не заметить, что согласно ст. 115 Конституции РФ Правительство РФ издает постановления и обеспечивает их исполнение, в том числе на основании и во исполнении нормативных указов Президента РФ, в том числе в сфере построения демократического информационного общества. Цель и

<sup>298</sup> Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://государство.президент.рф> (дата обращения 09.03.2013).

<sup>299</sup> СЗ РФ. 2011, N14, ст. 1880.

<sup>300</sup> указ Президента РФ от 23 августа 2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/16282> (дата обращения 09.03.2013).

<sup>301</sup> СЗ РФ. 2010, N46, ст. 6026; 2013, N1, ст. 73.

задачи данной программы напрямую корреспондируют указам и поручениям Президента РФ в информационной сфере: получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий путем обеспечения предоставления им услуг с использованием современных информационной и телекоммуникационной основы становления информационного общества; предупреждение угроз, возникающих в информационном обществе.

Президент РФ подписал ряд поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, в котором дал указание до 1 февраля 2013 г. представить предложения по созданию механизма «Российской общественной инициативы» на региональном и муниципальном уровнях власти. Этот механизм предусматривает сбор предложений граждан с использованием специального ресурса в Интернете и обязательное рассмотрение местными госорганами указанных предложений.

Идея создания сайта, на котором бы граждане выступали с законодательными инициативами, была впервые высказана Путиным в предвыборной статье «Демократия и качество государства»<sup>302</sup>. Тогда еще кандидат в президенты предлагал перенять опыт зарубежных, в частности европейских, стран, когда общественные инициативы, набравшие более 100 тыс. подписей, рассматриваются парламентом.

Однако, ряд экспертов, считают такую инициативу нецелесообразной, поскольку на сегодня отсутствует правовая база, регламентирующая электронное голосование, есть вопросы, связанные с процедурой идентификации, отсутствия у части населения компьютеров и выхода в Интернет. Кроме того, сегодня часть проектов проходят общественные обсуждения на сайте Общественной палаты РФ, площадках «открытого правительства» и на сайтах профильных ведомств. Так, по мнению члена Общественной палаты РФ Слепака В., с которым трудно не согласиться: «Мы все беспокоимся за правильное гражданское общество, за чистоту и независимость наших общественных организаций, но не умеем или не хотим слышать их голос. Между тем у нас существуют очень сильные общественные объединения профессионалов своего дела. Но их инициативы остаются вообще без внимания власти. Вместо того чтобы совершенствовать эти взаимоотношения, мы хотим собирать 100 тыс. разрозненных мнений в Интернете, для того чтобы сформировать иллюзию народной сопричастности к процессу управления государством. При этом забываем совершенно, что многие вопросы решаются на гораздо более низком уровне: в селах, небольших областных городах. Живущим там людям не нужны новые законы, им бы мост отремонтировать, дрова завезти, открыть больницу, найти работу. Именно от решения этих маленьких проблем складывается вектор народного доверия к власти»<sup>303</sup>.

Доказательством разумности этого служат общественные обсуждения через Интернет законопроектов «О полиции» и «Об образовании в Российской Федерации». Как и в какой части было учтено общественное мнение при

<sup>302</sup> Официальный сайт издательства «Коммерсантъ» URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>

<sup>303</sup> Слепак В., член Общественной Палаты РФ. Общественная инициатива без Общественной палаты. Официальный сайт издания РБК daily. URL: <http://www.rbdaily.ru/politics/562949985637263>

принятии данных законов - такая информация отсутствует, а принятые законы вызывают многочисленные нарекания представителей научного сообщества, экспертов, практиков, гражданского общества и народа. Такое обсуждение было осуществлено в связи с изданием Указа Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»<sup>304</sup>, в продолжение которого было принято Постановление Правительства РФ от 22.02.2012 N 159 "Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов"<sup>305</sup>.

Эксперты Фонда информационной демократии на пресс-конференции «Информационное общество в России: итоги года» 17 декабря подвели итоги в сфере информационного общества в 2012 г., в котором Президент Фонда назвал наиболее значимые проекты года: система межведомственного электронного взаимодействия, государственные услуги, система «Вебвыборы», запуск универсальной электронной карты, введение налоговых льгот для ИТ-компаний, зарождение механизмов электронной демократии. «Нужна связь виртуального взаимодействия с реальным. То, что сделали с выборами, надо делать и со здравоохранением, и с записью детей в школы и так далее», - считает президент Фонда И. Массух. Систему Российской общественной инициативы, которую создал Фонд информационной демократии, позволит гражданам продвигать свои инициативы в Интернете и влиять на принятие государственных решений. Созданная система может взаимодействовать с Единой системой идентификации и аутентификации, которая сегодня используется для идентификации граждан при предоставлении госуслуг. Массух отметил, что разработанная система позволит создать региональный и муниципальный фильтр при обсуждении и голосовании за предложения граждан<sup>306</sup>.

4 марта 2013 г. был издан Указ Президента РФ № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»<sup>307</sup>.

<sup>304</sup> 2011, N 7, ст. 939

<sup>305</sup> 2012, N10, ст. 1247

<sup>306</sup> Официальный сайт Фонда информационной демократии. URL: <http://www.id-f.ru/calendar/iiifo/novosti/eksperty-podveh-itogi-goda-v-sfere-iiiformaciorrnogo-obshestva-v-2012-godu/>. На мероприятии также выступили руководители и представители властных и общественных структур, заинтересованных в развитии демократического информационного общества: заместитель председателя Государственной Думы ФС Сергей Железняк, председатель Комиссии по развитию информационного общества Совета Федерации Руслан Гаттаров, президент ОАО «Универсальная электронная карта», вице-президент ОАО «Сбербанк России» Алексей Попов, вице-президент по инновациям ОАме ТО «Ростелеком» Алексей Нашекин, член Правления Российской ассоциации свободного программного обеспечения Дмитрий Комиссаров, директор Института электронного государства Сергей Юркевич, президент Фонда содействия развитию технологий и инфраструктуры сети Интернет Александр Панов, руководитель Экспертного центра электронного государства Павел Хидов, руководитель Российского агентства развития информационного общества Александр Айгистов.

<sup>307</sup> С 15 апреля 2013 года на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» начнется рассмотрение общественных инициатив, реализуемых на федеральном уровне. Общественные инициативы, реализуемые на региональном и муниципальном уровнях, рассматриваются с 1 ноября 2013 года. Размещению общественной инициативы на Интернет-ресурсе предшествует обязательная предварительная экспертиза, срок проведения которой не должен превышать два месяца. Общественными инициативами считаются предложения граждан России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования

Таким образом, в Российской Федерации на современном этапе Президентом РФ в качестве одного из основных направлений внутренней политики определено построение демократического информационного общества. С этой целью Президентом РФ создано специальное Управление его Администрации, дано ряд поручений Правительству РФ, принято ряд стратегических документов, государственных программ, а также создается и совершенствуется нормативно-правовая база, начиная с законов федерального и регионального уровней, актов местного самоуправления, а также указов Президента РФ.

*А.С. Кузнецов*

### **НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИЕ: УСЛОВИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Права детей и их обеспечение в современной России является актуальной проблемой. И мировое сообщество, и законодательство Российской Федерации признают необходимость особой правовой защиты несовершеннолетних. Знаковым событием стало принятие 20 ноября 1989 г. на 44-й сессии Генеральной ассамблеи ООН Конвенции о правах ребенка, к которой 13 июня 1990 г. присоединился СССР. Россия как правопреемник Советского Союза признает особый правовой статус несовершеннолетних и последовательно осуществляет правовую и социальную политику, направленную на обеспечение прав детей.

Дети в силу ограниченности жизненного опыта, недостаточного для самостоятельной жизни уровня физического, интеллектуального, психического развития всегда нуждались и будут нуждаться в повседневной опеке взрослых, общества и государства. Поэтому обеспечение прав детей, их содержание, удовлетворение жизненно необходимых потребностей, защита от угроз и опасностей были и остаются естественной потребностью и обязанностью родителей, общества и государства. Большинство общественных отношений регулируется моралью и правом. Простейшие составляющие заботы о детях, возникшие как проявление инстинкта продолжения человеческого рода,

государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" и отвечающие установленным требованиям. Функции по проведению предварительной экспертизы общественной инициативы осуществляет уполномоченная некоммерческая организация - Фонд развития информационной демократии и гражданского общества "Фонд информационной демократии". Гражданин, направивший общественную инициативу, указывает, на каком уровне (федеральном, региональном или муниципальном), по его мнению, она должна быть реализована. Уполномоченная некоммерческая организация принимает решение об отказе в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе в ряде случаев. Голосование по общественной инициативе начинается в день размещения инициативы на интернет-ресурсе и проводится в течение одного года. Общественная инициатива, не получившая в ходе голосования необходимой поддержки, считается не поддержанной и снимается с рассмотрения. (См. Официальный сайт СПС КонсультантПлюс URL: <http://www.consultant.ru> (дата предоставления 06.03.2013).

По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта или принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде.

исторически развивались, совершенствовались и сформировались в многоуровневую, многоаспектную государственную систему прав и социальной защиты несовершеннолетних.

В российском праве несовершеннолетним признается человек, не достигший определенного возраста, с достижением которого закон связывает его полную дееспособность. Отечественное законодательство, как и международные акты, широко использует термин «несовершеннолетний», но не всегда (за исключением семейного и уголовного права) четко формулирует это понятие. Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. в ст. 1 говорит о несовершеннолетнем как о человеческом существе до достижения им 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достиг совершеннолетия ранее.<sup>308</sup>

Конституция России в ст. 2 провозгласила права и свободы человека высшей ценностью и обязала государство признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Терминология, конкретно касающаяся детства, встречается в основном законе редко, например, в ст. 7, ст. 38, тем не менее, несовершеннолетние наделяются значительным объемом прав, поскольку понятие «ребенок» включается в понятие «гражданин». Конституция закладывает основы правового положения несовершеннолетних, которое конкретизируется в гражданском, семейном, трудовом и других кодексах, а также в многочисленных законах и подзаконных актах. В России, в соответствии с международными документами, созданы основы национального законодательства, направленного на защиту интересов детей. Так, был принят ряд законов, например, Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; разработаны Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 г. а также План действий по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1998-2000 гг., реализована национальная программа «Дети России», и др.

Проблемы, с которыми сталкивается государство при обеспечении прав детей, весьма многогранны – это демографические проблемы, вопросы обеспечения здоровья детей, состояние института семьи, положение детей в семье и положение детей, оставшихся без попечения родителей, экономическая активность и трудовая деятельность несовершеннолетних, беспризорность и безнадзорность, правонарушения несовершеннолетних, преступления в отношении детей и т.д.<sup>309</sup> Особый общественный резонанс получили вопросы реформы образования, ужесточения наказаний в отношении лиц, совершивших преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, ограничение доступа к информации, которая может нанести ущерб детям, а также возможность усыновления российских сирот иностранными гражданами.

Остановимся подробнее на вопросах обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних. Эта тема достаточно хорошо изучена и в общем плане<sup>310</sup> и прикладных исследованиях<sup>311</sup>. Тем не менее, изменения здесь

<sup>308</sup>Конвенция о правах ребенка (ООН, 1989). М. 1993.

<sup>309</sup>См.: Дети в России. 2009: Стат. сб./ЮНИСЕФ, Росстат. М. 2009.

<sup>310</sup>См.: Ильин Ю.Д. Право человека и государства на безопасность в современном мире. М.

происходят очень быстро, не все получило соответствующую оценку в научной литературе, поэтому представляется целесообразным охарактеризовать сложившиеся условия информационной безопасности, опираясь на нормативную базу.

Несовершеннолетние значительно чаще подвергаются негативному воздействию со стороны общества, а потому нуждаются в особой защите своих прав и законных интересов. Условия информационной безопасности определяются и устанавливаются государством, поскольку мораль в данной ситуации более консервативна по сравнению с правом и не успевает должным образом реагировать на динамику развития информационных технологий. Ребенок не в состоянии самостоятельно защитить свои права так же эффективно, как взрослый. Это является главной причиной создания и действия в России специальных правовых средств по защите детей, которая охватывает все сферы их жизнедеятельности. Государство создает систему нормативных правовых актов, устанавливающих правовой статус несовершеннолетних и закрепляющих основы организации деятельности системы органов по защите их прав и законных интересов.

Право ребенка на свободу мысли, слова, свободу массовой информации гарантирует ст. 29 Конституции. Однако в ст. 55 предусмотрены условия возможности законного ограничения прав и свобод «в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>312</sup>. Эта необходимость оградить ребенка от негативного влияния конкретизируется в федеральных законах. Так, ст. 14 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка» устанавливает необходимость принятия мер по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию: «Органы государственной власти Российской Федерации принимают меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, от информации порнографического характера, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение».

Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. N 71-ФЗ дополнил закон статьей 14.1 обязал «органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией создают благоприятные условия для осуществления деятельности физкультурно-спортивных организаций, организаций культуры, организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей (включая места для их доступа к сети "Интернет")». Этот же закон определил ряд условий поведения родителей и детей, а также

<sup>311</sup>См.:Симинягин А. Ю., Кожевников И. С., Симинягин Д. Ю. К вопросу об обеспечении родителями безопасности несовершеннолетних в интернете // Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2009. № 2.

<sup>312</sup>См.: Конституция Российской Федерации. Ростов-на-Дону. 2011.



органов власти всех уровней. Например, установил «меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в пивных ресторанах, винных барах, пивных барах, рюмочных, в других местах, которые предназначены для реализации только алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и в иных местах, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию». Государство ограничило присутствие детей « в ночное время в общественных местах, в том числе на улицах, стадионах, в парках, скверах, транспортных средствах общего пользования, на объектах (на территориях, в помещениях) юридических лиц или граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые предназначены для обеспечения доступа к сети "Интернет", а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организациях или пунктах), для развлечений, досуга, где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, и в иных общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей.

Другие законы регламентировали другие условия обеспечения безопасности детей. Так, Согласно ст. 5 Федерального закона от 18 июля 1995 г. №108-ФЗ «О рекламе» реклама не должна побуждать к насилию, агрессии, возбуждать панику, побуждать к опасным действиям. Статья 11 запрещает прерывать рекламой детские и религиозные передачи, образовательные передачи. С 1 января 1996 г. введен запрет на рекламу алкогольных напитков, табака и табачных изделий в любых телепрограммах в радиопрограммах и в печатных изданиях для несовершеннолетних. В остальных радиопрограммах подобная реклама допускается с 22 до 7 часов местного времени. В статье 20 Закона о рекламе указаны специальные требования, предъявляемые к производству, размещению, распространению рекламы в целях защиты несовершеннолетних от злоупотребления их легковерностью и отсутствием опыта и т.д.

Целый ряд условий обеспечения информационной безопасности государство устанавливает в федеральном законе от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» Совсем недавно в него были внесены изменения и дополнения федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ. Закон теперь предъявляет вполне конкретные требования к классификации информационной продукции. Так оценке подлежат: тематика, жанр, содержание и художественное оформление; особенности восприятия информации детьми определенной возрастной категории; вероятность причинения информацией вреда здоровью и (или) развитию детей. «Классификация информационной продукции осуществляется по следующим категориям информационной продукции:

- 1) информационная продукция для детей, не достигших возраста шести лет;
- 2) информационная продукция для детей, достигших возраста шести лет;

- 3) информационная продукция для детей, достигших возраста двенадцати лет;
- 4) информационная продукция для детей, достигших возраста шестнадцати лет;
- 5) информационная продукция, запрещенная для детей».

Уже этот далеко не полный перечень положений нормативных актов позволяет сделать вывод о том, что именно государство определяет условия информационной безопасности несовершеннолетних. Государство определяет и механизм реализации оговоренных условий, предоставляет соответствующие полномочия всем субъектам правоотношений и определяет санкции за нарушение установленного порядка. Очевидным является то, что государство активно развивает и конкретизирует нормативную базу информационной безопасности и есть все основания предполагать, что совершенствование условий, обеспечивающих полноценное, всестороннее и безопасное развитие детей будет происходить и в дальнейшем. Развитие общества, развитие информационных технологий будет объективно способствовать дальнейшему нормотворчеству в сфере определения государством условий безопасности вообще и информационной безопасности, в частности.

*Е.М. Кузьмина*

### СУБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В настоящее время уже никто не оспаривает тот факт, что параллельно с формированием институтов гражданского общества идет процесс становления общества индустриального. И.Л. Бачило справедливо отмечает, что современное гражданское общество гораздо продуктивнее интерпретировать не в качестве некоей совокупности структур и организаций, а, прежде всего, как некое «состояние общества, всех его составляющих, позволяющее усилить механизмы его самоорганизации, его синергетический потенциал, креативность и действенность. Основным «поставщиком» социальной энергии для благотворного развития этого состояния может и должна стать новая терморпара: «гражданское общество» - «информационное общество»<sup>313</sup>.

Термин «информационное общество» не может претендовать на всеохватность и универсальность, однако определяемое им качество очевидно всем - с одной стороны, это активное вхождение в правовое поле такого правового объекта, как информация. С другой - фактический переход к монополии новых способов хранения, использования и передачи информации - компьютерной перспективе, определяют состояние и содержание законодательства, судебных прецедентов и судебной практики, повлияют на правоприменительные процедуры.

Современные исследователи, продолжая дискуссию о субъектах правоприменения, предлагают включить в их число не только традиционные органы государства, должностных лиц, выполняющих соответствующие правоприменительные функции по должности, но и структуры цивилизованного гражданского общества, а также юридически компетентных граждан,

<sup>313</sup> См.: Информационное право - новая отрасль права Российской Федерации (методология, теория, практика) // Государство и право. 2008. № 3.

обладающих развитым правосознанием<sup>314</sup>, действия которых влекут за собой юридические последствия (договоры, сделки). По сути дела, речь идет об индивидуальном правовом регулировании. По мнению В.В. Лазарева и С.В. Липеня и А.Х. Саидова представляется необходимым вернуться к решению этих проблемных вопросов применительно к условиям рыночной экономики и более свободной, менее стесненной правовыми актами жизни общества. При расширении прав и возможностей граждан не следует ли видеть в определенной их деятельности характер правоприменителей? Особенно если проследить деятельность их объединений. Значение корпоративных правоприменительных актов, например<sup>315</sup>.

Соглашаясь в целом с мнением ученых об уточнении рассматриваемой юридической конструкции, полагаем, тем не менее, что истина как всегда лежит где-то посередине. Применять нормы права - это значит применять власть, а нередко - принуждение, санкции, наказание. «Ослабление силы государственного воздействия, подмена государственно-властной деятельности иной - все это не способствует эффективности правоприменения»<sup>316</sup>. Именно поэтому рядовые граждане, как представляется, не могут осуществлять правоприменительную деятельность. А.Б. Венгеров верно подчеркивает, что как правило, применяют право те, кто наделен специальной компетенцией<sup>317</sup>. Правоприменитель - компетентный субъект, реализующий соответствующую норму права в интересах другого лица, в процессе применения права, осуществляется управленческое, организационное воздействие правоприменяющего субъекта; граждане же в отношении самих себя таких функций осуществлять не могут.

В свою очередь негосударственные органы - муниципальные органы, общественные объединения, наделенные правоприменительными полномочиями, могут выполнять правоприменительные функции. Третейские суды, органы местного самоуправления, например, напрямую уполномочены государством выполнять данные функции<sup>318</sup>.

Значительное число теоретиков отмечает, что часть своих правоприменительных полномочий государство делегирует негосударственным структурам. Н.И. Матузов по этому поводу пишет: «В последнее время наряду с государственными учреждениями действует немало частных (нотариальные конторы, адвокатуры, всевозможные фирмы, бюро по оказанию услуг), которые объективно создают здоровую конкуренцию и ограничивают былой монополизм

<sup>314</sup> См.: Кузьмина В.А. О моделях восприятия правоприменительной реальности // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной научной конференции, 19-20 апреля 2010 г. / отв. ред. В.М. Сырых, С.А. Рубаник. М., 2011. С. 484-485.

<sup>315</sup> См.: Проблемы общей теории юс: учебник для магистрантов юридических вузов / В. Лазарев, С.В. Липень, А.Х. Саидов; отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2012. С. 381-382.

<sup>3</sup> Там же. С. 380.

<sup>317</sup> См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. М., 2004. С. 501.

<sup>318</sup> См.: Санун В.А. Правоприменительная деятельность: особенность и структура // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 3(4) С. 187; Он же: Правовые средства и профессиональное правосознание с структуре правоприменительной деятельности // Юриспруденция XXI века: горизонты развития: Очерки / Под ред. Р. А. Ромашова, Н.С. Нижник. СПб, 2006; Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы. Ярославль, 1997. Ч. 3. С. 20.

в названных сферах»<sup>319</sup>. По замечанию А.В. Малько, сегодня значительно расширился субъектный состав правоприменения. «Теперь активно, но не всегда, к сожалению, законно применяю право и негосударственные структуры: органы местного самоуправления, руководители частных фирм, банков, общественных объединений и т.п.»<sup>320</sup>.

В.Н. Карташов под правоприменением понимает не государственно-властную деятельность, а любую властную деятельность компетентных субъектов. Ученый полагает, что значительную роль в осуществлении правоприменительной практики занимают негосударственные организации. Речь идет как об органах самоуправления, так и о разнообразных хозяйствующих субъектах. Органы управления акционерных обществ, индивидуальные и иные частные фирмы, например, в соответствии с действующим законодательством осуществляют прием на работу и увольнение персонала, издаю акты о взыскании и поощрении, выносят другие правоприменительные решения. Поэтому трудно согласиться с мнением отдельных авторов (А.В. Авериним, Ф.А. Григорьевым, М.Н. Николаевой), что правоприменительные акты всегда носят государственный характер. Правильнее говорить о том, что правоприменение представляет собой не государственно-властную, а властную деятельность компетентных на то субъектов<sup>321</sup>.

В.Н. Карташов, перечисляя признаки правоприменительных актов, обращает внимание на то обстоятельство, что это акты не любого участника, а только *строго установленных субъектов правоприменения*, которые издаю эти акты лишь по вопросам, входящим в их непосредственную компетенцию (*infrajurisdictionem* - в пределах юрисдикции). К ним относятся как государственные органы, так и негосударственные организации (органы местного самоуправления и т.д.).

Такая точка зрения представляется убедительной. В условиях формирования структур гражданского общества, роста социальной, гражданской, юридической активности необходимо дальнейшее осмысление правоприменительной деятельности негосударственных (частноправовых) субъектов.

Идея осуществления правоприменительной деятельности негосударственными структурами не нова и обсуждалась еще в советское время. В частности отдельными учеными исследовалась правоприменительная деятельность общественных организаций. При этом подчеркивалось, что правоприменительная деятельность общественных организаций строится в целом на тех же принципиальных основах, что и правоприменительная деятельность государственных органов<sup>322</sup>. Сегодня эта тема звучит как никогда актуально. Негосударственные структуры, функционирующие в области частноправовых отношений, пронизанных горизонтальными связями, основанными на принципе

<sup>319</sup>Матузов Н.И. Применение как особая форма реализации // Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2005. С. 338-339.

<sup>320</sup>Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 19.

<sup>321</sup>См.: Карташов В.Н. Теория правовой системы общества: Учебное пособие. В 2 т. Т. I. Ярославль, 2005. С. 294-295.

<sup>322</sup>См.: Применение в советском государстве / под ред. И.С. Самощенко. М., 1985. С. 254.

координации, являются на наш взгляд субъектами правоприменительной деятельности.

Ю.Н. Тихомиров в ряде своих работ обосновывает необходимость применительно к реалиям уточнить доктрину правоприменения в отношении субъектного состава, в том числе структур, выполняющих публичные функции<sup>323</sup>. Не только субъекты права как властные структуры являются носителями компетенции. К таковым можно отнести структуры, оказывающие публичные услуги. Их статус определяется законами, иными нормативными актами, равно как и перечень услуг и характер взаимоотношений с клиентами.

В условиях децентрализации государственного управления, элементы публичного права все глубже проникают в ткань частного права<sup>324</sup>, государство передает свои функции на уровень гражданского общества.

Возникает вопрос, пишет Е.Б. Лупарев: можно ли говорить об исключительно публичной природе правоприменения или следует пересмотреть этот теоретический постулат? Управленческая природа правоприменительной деятельности не может быть связана только с одним, конкретным видом управления - государственным. Представляется, что «оставляя за бортом» другие виды социального управления, мы неоправданно сужаем сферу возникновения правоприменительных отношений. Применяют ли право органы корпоративных образований для разрешения индивидуальных дел по аналогии с государственными органами? На этот вопрос можно дать однозначно положительный ответ. Органы корпоративных образований принимают акты в силу санкционированности их специального статуса государством. Следовательно, делает значимый вывод ученый, отрицать правовую природу актов корпоративных образований - контрпродуктивно<sup>325</sup>.

Четкая позиция о публичных функциях и их передачи негосударственным организациям была высказана в Постановлении Конституционного суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате»<sup>326</sup>. Применительно к предмету спора в Постановлении указывалось: нотариальные палаты выполняют публично-правовое предназначение, что в свою очередь предопределяет особый статус организации и вид юридического лица. Делается общий вывод: Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. Однако не были сформулированы условия такой передачи, а также соответствие этим условиям передачи властных полномочий нотариальным палатам. Такая недосказанность, по мнению О.В. Романовской, порождает массу проблем, имеющих не только практическое, касающейся самой нотариальной палаты, но и концептуальное значение, касающееся основ государственной власти в России вообще. Частный

<sup>323</sup> См., например: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика, М., 2010; Он же: Механизм правоприменения // Правоприменение: теория и практика / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2008.

<sup>324</sup> См. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 24; Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография Воронеж, 2005.

<sup>325</sup> См.: Лупарев Е.Б. Эволюция теории правоприменительных отношений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. 2011. № 1(10). С. 204-205.

<sup>326</sup> СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

вопрос о статусе нотариальной палаты в России затронул возможность создания особых субъектов права, с одной стороны являющихся негосударственными организациями, с другой наделенными отдельными государственно-властными полномочиями, приближающих их к органам государственной власти. В юридической науке четко выделяется публичное предназначение адвокатских палат, саморегулируемых организаций<sup>327</sup>.

Многочисленные негосударственные субъекты сегодня оказывают публичные услуги. Статус юридического лица публичного права, в частности, предполагает особую характеристику, в соответствии с которой юридическое лицо независимо от формы собственности, организационно-правовой формы и сферы деятельности по инициативе государства или муниципальных образований наделяется определенным объемом компетенции для участия в реализации публичных интересов<sup>328</sup>.

Носители компетенции (органы управления - управомоченные институты и лица) вправе и обязаны действовать в определенной сфере на основе установленных полномочий. По мнению Ю.А. Тихомирова в институциональном плане можно определить компетенцию как возложенный законом на уполномоченный субъект власти объем публичных дел<sup>329</sup>.

На это обстоятельство обращает внимание В.Н. Корнев. Он отмечает, что правовые отношения не могут возникнуть помимо нормы права. Именно нормой права определяются юридические факты, состав и содержание правовых отношений. В этом смысле субъекты частноправовых и публично-правовых отношений, находятся в равном положении, но уже относительно предписаний правовой нормы. Отсюда следует, что реальное положение субъектов в правоотношении обуславливается не фактическими обстоятельствами, а теми предписаниями, которые составляют юридическое содержание нормы права<sup>330</sup>.

Сформулированное теоретическое положение позволяет по-иному интерпретировать природу и сущность отношений, складывающихся между частными лицами (субъектами) и управомоченными на правоприменение государственных и иными органами. В научных исследованиях по проблемам правоприменения такие отношения иначе как государственно-властными не называют. Подобные отношения, как считают большинство исследователей, можно представить в рамках конструкции господства и подчинения. Однако это не совсем так. При выявлении юридической природы подобных отношений надо иметь в виду, что субъект правоприменительной деятельности в процессе применения нормы права способен совершить, ни больше и ни меньше, объем и виды таких действий, какие предусмотрены соответствующей нормой права.

<sup>327</sup> См.: Романовская О.В.К вопросу о делегировании государственно-властных полномочий // Правоведение.. 2012. № 5. С. 156

<sup>328</sup>06 этом см.: Турбанов А.В. Институт юридического лица публичного права в системе финансового права // Институциональные проблемы современного финансового права: сб. науч. тр. (по матер.Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2011). Саратов, 2011.

<sup>329</sup>См. Тихомиров Ю.А. .Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008. С. 187.

<sup>330</sup>Корнев В.Н. Теория разграничения частного и публичного права // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной научной конференции, 19-20 апреля 2010 г. / Отв. ред. В.М. Сырых, С.А. Рубаник. М., 2011. С. 211-221.

Ясно одно: в условиях расширения сферы деятельности институтов гражданского общества, более частого применения метода децентрализации, данная проблема требует научного переосмысления. Необходима новая, отвечающая современным реалиям, методология исследования реализации права.

*А.Ю. Куклычев*

## ПРОБЛЕМА ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ В ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Традиционно вызывает интерес проблема транспарентности отношений Конституционного Суда Российской Федерации и Федерального собрания Российской Федерации на предмет принятия нормативно-правовых актов, вызывающих особый резонанс в стенах указанного судебного органа.

Хочу осветить проблему, связанную с применением части первой статьи 446 ГПК РФ.

Согласно части первой статьи 446 ГПК, к имуществу, на которое не может быть обращено взыскание по исполнительным документам, относится, в частности, жилое помещение (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением, за исключением указанного в настоящем абзаце имущества, если оно является предметом ипотеки и на него в соответствии с законодательством об ипотеке может быть обращено взыскание.

Согласно ст.50 Жилищного кодекса РФ, нормой предоставления площади жилого помещения по договору социального найма является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, при этом норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов. В соответствии со статьей 44 Закона Саратовской области от 30.11.1998 N 59-3С, социальная норма общей площади жилья по Саратовской области устанавливается в размере: на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, - 18 кв. метров; на семью из двух человек - 42 кв. метра; на одиноко проживающих граждан - 33 кв. метра.

Если вышесказанное перенести на исполнительное производство, то в целях защиты конституционного права на жилище, государство должно гарантировать минимальную площадь жилого помещения, исходя из минимальной социальной нормы общей площади жилья на одного человека. Однако, государство стоит в интересах граждан-должников, имеющих жилище, которое может многократно превышать социальную норму жилья, не заботясь при этом об интересах взыскателя, который тоже должен быть защищен не меньше чем должник. Граждане, не согласные с положениями ст. 446 ГПК РФ регулярно и безрезультатно обращаются в суды общей юрисдикции с требованием обращения взыскания на единственное пригодное для проживания

помещения, площадь которого превышает социальные нормы предоставления жилья на одного человека. Некоторые из жалоб были направлены в Конституционный Суд РФ.

Рассмотрим одну из многочисленных ситуаций, связанной с невозможностью погасить долг по договору займа, при этом у должника имеется единственное пригодное для проживания жилое помещение. Так, гражданин В.А. Гужов передал определенные денежные средства по договору займа гражданке Л.И. Вербич. Указанная гражданка не смогла вовремя возвратить оставшийся долг в размере 230 CCD рублей по договору займа. В. А. Гужов обратился в городской суд г. Шелехова с требованием о взыскании суммы долга. 22 июня 2006 года был удовлетворен иск гражданина В.А. Гужова о взыскании с гражданки Л.И. Вербич суммы в размере 230 CCD рублей. На основании решения суда было возбуждено исполнительное производство, в процессе которого было установлено, что необходимых денежных средств для обращения взыскания по судебному решению у Л.И. Вербич не имеется. При этом судебными-приговорами исполнителями было установлено, что у должника имеется на праве собственности 1/2 доля в трехкомнатной квартире, в которой она проживает. На данном основании судебными приставами-исполнителями на указанное жилое помещение был наложен арест. Гражданка Л.И. Вербич, не согласная с действиями судебных приставов-исполнителей, обжаловала данные действия в Шелеховский городской суд.

Решением Шелеховского городского суда Иркутской области от 29 апреля 2009 года В.А. Гужову было отказано в признании за ним в счет погашения имеющейся задолженности права собственности на одну из комнат в указанной квартире. В обосновании своего решения суд, в частности сослался на положение абзаца второго части первой статьи 446 ГПК Российской Федерации.

В.А. Гужов не согласился с данным решением Шелеховского городского суда Иркутской области и обратился в Конституционный Суд РФ с просьбой о проверке конституционности положений статьи 446 ГПК РФ.

Конституционный суд РФ принял жалобу к рассмотрению и в Определении от 1 декабря 2009 г. N 1490-0-0, в частности было отмечено, что вопрос о конституционности положений статьи 446 ГПК Российской Федерации в части невозможности обращения взыскания по исполнительным документам на принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности жилое помещение (его части) ранее был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В официально опубликованном Определении от 4 декабря 2003 года N 456-0 Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что законодатель, определив пределы обращения взыскания по исполнительным документам на принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности жилое помещение и ограничив тем самым право кредитора на надлежащее исполнение вынесенного в его пользу судебного решения, не вышел за рамки допустимых ограничений конституционного права на судебную защиту, установленных статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.<sup>331</sup> На данном основании заявителю было отказано в его жалобе Конституционным судом РФ.

<sup>331</sup> Определение Конституционного суда РФ от 1 декабря 2009 г. N 1490-0-0//СПС  
Консультант плюс



В этой связи предлагаю проанализировать схожую жалобу. Ситуация заключалась в следующем.

Некий гражданин взял крупную сумму денежных средств у гражданки Ф.Х. Гумеровой и вовремя долг не вернул. Указанная гражданка обратилась в Кировский районный суд города Уфы, который вынес решение в пользу истца о взыскании по договору займа денежных средств, в том числе основного долга, процентов по договору и расходов на оплату услуг представителя, в общей сумме более 3 млн. руб. Определением того же суда от 26 октября 2010 года было удовлетворено заявление гражданки Ф.Х. Гумеровой об изменении способа и порядка исполнения решения районного суда города Уфы от 1 апреля 2008 года. Суд удовлетворил обращение взыскание на долю в размере 1/3 в праве собственности должника на жилой дом путем реализации данной доли с публичных торгов, при этом суд исходил из того, что за время проведения исполнительного производства должник не внес в счет погашения долга каких-либо денежных средств, а все предпринятые судебными приставами меры (наложение ареста на имущество на сумму 6280 руб. и обращение взыскания на пенсию) не дали эффективного результата. Учитывая эти обстоятельства, суд пришел к выводу, что баланс интересов участников исполнительного производства может быть достигнут путем распространения взыскания на часть принадлежащего должнику на праве собственности жилого помещения и что такое решение не приведет к нарушению его социальных прав, поскольку за ним будет сохранено право собственности на долю в размере 2/3 в праве собственности на жилой дом площадью 332,5 кв. м. Должник, не согласный с данным определением суда, обжаловал его в Верховный суд субъекта. Определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 23 июня 2011 года определение Кировского районного суда города Уфы от 26 октября 2010 года было отменено, дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд, который определением от 22 сентября 2011 года оставил заявление Ф.Х. Гумеровой без удовлетворения, указав, что находящийся в собственности должника жилой дом является для него единственным пригодным для постоянного проживания жилым помещением, в котором он зарегистрирован, а потому на это имущество в силу статьи 446 ГПК Российской Федерации взыскание обращено быть не может.

Ф.Х. Гумерова не согласилась с данным определением Верховного Суда Республики Башкортостан и подала жалобу в Конституционный суд РФ.

Постановлением Конституционного суда от 14 мая 2012 г. N 11-П была подтверждена конституционность положений ст.446 ГПК как конституционного гаранта прав на жилище. Однако, на мой взгляд, данное постановление является беспрецедентным, так как кроме указанного положения суд отметил, что установленный положением абзаца второго части первой статьи 446 ГПК Российской Федерации имущественный (исполнительский) иммунитет в отношении принадлежащего гражданину-должнику на праве собственности жилого помещения (его частей) - в целях реализации конституционного принципа соразмерности при обеспечении защиты прав и законных интересов кредитора (взыскателя) и гражданина-должника как участников исполнительного производства - должен распространяться на жилое помещение, которое по своим объективным характеристикам (параметрам) является разумно достаточным для удовлетворения конституционно значимой потребности в жилище как

необходимом средстве жизнеобеспечения.

Исходя из указанных целей федеральному законодателю надлежит - в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении, - внести необходимые изменения в гражданское процессуальное законодательство, регулирующее пределы действия имущественного (исполнительского) иммунитета применительно к жилому помещению (его частям).<sup>332</sup>

Таким образом, суд отметил и я с ним полностью согласен, что должен быть баланс интересов должника и кредитора. Решением законодателя я, в частности, вижу приведение ст.446 ГПК в соответствие с минимальными пригодными для жилья условиями, указанными в Жилищном кодексе РФ. В противном случае, в случае бездействия Федерального собрания РФ, Конституционный суд РФ может принять постановление о признании неконституционными положения статьи 446 ГПК РФ.

*СЛ. Куликова*

## **ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАПРЕТА ЦЕНЗУРЫ**

Исторически первым видом контроля в сфере массовой информации была цензура. Правовое оформление цензуры связывают с Указом Екатерины от 1783 года «О вольных типографиях», этим Указом разрешались частные типографии и одновременно устанавливался обязательный предварительный просмотр представленных к печати рукописей «управами благочиния», т.е. полицейскими учреждениями.

Затем в 1804, 1826, 1828 и т.д. годах выходят цензурные уставы, где устанавливаются основные цели цензуры и основания цензурного вмешательства. Говоря современным языком, устанавливаются основные категории вредной информации, и легитимизируется запрет на ее распространение.

Например, цензурный устав 1828 г. содержит следующие основания для запрещения:

- 1) что-либо клонящееся к поколебанию учения Православной ... Церкви;
  - 2) нарушающее неприкосновенность Верховной Самодержавной власти.
- и что-либо противное коренным государственным постановлениям;
- 3) оскорбление добрых нравов и благопристойности;
  - 4) оскорбление чести какого-либо лица непристойными выражениями или предосудительным обнародованием того, что относится до его нравственности или домашней жизни, а тем более клеветою» (§3)<sup>333</sup>.

Надо признать, что и сейчас запрет подобных видов информации представляется достаточно современным.

В дальнейшем основания для запрещения расширялись. Например, во Временных правилах о цензуре от 12 мая 1862 г. к вышеперечисленным запретам добавлялось указание на недопустимость «к печати сочинений и статей,

<sup>332</sup> Постановление Конституционного суда от 14 мая 2012 г. N 11-П//СПС Консультант плюс

<sup>333</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. СПб., 1830-1884. Т. 1. № 2007.

излагающих вредные учения социализма и коммунизма, клонящиеся к потрясению или ниспровержению существующего порядка и к водворению анархии», а так же требование «в рассуждениях о недостатках и злоупотреблениях администрации не допускать печатания имен лиц и собственного названия мест и учреждений»

Следующий этап развития цензуры в России начинается 6 апреля 1865 г., когда в России был введен новый тип цензуры - последующий (карательный).

Ее суть состояла в том, что издатели представляли в цензурные комитеты не рукописи, а отпечатанные номера периодических изданий и книг. Согласно Временным правилам 1865 г. цензура по-прежнему осуществлялась до выхода издания в свет, но цензор уже не мог вмешаться в творческий процесс. Он должен был вынести заключение: содержится ли нарушение закона в данном произведении. Если факт нарушения, по мнению цензора, существовал, Министерство внутренних дел ходатайствовало о возбуждении судебного преследования против органа печати.

Введение новой (карательной) формы цензуры, с одной стороны, усиливало степень личной ответственности авторов, журналистов, редакторов и издателей, поскольку в случае нарушения законов они подвергались судебному преследованию. С другой, - судебный порядок рассмотрения правонарушения защищал авторов и редакторов от субъективной оценки цензоров.

В связи с этим российское уголовное законодательство пополнилось рядом новых составов преступлений.

Однако судебные процессы по делам печати зачастую оканчивались оправданием обвиняемых. В связи с этим цензурное ведомство предпочитало не обращаться в суд для возбуждения судебного преследования, а применяло административные взыскания как более действенную меру против злоупотреблений печати.

Вводились новые меры ответственности: предостережение и приостановление периодических изданий. Предостережения направлялись министром внутренних дел, с получением третьего предостережения издание приостанавливалось на срок до 6 месяцев.

Таким образом, последующая цензура характеризовалась сочетанием судебной ответственности и мер административного контроля.

Советская цензура приняла тотальный характер, включила в себя все виды предварительного и последующего контроля: периодическая печать проходила несколько обязательных этапов предварительной цензуры, негодная литература уничтожалась, росли перечни секретной информации.

К началу 1990-х годов в обществе сформировалось крайне отрицательное отношение к цензуре как механизму насилия, подавления свободы мысли и слова, возможности самовыражения. Цензура воспринималась в качестве важнейшей составляющей советской политической системы СССР, осуществляющей абсолютный контроль над всеми областями общественной жизни.

Негативное отношение к цензуре получило и свое нормативное закрепление в правовых актах нашего государства. Первым актом, где была установлена недопустимость цензуры, стал Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации», принятый 12 июня 1990 г. Затем запрет цензуры был установлен в Законе РФ «О средствах массовой информации» от 27

декабря 1991 N 2124-1 «О средствах массовой информации», где впервые было дано ее законодательное определение.

И наконец, последовало конституционное закрепление запрета цензуры: в ч. 5 ст. 29 содержится положение, согласно которому «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается»

Таким образом, запрет цензуры отменял тот способ государственного контроля, который существовал более 200 лет. При этом массовая информация - важный ресурс влияния и управления, поэтому конституционный запрет цензуры предполагает, что будут использоваться другие формы государственного контроля за производством и распространением массовой информации.

В Российской Конституции наряду с запретом цензуры содержится указания на возможность и необходимость ограничения свободы массовой информации (запрет на распространение сведений о частной жизни лица (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24); запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ч. 2 ст. 29); ограничения, предусмотренные федеральным законом о государственной тайне (ч. 4 ст. 29); ограничения, которые могут быть установлены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55)).

Таким образом, в тексте Основного закона нашей страны разграничиваются понятия «цензура» и «правовые ограничения свободы массовой информации».

Исходя из конституционных положений, любые ограничения прав и свобод человека, в том числе и свободы слова, свободы выражения мнений, свободы массовой информации, должны быть закреплены в федеральном законе, направлены на защиту конституционных ценностей, отвечать критерию соразмерности («права и свободы могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо»).

В связи с этим потребовалось подробное законодательное закрепление ограничений свободы массовой информации. Можно выделить два основных направления, в которых развивалось законотворчество в данной сфере.

Первое направление: формирование массива законодательства, определяющего виды так называемой «вредной информации», распространение которой запрещено. К информации, содержание которой противоречит законодательству РФ, относятся материалы, направленные на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды (это так называемые информационные материалы экстремистского содержания); сведения о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; сообщения, пропагандирующие порнографию, насилие, жестокость, антиобщественное поведение; недостоверная и недобросовестная реклама информация, содержащая посягательства на честь, доброе имя, и деловую репутацию; информация, оказывающая деструктивное воздействие на здоровье людей.

Перечень видов запрещаемой информации постоянно расширяется.

С 1 сентября 2012 г. появились новые категории вредной информации: к информации, причиняющей вред здоровью или развитию детей, и, соответственно, распространение которой запрещено или ограничено, относится

информация, побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, самоубийству; способная вызвать желание принять участие в азартных играх, занятию проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством; изображения или описания в унижающей человеческое достоинство форме ненасильственной смерти, заболевания, аварии, катастрофы; отрицающая семейные ценности и внушающая неуважение к родителям, содержащая нецензурную брань и т.д.

Второе направление: определение методов борьбы с правонарушениями, связанными с распространением вредной массовой информации. В демократическом государстве основным способом противодействия злоупотреблениям свободой массовой информации служит привлечение к ответственности за противоправное поведение в судебном порядке. В то же время при рассмотрении способов противодействия информационным правонарушениям необходимо учитывать их большую общественную опасность, связанную с тем, что вред может быть нанесен неопределенному кругу лиц, а так же идеальный (нематериальный) характер информации - основного предмета информационных правонарушений. В связи с этим важно не только привлечь к ответственности виновных субъектов, но и прекратить правонарушение, для чего необходимо остановить распространение вредной информации. С этим связано применение таких специфических мер ответственности как приостановление выпуска СМИ (ст. 16.1 Закона РФ «О средствах массовой информации»), запрет и размещение на сайте Минюста списка экстремистских материалов (ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»), а так же введение с 1 ноября 2012 года Единого реестра доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено (ст. 15.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Обратимся к Федеральному списку экстремистских материалов, который формируется на основании поступающих в Минюст России копий вступивших в законную силу решений судов о признании информационных материалов экстремистскими. Подчеркнем, что в основе формирования списка судебный порядок признания материалов экстремистскими, кроме того, предусмотрена возможность обжалования решений судов о признании информационных материалов экстремистскими, она осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

На 1 декабря 2012 список экстремистских материалов насчитывает 1573 позиции, но самих материалов гораздо больше<sup>334</sup>.

Динамика признания информационных материалов экстремистскими выглядит следующим образом: 2004 - 7; 2005 - 9; 2006 - 2; 2007 - 107; 2008 - 263; 2009 - 216; 2010 - 233; 2011 - 273; 2012 - 410.

Таким образом, количество информационных материалов, признанных судами экстремистскими, неуклонно растет.

Исключены из списка 38 материалов.

<sup>334</sup> федеральный список экстремистских материалов. Министерство юстиции Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://www.minjusl.ru/nko/leclspisok?Lhcmc=minjusL> (Дата обращения 5 декабря 2012 г.)

В список включены произведения, созданные несколько десятилетий назад. В качестве примера можно привести кинофильм «Вечный жид», премьера которого состоялась в ноябре 1940 г., а запрещен он по решению Тихвинского суда Ленинградской области в 2004 г., «Майн кампф» Гитлера, «Доктрина фашизма» и мемуары Муссолини, а так же книги Гимmlера «Эсесовец и вопрос крови», Геббельса «Дневники 1945 года» и т.д.

Но подавляющее большинство составляют современные материалы. Кроме того, нарастает количество материалов, расположенных на сайтах сети Интернет. Первые появляются в 2008 г - 36; в 2011 их уже 96, в 2012 - 173. В 2011 г. в список впервые попадают материалы, размещенные в социальных сетях. Лидирует социальная сеть Вконтакте.

Анализ федерального списка экстремистских материалов позволяет выделить некоторые проблемы:

1) Отсутствие единства в библиографическом описании.

В законе установлено, что «наименования и индивидуализирующие признаки информационных материалов включаются в федеральный список экстремистских материалов в строгом соответствии с резолютивной частью решения суда».

В результате в некоторых описаниях дается полное описание книги, включая год, город, издательство. Надо ли это расценивать так, что запрещено именно это издание?

В других решениях судов указываются только названия книг без указания даже автора, при этом названия бывают довольно общие: «Россия и глобализация», «Европейская политика мультикультурности потерпела провал». Значит ли это, что любая книга с таким названием запрещена?

2) Некорректное обозначение интернет-источников. Зачастую в списке указаны адреса электронных страниц или сайтов без обозначения заголовков и какого-то дополнительного описания информационных материалов, что делает невозможным определение запрещенных материалов.

3) Противоречия в решениях судов. Так, с разницей в полгода два районных суда приняли противоположные решения о признании экстремистским лозунг «Православие или смерть!» (в апреле 2010 г. Люблинский суд Москвы отклонил представление прокуратуры о признании экстремистским материалом футболки с такой надписью. Однако в декабре 2010 года Черемушкинский районный суд Москвы признал этот лозунг экстремистским).

Подобная ситуация наблюдалась и с книгами Рона Хаббарда, основателя саентологии. В 2010 году Сургутский городской суд признал саентологическую литературу экстремистской, список материалов был размещен на сайте Минюста, в 2011 Ханты-Мансийский окружной суд по кассационному представлению отказался признать эти произведения экстремистскими, они были исключены из списка экстремистских материалов, в 2012 году сначала Щелковский городской, потом Мособлсуд признал произведения Хаббарда экстремистскими и они вновь появились на сайте Минюста.

4) Политическая составляющая списка. В первые годы формирования списка большинство заголовков книг, листовок, видеоматериалов свидетельствовали о том, что их содержание явно носит религиозно-экстремистский, националистический или фашистский характер. В 2009 году в список попали листовки, призывающие к созданию независимых профсоюзов,

имеющие заголовок «Товарищи рабочие!», «Пусть за кризис платят те, кто его создал!».

С 2011 года в список запрещенных стали включаться материалы с названием «Мы не доверяем этой власти», «Долой власть ФИО», другие листовки, в заголовках которых упоминались фамилии современных представителей политической элиты.

В связи с чем политики, общественные деятели стали указывать на то, что закон об экстремизме используется как политическая цензура.

Эти и другие подобные примеры заставили говорить о необходимости введения общественного контроля за принятием решений о признании материалов экстремистскими.

26 января 2012 состоялась конференция «Международно-правовые и организационные аспекты применения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Участники конференции отметили, что при формировании списка экстремистских материалов просматриваются политическая ангажированность, предвзятость, некомпетентность судов. Была принята резолюция, в которой в частности рекомендовалось Президенту и Правительству создать «Общественную организацию гражданского общественного контроля за принятием решений о признании материалов экстремистскими», в которую должны войти признанные обществом специалисты эксперты в различных областях науки, искусства<sup>335</sup>.

5) Зависимость юридической оценки материала от заключения эксперта. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 N 11 "О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности" было дано следующее разъяснение, что «При рассмотрении уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности судам следует обеспечивать, с одной стороны, охрану публичных интересов (основ конституционного строя, целостности и безопасности Российской Федерации), а с другой - защиту гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина - свободы совести и вероисповедания, свободы мысли, слова, массовой информации, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

В необходимых случаях для определения целевой направленности информационных материалов может быть назначено производство лингвистической экспертизы. К производству экспертизы могут привлекаться, помимо лингвистов, и специалисты соответствующей области знаний (психологи, историки, религиоведы, антропологи, философы, политологи и др.). В таком случае назначается производство комплексной экспертизы.

При назначении судебных экспертиз по делам о преступлениях экстремистской направленности не допускается постановка перед экспертом не входящих в его компетенцию правовых вопросов, связанных с оценкой деяния, разрешение которых относится к исключительной компетенции суда. В частности, перед экспертами не могут быть поставлены вопросы о том, содержатся ли в тексте призывы к экстремистской деятельности, направлены ли информационные материалы на возбуждение ненависти или вражды.

<sup>335</sup> Материалы конференции «Международно-правовые и организационные аспекты применения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» URL: <http://video.yandex.ru/users/ziirgan21/view/84/> (дата обращения 5.12.2012).

Другая форма государственного контроля за распространением массовой информации была выбрана летом 2012 г., когда были внесены поправки в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», вводящие возможность блокировки сайтов.

На стадии обсуждения законопроекта о едином реестре запрещенных сайтов Члены Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека выступили с официальным заявлением, в котором обращалось внимание на то, что регламентируемая законопроектом процедура блокировки интернет-контента предполагает ограничение надзирающим органом доступа к информации во внесудебном порядке, без возможности апелляции и без повторного рассмотрения. Указывалось, что несовершенство процедуры блокировки может повлечь за собой массовое закрытие добросовестных ресурсов, не содержащих запрещенного к распространению на территории Российской Федерации контента, но расположенных на внесенных в реестр доменах или сетевых адресах.

Предлагаемые меры были названы цензурой: «Мы считаем крайне важным остановить введение цензуры в русскоязычном сегменте сети Интернет и, в частности, на территории России - это приведет к появлению нового «электронного занавеса», что губительно скажется на правах и возможностях граждан России, на развитии общества в целом..»<sup>336</sup>.

В результате из законопроекта были убраны некоторые вызвавшие наибольшую критику положения.

1 ноября 2012 г. закон вступил в силу, и Единый реестр заработал по адресу <http://zapret-info.gov.ru/>. В конце ноября Роскомнадзор отчитался о том, что поступило почти 18 тысяч обращений. Оформлены решения по 1224 обращениям, из них 416 - отказы в признании информации запрещенной, на данный момент внесено почти 600 записей.

В отличие от списка экстремистских материалов, размещенных на сайте Министерства юстиции, список заблокированных доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, расположенный на сайте Роскомнадзора, не обнародован. Если пользователь хочет проверить тот или иной сайт, он вводит адрес и ему приходит ответ о том, что сайт заблокирован.

Большой общественный резонанс вызвало внесение в реестр адреса видеохостинга Ютуб, интернет-энциклопедии Лукоморье, сетевой библиотеки Либрусек и IP-адрес, принадлежащий компании Гугль. Роскомнадзор объяснил подобные случаи «техническими сбоями».

Естественно, что опять встал вопрос об общественном контроле за ведением Реестра. Роскомнадзор обратился к общественной организации РАЕК (Российская ассоциация электронных кампаний), которая представляет интересы около 100 интернет-компаний, с предложением о ведении указанного реестра. Однако

<sup>336</sup> Заявление членов Совета в отношении законопроекта « 89417-6 «О внесении изменении в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: [http://www.president-soveLru/council decision/council sLcitmenL/ti\ lenic \(hlenov soveLi v olnoshenii /cikonoproekLi 89417\\_6.php](http://www.president-soveLru/council decision/council sLcitmenL/ti\ lenic (hlenov soveLi v olnoshenii /cikonoproekLi 89417_6.php) (Дата обращения 2.09.2012).



РАЕК отказалась, поскольку многие участники этой ассоциации считают, что закон нуждается в доработке.

В результате Министерство связи и массовых коммуникаций приняло решение, что «черный список» должна вести некоммерческая организация, и предлагает создать специальную НКО, с рабочим названием «Чистый интернет», в которую войдут представители IT-компаний. Будет она выполнять техническую роль, или это будет наблюдательный совет, осуществляющий функции общественного контроля, - пока не понятно.

В качестве выводов можно сказать, что идет поиск форм осуществления государственного контроля в сфере массовой информации и коммуникации. На сегодняшний день они должны отвечать следующим требованиям: быть эффективными, основываться на законе, предоставлять возможность осуществления общественного контроля, который и обеспечивает соблюдение соразмерности ограничений защищаемым конституционным ценностям.

*Л.М. Лазанчина*

## **ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

Экономика развитых стран представляет собой комплекс взаимодействия правительства, крупных компаний и малых и средних предприятий (далее - МСП). Крупные (транснациональные) компании пользующиеся поддержкой правительства формируют под свою деятельность работу МСП, передавая им отдельные элементы своего производства, снабжения, научных исследований и т.д., с целью получения конкурентных преимуществ на мировых рынках, так как МСП весьма мобильны, в том числе, и в проникновении на рынки других стран. Такие компании, придерживаясь общеэкономических правил, по согласованию с правительством могут отойти от них, но только если это не влечет ущемление деятельности МСП, то есть, планируя крайне рискованную деятельность, компания должна доказать правительству, что сложившееся на ее базе МСП не пострадает от этого.

С другой стороны, МСП развитых стран обеспечивают благосостояние основной массы населения, действуя на внутренних региональных рынках и не имея выхода и влияния на центральное правительство. Но все же адекватные условия для развития МСП создает правительство за счет эффективного правового обеспечения, государственно-частного партнерства и др.

Благодаря такой сложившейся системе экономики, доля МСП в ВВП развитых стран составляет от 40 до 70%, в России - 21%. По заключению Организации экономического сотрудничества и развития, те страны, в которых доля МСП составляет 60-70% ВВП, эффективнее преодолевают кризисы по сравнению с теми, где этот показатель меньше.

Тенденция к поддержке государством МСП характерна для многих стран. По данным Всемирного банка, в данной области за период только двух лет 2005-2006 гг. в 112 странах мира было проведено 213 реформ, стимулирующих МСП.

В последнее пятилетие в нашей стране МСП является объектом повышенного интереса государства. Так, в 2008 году была создана специальная

правительственная структура, ныне именуемая Комиссия по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства; Президент страны стал регулярно проводить совещания по аспектам развития МСП, на одном из которых Д.А. Медведев заметил, что без малого и среднего бизнеса у нашей страны нет будущего.

Правовая основа для МСП была заложена в 1987 г. принятием законов «Об индивидуальной трудовой деятельности» и «О кооперации в СССР». В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР стали создаваться хозрасчетные центры научно-технического творчества молодежи. Возможно, это было сделано по опыту США, где на долю МСП приходится половина патентуемых инноваций. Центры были освобождены от уплаты налогов, им создавались условия для работы на местах<sup>337</sup>. Однако, так и не разившись, центры занялись разного рода коммерческой деятельностью, например, перепродажей сырья, закупленного по государственной цене, торговлей продовольствием, они же привезли нам «second hand».

Отсутствие в тот период специального законодательства, необходимой инфраструктуры, административные барьеры, криминал, социально-экономическая нестабильность - все это препятствовало развитию МСП, хотя 80% населения желало заниматься предпринимательской деятельностью (ныне желает только 2%, в США - стабильно 70%). Но в 90-ые годы МСП все же показало себя в разрешении проблем товарного дефицита и ряда социальных проблем в лице индивидуальных предпринимателей («челноков»), закупавших товары за рубежом (в Китае, Южной Корее, Турции, Польше) и перепродававших их на территории СССР.

До 1994 г. происходил бурный рост МСП, затем число предприятий сократилось до 1 миллиона. Несмотря на то, что 14 июня 1995 г. вышел ФЗ N 88-ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации", который прямо предусматривал создание фондов поддержки малого предпринимательства, число предприятий МСП оставалось на таком же уровне до 2000 г., что говорит о малоэффективности принятых мер. К тому же интерес власти увеличился к крупному бизнесу без учета интересов МСП и, таким образом к началу нового века МСП оказалось на периферии российской политики и экономики<sup>338</sup>.

В начале 2000-х гг. одной из мер по преодолению неблагоприятных социально-экономических условий государством предусматривалось стимулирование развития МСП. С этой целью были внесены поправки к законам «О стандартизации и подтверждении соответствия», «Об организации саморегулирования в Российской Федерации», «О защите прав потребителей», к Уголовному кодексу РФ. Данными изменениями предполагалось изменить административные барьеры на другие формы государственного регулирования и саморегулирование МСП.

<sup>337</sup> Первые российские банки создавались как подсобные хозяйства центров научно-технического творчества молодежи // Версия. 2004. 19 ноября. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.versiasovsek.ru/material/php71862/>

<sup>338</sup> Радаев В.В. Стратегия адаптации к новой конкурентной ситуации // Модернизация экономики России. М.: ГУ ВШЭ, 2004. Ч. 2. С. 315.

В 2007 г. появился ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>339</sup>. Он дал определение субъектам МСП, обосновал основные цели и принципы государственной политики в отношении их развития и механизмы взаимодействия власти с ними. Как видим, основной закон о МСП появился только спустя 20 лет со дня установления права на занятие предпринимательской деятельности, и все эти двадцать лет МСП развивался наогцупь в информационно-правовом хаосе.

Далее вышел Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»<sup>340</sup>, были разработаны федеральные и региональные программы развития МСП.

Вышеназванные нормативные акты определили основные меры государственной поддержки МСП: финансовая помощь, установление обязательной доли государственного заказа (20%), уведомительный порядок регистрации, преимущественное право предоставления муниципального помещения, снижение налога на прибыль.

Однако и такие меры не привели к росту эффективности деятельности МСП. Так, 80% опрошенных организаций МСП считают, что финансы не стали доступнее, ставки кредитов не изменились или повысились, суммы поборов чиновников остались прежними. В результате - треть организаций МСП уменьшила оборот, сократила рабочие места, снизила зарплату и отпускные цены на продукцию.<sup>341</sup> Более того, в 2011 г. был увеличен социальный налог, что нанесло удар инновационному МСП, так как при становлении таких организаций деньги тратятся в основном на зарплату, налог резко увеличил эти расходы, поэтому и создавать такие организации МСП стало невыгодно. Рентабельность бизнеса сократилась у 61% организаций МСП. Предпринимательство становится все более примитивным, в основном это торговля, где ведущей является перепродажа импортного товара (60%), строительно-бытовые работы, сфера услуг<sup>342</sup>.

Эксперты объясняют такое состояние МСП тем, что проводимые реформы не разрешили главной, фундаментальной проблемы - не была создана информационная инфраструктура, не ведется публичный мониторинг результатов реформ, нет четких критериев эффективности деятельности чиновников. Например, о предоставляемых государством госзаказах знают лишь 12-15% субъектов МСП и, очевидно те, которые являются «своими» для чиновничьего мира.

Кроме того, в законодательстве многих зарубежных государств неперменным признаком предпринимательства является профессионализм его субъектов<sup>343</sup>. Такая же норма необходима и у нас.

<sup>339</sup>ФЗ от 24.07.2007 N 209-ФЗ (ред. от 06.12.2011) "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" // СЗ РФ, 30.07.2007, N31, ст. 4006.

<sup>340</sup> СЗ РФ, 19.05.2008, N 20, ст. 2293.

<sup>341</sup> Мониторинг административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России // ЦЭФИР/ [Электронный ресурс] . - Режим доступа [www/cefir.ru/](http://www/cefir.ru/)

<sup>342</sup> См.: Клочкова Е.В. Формы и механизмы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации // Гражданское право, 2011, № 4. С.

<sup>343</sup> См: Лазанчина Л.М. Новое в законодательстве о защите прав предпринимателей // Власть, общество и бизнес в регионе: перспективы эффективного взаимодействия: Материалы V

Согласно вышеизложенному, предлагается создание института информационно-правового обеспечения МСП с широким спектром маркетинговых исследований и школой постоянного профессионального обучения субъектов МСП, поскольку только научный подход способен обеспечить рациональное развитие МСП. Именно наука и образование являются главными двигателями общественного прогресса.

*МЛ. Липчанская*

## УЧАСТИЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Россия - демократическое правовое государство, фундаментом которого выступает гражданское общество.

Конституция РФ, провозглашая Россию правовым демократическим государством, закрепила возможность участия граждан в управлении государственными делами. Согласно ст. 3 Основного Закона одной из основ конституционного строя выступает народовластие. Системное единство конституционных формул народовластия и участия граждан в управлении делами государства выражается в принципах взаимоотношений между демократическим государством, его гражданами и гражданским обществом. При этом характер взаимодействия общества и государства во многом детерминирован тремя основными факторами: политической культурой общества, основывающейся на менталитете и политической культуре каждого отдельного индивида, развитием в государстве информационного пространства и степенью вовлеченности граждан в демократические процессы.

Вектор инновационного развития, в том числе с позиции триединства отмеченных факторов, задан Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 2009 г.: «По-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования социальных практик, демократических институтов, представлений о будущем...»<sup>344</sup>. В Послании Президента РФ 2012г. пристальное внимание уделяется формированию «дееспособного активного гражданского общества»<sup>345</sup>, преобразующего общество в конкурентоспособное государство в условиях глобализации и обеспечивающее стабильное внутригосударственное развитие.

Современное российское общество характеризуется стремительным развитием социально-экономических отношений, где доминирующее положение занимают информационные технологии и инновационные знания. Как верно отмечает М.А. Сухарев, современный этап развития человечества характеризуется переходом к информационному обществу, которое подразумевает преобладание

<sup>344</sup> Рос. газ. 2009.13 нояб.

<sup>345</sup> Рос. газ. 2012.13 дек.

информационных ресурсов над всеми остальными<sup>346</sup>. Аналогичное мнение высказывает О.А. Снеговая: «В результате глобального распространения информационных технологий нарушилась привычная, устоявшаяся трансляция человеческого опыта и знаний. Если на протяжении многих веков информация и знания передавались посредством правил и предписаний, традиций, обычаев, культурных образцов, то в настоящее время их роль отводится новым информационным технологиям. Во все сферы социально-культурной жизни, включая науку, образование, искусство, моду, развлечения, досуг, домашний быт и т.д., активно внедряются новые информационные технологии, что позволяет говорить об информационной культуре»<sup>347</sup>.

Действительно, в повседневной жизни чрезвычайно возросло обращение информации, сегодня человек живет в медианатурженном обществе, оказывается тесно связанным с информационной средой, которая в значительной степени влияет не только на взаимоотношения личности и общества, но и на взаимодействие гражданина и государства, выражающееся в том числе в участии граждан в управлении делами государства.

Таких условиях актуализирует проблема выработки государственной информационной политики, под которой можно понимать «особую сферу жизнедеятельности людей, связанную с воспроизводством и распространением информации, удовлетворяющей интересам государства и гражданского общества, и направленную на обеспечение творческого, конструктивного диалога» между ними<sup>348</sup>.

Представляется, что для России проведение эффективной государственной информационной политики означает: развитие активного гражданского общества; обеспечение конструктивного диалога между гражданами, обществом и государством; признание презумпции открытости информации для граждан и защиту их информационных прав; ориентацию информационного пространства на обеспечение свободного обращения информации, реальное воплощение в жизнь конституционного права на свободный поиск, получение, производство информации и ее распространение; внедрение новых форм участия российских граждан в управлении делами государства.

Именно это убеждает в целесообразности внедрения в жизнедеятельность российских граждан информационных технологий, способных обеспечить оперативное, персонализированное взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами, сделать максимально доступным и эффективным процесс участия граждан в управлении делами государства.

О международном признании глобализации информационного пространства и значения информационных технологий в жизнедеятельности общества свидетельствует подписание 8 июля 2000 г. полномочными представителями стран «восьмерки», в том числе Россией, на о. Окинава Хартии

<sup>346</sup> См.: Сухарев М.А. Новые требования к образовательному процессу в условиях становления информационного общества // Стандарты и мониторинг в образовании. 2008. № 1. С. 35.

<sup>347</sup> Снеговая О.А. Глобализация как социокультурный процесс: дис. ... канд. филос. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 55-56.

<sup>348</sup> Информационная политика: Учебник / Под общ. Ред. В.Д.Попова. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 38.

глобального информационного общества. Впервые на международно-правовом уровне Хартия наметила правовые, политические и технологические меры, призванные активизировать деятельность международного сообщества по формированию глобального информационного общества<sup>349</sup>.

С целью выработки в России основных доктринальных документов и поступательного развития информационного общества Указом Президента РФ от 7 февраля 2008 г. утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, которая определяет цели и направления деятельности органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области формирования информационного общества<sup>350</sup>.

Нельзя не отметить, что развитие информационного общества сопряжено с определенными вызовами и угрозами национальной безопасности. В связи с этим 9 сентября 2000 г. Президентом РФ была утверждена «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации»<sup>351</sup>. Одна из целей, поставленная в Концепции государственной информационной политики, связана с формированием демократически ориентированного массового сознания и требует, с одной стороны, эффективного развития и использования национальных информационных ресурсов и обеспечения свободного доступа к ним, с другой - серьезной подготовки человека к жизни и работе в информационном мире.

В настоящее время благодаря насыщению информационного пространства новыми технологиями происходит преобразование традиционных форм участия граждан в управлении делами государства.

Во-первых, *внедрение дистанционных технологий в избирательный процесс*. Данная идея не является абсолютно новой. Еще в 2003 г. она обсуждалась на страницах юридической печати<sup>352</sup>. В настоящее время указанные технологии находятся в стадии апробации<sup>353</sup>. Эстония - первая страна, в которой 5 марта 2007 были проведены парламентские выборы, посредством системы дистанционного электронного голосования. Однако, как отметил в одном из своих выступлений В. Чуров, «международные эксперты подвергли сомнению соблюдение тайны такого голосования»<sup>354</sup>.

В Российской Федерации 1 марта 2008 г. проведено экспериментальное голосование в закрытом административно-территориальном образовании Радужный, где около 40% избирателей воспользовались мобильными

<sup>349</sup> См.: Окинавская хартия глобального информационного общества: принята 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51-56.

<sup>350</sup> См.: Рос. газ. 2008.16 февр.

<sup>351</sup> URL:[http://www.rg.ru/OFFICIAL/DOC/MIN\\_AND\\_VEDOM/MIM\\_BEZOP/DOCTR.SHTM](http://www.rg.ru/OFFICIAL/DOC/MIN_AND_VEDOM/MIM_BEZOP/DOCTR.SHTM) (дата обращения 6 января 2013 г.).

<sup>352</sup> См., например: Голосков Л.В., Толкачев В.В. Правовые механизмы обратной связи «народ - власть» в информационном обществе // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. №3. С. 43-49.

<sup>353</sup> См.: Аршев А.Г., Приходько Л.В. Зарубежный и отечественный опыт использования и правового обеспечения электронного голосования // Теоретические проблемы информационного права. М., 2006. С. 175-200.

<sup>354</sup> Чуров предложил ввести дистанционное интернет-голосование // [http://www.dp.ru/a/2012/02/21/CHurov\\_predlozhit\\_golosovat/](http://www.dp.ru/a/2012/02/21/CHurov_predlozhit_golosovat/)

телефонами<sup>355</sup>. Таким образом, в 2008 г. ЦИК РФ был задан ориентир на активное внедрение инновационных информационных технологий в избирательный процесс - основную форму непосредственного участия граждан в управлении делами государства.

9 апреля 2009 г. на выставке «Космос - выборы - связь» В. Чуров официально заявил, что необходимо модернизировать технологию проведения выборов и сделать возможным голосование по смс и через интернет<sup>356</sup>. По оценке Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, использование таких технологий позволит снизить затраты на проведение федеральных выборов на 25% <sup>357</sup>. Помимо экономии финансовых ресурсов, дистанционные технологии голосования позволят привлекать к данной форме участия в управлении делами государства определенные категории граждан: инвалидов, людей, находящиеся в больницах, командировках и т.п.

Зарубежный опыт также свидетельствует об активной апробации информационных и дистанционных технологий при участии граждан в выборах. В Канаде избирательной комиссии разрешено экспериментальное проведение дополнительных интернет-выборов, основанных на новых технологиях онлайн-голосования, в федеральный парламент в 2013 году. Избирателям будут предложены официальные мобильные приложения для основных операционных систем, которые жители Канады смогут скачать из AppStore или Android Market.

Давно планируется переход к электронным выборам в США. Например, в округе Колумбия было проведено испытание системы интернет-голосования Digital Vote by Mail. Система предназначена, преимущественно, для граждан США, находящихся за пределами страны. Избирателю необходимо скачать или распечатать PDF-файл бюллетеня, заполнить от руки и отослать обычной почтой или внести изменения в электронном виде и выгрузить обратно на сервер. Заранее участник получает 16-значный PIN-код для входа в систему.

Вместе с тем, социологические опросы, проведенные в различных странах, показали, что интерес к голосованию с помощью сети Интернет напрямую зависит от уровня образования человека и его возраста, но совсем не зависит от политических взглядов и уровня дохода. При этом основные два фактора (возраст и образование) повторяют общую картину по пользователям Всемирной сети<sup>358</sup>. Таким образом, для электронного голосования, как и для современных средств коммуникаций посредством Интернета, существует еще одна значительная проблема - обучение. Несмотря на все старания разработчиков, дистанционное волеизъявление пока остается технически сложным для значительной массы граждан, в том числе и россиян.

Всемирная сеть - новая с точки зрения избирательного процесса среда, которую еще только предстоит "подстроить" под законодательство в области агитации и предвыборных кампаний. Если с ограничением голосования по

<sup>355</sup> См.: ЦИК: SMS-голосование на выборах разрешат в 2011 г. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: [http://www.cikrf.ru/gas/smi/apr2009/st\\_16.html](http://www.cikrf.ru/gas/smi/apr2009/st_16.html) (дата обращения 1 марта 2011 г.).

<sup>356</sup> См.: Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.cikrf.ru/vistavki/kosmos/index.html> (дата обращения 1 марта 2011 г.).

<sup>357</sup> См.: Там же.

<sup>358</sup> См. об этом: Злобин В. Систематика: "Выборы" онлайн // URL: <http://www.systematic.ru/pubhkatsn/sx/art/310584/cp/1/br/309438/discart/310584.html>.

времени сложностей нет, то запрет агитации накануне волеизъявления граждан - очередная практически не решаемая задача.

В ходе прошедших в Российской Федерации в 2012 году президентских выборов были использованы новые технологии информирования избирателей о времени и месте голосования. Во второй (впервые - на парламентских выборах) раз на сайте ЦИК России функционировали Интернет-сервисы «Найди себя в списке избирателей» и «Найди свой избирательный участок». Ими воспользовалось более 250 тысяч человек (в декабре 2011 года - около 390 тысяч). Более 105 миллионов избирателей были внесены в списки тех избирательных участков, где осуществлялось видеонаблюдение или видеорегистрация<sup>359</sup>.

Особенность президентской избирательной кампании 2012 г. состояла в том, что впервые в массовом порядке применялись веб-камеры. Общая длительность видео, записанного в ходе одного дня голосования 4 марта подсчета голосов, составила около 500 лет. По опросам социологических служб «(Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ 10-11 марта 2012 года (wciom.ru)», 78 процентов россиян посчитали итоги выборов полностью или в основном достоверными<sup>360</sup>.

Вместе с тем, в своем выступлении в Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина на итоговой конференции аспирантов и студентов «Выборы и реформа политической системы Российской Федерации» 19 мая 2012 г. Председатель Центральной избирательной комиссии РФ В. Чуров отметил, что с момента использования современных избирательных технологий «мы столкнулись с проблемой психологической подготовки членов участковых избирательных комиссий для работы в течение длительного времени под наблюдением веб-камер»<sup>361</sup>.

Во-вторых, *мониторинг общественного мнения с использованием сетевых ресурсов*. Здесь информационные технологии выступают аналогом важнейшего института непосредственной демократии - референдума. Проведение голосования по конкретному вопросу возможно на любом уровне - федеральном, региональном, местном. При этом голосование через информационный канал позволит минимизировать финансовые и организационные затраты на организацию и проведение референдума. В частности, не потребуется изготовление бюллетеней и формирование участков, значительно сократится работа комиссий и иных структур по подготовке и проведению референдума.

Опрос при помощи мобильных технологий подразумевает использование специальной программы, которая загружается на личный мобильный телефон гражданина. Небольшое Java-приложение для голосования загружается в телефон в заблокированном состоянии; разблокировать его можно при помощи запроса на участие в электронном опросе.

<sup>359</sup> См.: Институт выборов в России и мировой опыт. Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е.Чурова в Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина на итоговой конференции аспирантов и студентов «Выборы и реформа политической системы Российской Федерации», 19 мая 2012 года // URL: [http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/05/21/churov\\_material.html](http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/05/21/churov_material.html).

<sup>360</sup> Чуров В. Электоральная активность как главная оценка федеральных выборов // Журнал о выборах 2012. №3. С. 2.

<sup>361</sup> URL: [http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/05/21/churov\\_material.html](http://www.cikrf.ru/news/relevant/2012/05/21/churov_material.html)



После снятия блокировки на экране телефона отображается электронный бюллетень, гражданин может выразить свое мнение через SMS, которое будет защищено и отправлено приложением. Для предотвращения повторного голосования одним человеком или использования чужой SIM-карты каждому гражданину присваивается уникальный код, который действует однократно. Далее программное обеспечение надо просто удалить.

Еще один вариант опроса - это опрос с помощью социальной электронной карты. В отличие от мобильного телефона этот способ не позволяет проголосовать прямо из дома, но обеспечивает возможность выбора через специальные терминалы (информационные киоски). С определенной точки зрения это наиболее защищенный вариант электронного голосования. Но и он не без минусов<sup>362</sup>.

*В-третьих, расширение способов обращения граждан в органы публичной власти посредством обращений через Интернет и с помощью смс-сообщений.* Взаимодействие граждан и власти с помощью таких информационных каналов позволит контролировать полноту предоставляемого ответа и своевременность реагирования чиновника на поступившее обращение. Хорошо подготовленная информационная среда обеспечит не только автоматическую регистрацию поступивших обращений и ответов на них, но и хранение всех «контактов». Создается единая компьютерная база данных с архивным хранением всех персонализированных субъектов, их персональных сведений и адресов до полного разрешения ситуации. Формализовать систему можно таким образом, что переписка гражданина с органами власти и их должностными лицами может быть доступна всем желающим. Это, в свою очередь, снизит поток обращений по аналогичным вопросам.

Представляется, что развитие информационных технологий в сфере взаимодействия органов публичной власти и граждан в условиях современного информационного общества объективно и неизбежно, оно позволяет сделать этот процесс более открытым, эффективным, мобильным и формализованным, расширяет формы и методы участия граждан в управлении делами государства, способствует становлению гражданского общества.

В заключение можно сформулировать некоторые выводы.

Существование дееспособного гражданского общества невозможно без активного участия граждан в управлении делами государства.

Системное единство конституционных формул народовластия и участия граждан в управлении делами государства выражается в принципах взаимоотношений между демократическим государством, его гражданами и гражданским обществом. Построение сильного современного государства и эффективного гражданского общества в отрыве от формирования ответственной, политически активной личности, ориентированной на позитивное участие в управлении делами государства, невозможно. В свою очередь, задача государства - создать условия, обеспечивающие широкий спектр возможностей для участия граждан в управлении делами государства.

В условиях глобального развития информационного пространства традиционные формы участия граждан в управлении государственными делами

<sup>362</sup> См. об этом: Электронное голосование: возможности, технологии, вопросы // URL: <http://www.gosbook.ru/node/11002>.

объективно нуждаются в преобразовании с учетом внедрения дистанционных и электронных технологий.

Объективной реальностью становятся дистанционное и электронное голосование на выборах различного уровня, опрос граждан с помощью мобильного телефона и социальной карты, обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления через интернет. В связи с этим представляется целесообразным принятие федерального закона, который должен содержать регламент обращений граждан с законодательной и иной инициативой; регламент обработки поступивших предложений и учета мнений граждан; регламент анализа обращений граждан и общественных опросов; порядок доведения до сведения общественности информации по результатам анализа и обобщения информации.

*И.В. Лобанов*

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ**

В современном информационном обществе новое звучание приобретает теория формирования киберпространства, в котором эффективность взаимодействия органов власти, граждан, институтов гражданского общества многократно возрастает. На основе использования сети «Интернет» возникает и формируется абсолютно новая организация взаимоотношений между теми или иными субъектами, что существенно усложняет системное взаимодействие участников электронной коммуникации.

В России процесс электронного взаимодействия стремительно развивается. Мы можем пока говорить только о формировании системы конституционно-правовых норм, регулирующих отношения в сфере электронной демократии. В этом ряду стоят и нормы законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующие процедуру формирования и функционирования регионального электронного правительства. Теория электронного государственного управления рассматривает её как систему, включающую в себя четыре основных программных блока взаимодействия в информационной сфере: «государство-граждане», «государство-бизнес», «государство-общественные организации, ассоциации, союзы», «государство-государство».

В научной литературе и практической деятельности больше внимания уделяется информационной открытости органов публичной власти для населения и общественных объединений, проблемы взаимодействия органов власти между собой вызывают меньше интереса у научной общественности. Однако, на наш взгляд, это не совсем верно, ведь если система информационного взаимодействия между органами публичной власти в субъектах Федерации будет эффективно функционировать, то это окажет благотворное влияние и на информационное взаимодействие органов власти с гражданами, бизнес-структурами и общественными объединениями.

Это тем более важно, что органы власти всегда тяготеют и тяготееют к закрытости, чему способствуют, например, запреты разглашать служебную тайну, недопустимость для государственного служащего давать интервью СМИ без согласия вышестоящего начальника, засекреченность принятия важных

государственных решений. Закрытость и отсутствие информационного взаимодействия между региональными органами государственной власти в свою очередь снижает уровень информационной демократии, способствует развитию политических конфликтов, недопонимания между политическими элитами. Именно поэтому в контексте нашего исследования представляет интерес подсистема электронного государственного управления «государство-государство» применительно к органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Нельзя сказать, что правовое сопровождение этой подсистемы на федеральном уровне отсутствует. Так, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. распоряжением Президента Российской Федерации № Пр-212 от 07 февраля 2008 года)<sup>363</sup>, устанавливает задачи, стоящие перед органами власти «в области повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг», к которым, в частности относит: «обеспечение эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена; интеграция государственных информационных систем и ресурсов».

В результате реализации основных направлений и мероприятий Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 году должны быть сокращены различия между субъектами Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития - до 2 раз, тогда как сегодня в рейтинговой оценке российских регионов по их готовности к информационному обществу индекс лидера в 22 раза превышает показатель региона-аутсайдера<sup>364</sup>. Еще один важный показатель связан с развитием межведомственного электронного документооборота, доля которого в общем объеме документооборота должна достичь к 2015 году 70%.

Весьма важным представляется обеспечение электронного информационного взаимодействия между органом законодательной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поскольку это позволяет значительно повысить качество и уменьшить сроки принимаемых на региональном уровне законопроектов. В Постановлении Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 (ред. от 01.08.2011) «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» под взаимодействием информационных систем электронного документооборота понимается обмен электронными сообщениями (ведение служебной переписки в электронной форме) между участниками межведомственного электронного документооборота, в том числе: «осуществление участниками межведомственного электронного документооборота согласительных процедур по проектам нормативных правовых актов в электронной форме».<sup>365</sup> Однако достичь этого непросто, поскольку действующие в субъектах Федерации государственные информационные

<sup>363</sup> Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16. февр. № 34.

<sup>364</sup> Чеботарева А.А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 18 - 22.

<sup>365</sup> СЗ РФ. 2009. № 39. ст. 4614; 2011. № 32. ст. 4840.

системы формировались отдельными органами государственной власти в условиях отсутствия единой правовой и нормативно-технической базы. Орган законодательной власти и органы исполнительной власти региона создавали свои информационные системы по собственным параметрам и со своими условиями доступа к ним, в результате чего оказалось, что содержащиеся в них сведения недоступны другим органам государственной власти для оперативного использования. Это на практике приводит к значительным временным задержкам при межведомственном обмене информацией, многократному сбору и дублированию одинаковой информации в разных системах. Еще одним минусом является неоперативность обновления информации, что приводит к противоречивости данных, содержащихся в государственных информационных системах разных органов власти.

Однако альтернативы развития информационного электронного взаимодействия между органами государственной власти в субъектах Российской Федерации нет. Мы не можем позволить себе отойти от общемировых тенденций. Анализ состояния действующего законодательства субъектов РФ показывает, что переход на электронные формы взаимодействия между региональными органами публичной власти требует проведения серьезной комплексной работы по систематизации законодательства и устранению административных барьеров и ограничений действующего законодательства во всей сфере информационных отношений. По аналогии с законодательным регулированием информационного взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления в субъектах РФ, можно согласиться с теми учеными, которые считают необходимым разработать и принять отдельный федеральный закон «Об информационном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления».<sup>366</sup>

Тем не менее, на наш взгляд, ждать принятия федерального закона в сфере информационного взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ, нецелесообразно. Ведь в соответствии с ч.2 ст.3 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: «Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов»<sup>367</sup>. Ведь именно законодательная база является фундаментом формирования информационной системы территориального управления региона, без её создания информационное взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ будет осуществляться недостаточно эффективно. Именно поэтому необходимо в каждом субъекте Федерации разработать и принять закон «Об электронном информационном взаимодействии органов государственной власти», в котором будет отражены формы и методы такого взаимодействия, способы электронной идентификации участников взаимодействия, ответственность за разглашение служебной информации в процессе её обмена и другие вопросы. В развитие данного закона могут быть приняты и другие важные нормативно правовые акты, например,

<sup>366</sup> Семилетов С.И., Соловьев В.Ю. Законодательная база электронного документооборота в Российской Федерации // Информационное право. 2011. № 3. С. 7 - 13.

<sup>367</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7596.

Стратегия информационного развития субъекта РФ, Концепция региональной информатизации, в которых электронному информационному взаимодействию органов государственной власти субъекта РФ будут отведены специальные разделы.

Полноценное использование нормативно-правового обеспечения электронного информационного взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации позволит им добиться повышения эффективности своей деятельности на благо населения данного субъекта Федерации.

*ОЛ. Луценко  
ЕЛ. Степанова*

### **СУЩНОСТЬ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Приступая к вопросу определения политики информационной безопасности необходимо решить, что представляет собой данное понятие.

Существующая Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная 9 сентября 2000 года Президентом Российской Федерации В. В. Путиным дает следующее определение информационной безопасности: состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства<sup>368</sup>.

Основное на что делает акцент Доктрина - информационная безопасность, в первую очередь, это состояние защищенности интересов, т.е. совокупность параметров, при которых возможность вредного воздействия при удовлетворении потребностей для существования и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства сведены к минимуму, ограничивая потребности лишь информационной сферой.

Доктрина повторила то определение безопасности, которое было дано в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»: «безопасность - состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»<sup>369</sup>.

Национальный стандарт «Методы и средства обеспечения безопасности» в части рассматриваемой концепции и модели менеджмента безопасности информационных и телекоммуникационных технологий ограничивается лишь тем, что информационная безопасность представляет собой защиту конфиденциальности, целостности и доступности информации»<sup>370</sup>.

<sup>368</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Российская газета, № 187, 28.09.2000.

<sup>369</sup> Закон Российской Федерации «О безопасности» // Ведомости Съезда Народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ « № 15,1992, ст. 769.

<sup>370</sup> Национальный стандарт РФ «Методы и средства обеспечения безопасности. Часть 1. Концепции и модели менеджмента безопасности информационных и телекоммуникационных технологий» (ГОСТ Р ИСО/МЭК13335-1 - 2006).

Таким образом, национальный стандарт сводится к тому, что необходимость обеспечения информационной безопасности государства обусловлена тем, что в системе организации государственной власти и ее органов обрабатывается множество видов информации, подлежащей охране: государственная тайна, служебная информация, коммерческая тайна, персональные данные физических лиц. Информация о деятельности юридических лиц, научно-техническая информация. Нарушение статуса конфиденциальности может привести либо к обесцениванию, либо к угрозам для национальной безопасности.

Согласно Доктрине информационной безопасности, существует четыре составляющих национальных интересов Российской Федерации:

- обеспечение конституционных прав граждан на получение, пользование и распространение информации;
- доведение до граждан и международного сообщества достоверной информации об экономическом, политико-правовом, социальном положении в обществе;
- развитие отечественного рынка по производству информационных технологий, программных продуктов и ресурсов;
- защита информационных ресурсов от неправомерного доступа.

Такого подхода придерживаются и некоторые исследователи, указывая на то, что информационная безопасность государства это состояние сохранности информационных ресурсов государства и защищенности, законных прав личности и общества в информационной среде<sup>371</sup>, выделяя при этом две части государственной информационной безопасности: информационно-техническую безопасность и психофизическую безопасность или безопасность информационно-психологической среды. На наш взгляд, такой подход рассматривает довольно узкий аспект информационной безопасности. В данном случае речь идет о безопасности информации, которая является лишь составной частью информационной безопасности. Ключевое отличие состоит в том, что безопасность информации (или безопасность данных) это состояние защищенности информации, при котором обеспечены ее конфиденциальность, доступность и целостность. Однако, информационная безопасность предполагает в том числе развитие информационного потенциала и информационной сферы для создания новых и совершенствования существующих мер защиты.

Системный подход к описанию информационной безопасности предлагает выделить следующие составляющие информационной безопасности:

- законодательная, нормативно-правовая и научная база;
- структура и задачи органов, обеспечивающих безопасность информационных технологий;
- организационно-технические и режимные меры и методы (Политика информационной безопасности);
- программно-технические способы и средства обеспечения информационной безопасности<sup>372</sup>.

На сегодняшний день в науке сформировалось два подхода, рассматривающих проблему информационной безопасности: первый, как

<sup>371</sup> См.: В.Ф. Пилипенко Безопасность: теория, парадигма, концепция, культура. Словарь-справочник. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ПЕР СЭ-Пресс, 2005.

<sup>372</sup> В. В. Домарев безопасность информационных технологий. Системный подход. Казань: ООО ТИД Дна Софт, 2004.

совокупность различных теорий, объединенных в концепции постиндустриального и информационного общества; второй - научные работы, которые сосредотачиваются вокруг проблем эволюции и совершенствования систем национальной и международной безопасности. В рамках этих подходов чаще всего информационная безопасность рассматривается как состояние общества, при котором обеспечена надежная и всесторонняя защита личности, общества и государства в информационном пространстве, то есть политика государства в области информационной безопасности должна основываться на принципах обеспечения нормального социального, политического, экономического и технологического развития общества. Такая позиция точно определяет, что информационная безопасность это в первую очередь состояние объекта безопасности<sup>373</sup>. Однако, полагаем, что угрозами информационной безопасности могут быть не только информационные потоки. Угрозами могут служить конкретные действия, процессы, а в некоторых случаях сами субъекты.

Полагаем, что определение, данное в Доктрине, не нуждается в коренном изменении, а лишь в пояснении. Информационная безопасность - состояние, при котором определяются, оцениваются все потенциальные источники опасности и защищаются интересы личности, общества и государства в информационной сфере. Политика информационной безопасности, как универсальное понятие, включающее в себя государственную информационную безопасность, это система взаимосвязанных, последовательных управленческих решений и следующих за ними действий для определения, оценки угроз и создания адекватной системы защиты интересов общества, личности и государства в информационной сфере.

Политику информационной безопасности лучше всего выразить через структурную модель обеспечения информационной безопасности:

- прогнозирование, поиск и анализ угроз и источников опасности для информационной сферы жизни общества. Это основная структурная стадия. Она определяет дальнейшую эффективность принимаемых решений и реализуемых мер;

- оценка потенциальных возможностей по их устранению и борьба с последствиями. На этой стадии определяются экономические ресурсы, информационный потенциал, достижения науки и техники;

- разработка конкретных решений и мер по защите от источников опасности. В этот этап входит, в том числе создание правовых актов, определение технических средств, разработка новых научных знаний и т. д.;

- определение субъектов, осуществляющих защиту и борьбу с последствиями в случае реализации угроз. В том числе постоянная подготовка, обучение, рекрутирование субъектов;

- применение мер по защите или для борьбы с последствиями. Этап фактической реализации решений и принятия мер субъектами обеспечения безопасности. На этом этапе формируется система защиты, которая состоит из средств защиты: превентивных или активных;

- оценка результативности. Этот этап позволяет постоянно совершенствовать системы защиты, позволяя достигать более совершенного уровня информационной безопасности.

<sup>373</sup> См.: Е. Ю. Митрохина Информационная безопасность как социологическая проблема. - Безопасность. Информационный бюллетень, 1997, № 7-9.

На наш взгляд, данная модель является универсальной и применима на любом из уровней государственной политики информационной безопасности и в любой сфере ее обеспечения.

В Российской Федерации существуют следующие уровни государственной политики информационной безопасности. Во-первых, политика в области информационной безопасности личности направлена на реализацию конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность. Во-вторых, политика в области информационной безопасности общества направлена на упрочение демократии, создание правового социального государства, достижения и поддержания общественного согласия в духовном обновлении России. И в-третьих, политика в области информационной безопасности государства направлена на создание условий гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

*А.Ф. Малий*

## ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВО

Интенсивное развитие информационных технологий, повсеместное внедрение современных средств и способов коммуникации привело к изменению образа жизни большинства людей. Привычным становится использование интернета, мобильной связи, что породило новое понятие, обозначаемое не только в политике, но и в праве как информационное общество<sup>374</sup>.

В современной экономике доминирующими становятся наукоемкие отрасли, стремительно развиваются технологии передачи и обработки информации, приближается эпоха глобальной компьютеризации, которая влечет появление разветвленных информационных систем. Современное государство, не учитывающее эти общемировые тенденции, может оказаться за порогом прогресса и значительно отстать от передовых экономик.

Огромное влияние на формирование информационно-коммуникационной среды оказало создание Интернет. Внедрение новейших средств связи привело к массовому распространению сети Интернет, пользователями которой являются не только жители городов, но и небольших населенных пунктов. Возникают новые способы коммуникации на личностном уровне, появляются возможности участвовать в обсуждении политических, социально-экономических проблем.

<sup>374</sup> Термин «информационное общество» прочно вошло в обиход и становится общеупотребительным в праве. См.: О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». Утв. распоряжением Правительства от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.



Уже не только молодые люди, но и лица старшей возрастной группы активно осваивают средства современной коммуникации. Появляется коммуникационная среда, участниками которой становятся граждане, органы власти, хозяйствующие субъекты.

Политические процессы, происходящие как в нашей стране, так и за рубежом, свидетельствуют о значительной роли Интернета в формировании политических взглядов у его пользователей. Развитие информационного общества дает возможность гражданам расширить свое участие в общественной, политической жизни через Интернет - сообщество, позволяющее посредством обмена мнениями сформировать представление о деятельности политиков, органов власти, оценить эффективность их работы. Современное развитие информационных технологий выводит на новый уровень использование традиционных форм реализации политической воли граждан. Возникает возможность осуществлять электронное голосование, реализовывать программы по созданию электронных правительств, расширять участие граждан в контроле за работой публичных институтов. Все это свидетельствует о начале перехода на новый уровень развития традиционных форм народовластия.

Появились специальные исследования, в которых делаются выводы о том, что индустриальное общество хотя еще и не сменилось полностью информационным, однако в известном смысле все более «вытесняется» им: человечество продолжает жить, пользуясь материальными благами, возникающими в результате промышленного производства, однако жизнь людей в каждом из ее измерений - социально-экономическом, политико-правовом, культурно-духовном - сегодня уже в значительной мере определяется коммуникационными процессами, охватывающими своим влиянием промышленные предприятия и сферу услуг, органы государственной власти и местного самоуправления, политические партии, общественные движения и профессиональные сообщества.<sup>375</sup>

На этом фоне возникают идеи относительно использования современных средств коммуникации в создании института электронной демократии, которая должна постепенно прийти на смену традиционной представительной демократии. В литературе активно обсуждаются параметры электронной демократии, даются ее определения. В частности, под «электронной демократией» понимают основанный на применении сетевых компьютерных технологий механизм обеспечения политической коммуникации, способствующий реализации принципов народовластия и позволяющий привести политическое устройство в соответствие с реальными потребностями становящегося информационного общества<sup>376</sup>.

В отдельных государствах уже идут процессы внедрения элементов электронного голосования, проведения электронных референдумов, внедрением

<sup>375</sup> Грачев М.Н., Мадатов А.С. Демократия: методология исследования, анализ перспектив. М.: Изд-во «АЛКИГАММА», 2004. С.28-29

<sup>376</sup>В. Фотенко. «Электронное Управление», «Электронное правительство», «Электронное правление» - практические этапы трансформации системы государственного управления в процессе построения информационного общества. М., 2005. С 150.

электронных паспортов и организация Интернет-форумов, проведение Интернет-конференций, Интернет-опросов и т.д.<sup>377</sup>

Значительные перспективы открывает использование Интернета и других новейших коммуникационных технологий при организации взаимодействия органов власти и общества посредством перемещения его в электронную сетевую среду. Это позволяет упростить, сделать более эффективными контакты по линии «власть-гражданин», у граждан появляются реальные возможности прямого общения с должностными лицами властных структур. В демократическом обществе, отмечает политолог Ю.А. Нисневич, «для взаимодействия власти и общества, кроме основного электорального механизма, власть широко использует механизмы связи с общественностью и предоставления информационных услуг населению, а общество - механизмы законодательно регламентированного лоббирования и публичного выражения общественного мнения (публичной политики)»<sup>378</sup>.

Отмеченные тенденции нашли отражение в разработке программ формирования информационного общества. Многие страны начали разрабатывать государственные программы формирования информационного общества, а некоторые уже приступили к их реализации. Первая такая программа, известная как «Национальная информационная инфраструктура», появилась в США в начале 90-х годов. В конце 1999 года в Европе появились инициативы по созданию «Электронной Европы», призванной активизировать деятельность по формированию общеевропейского информационного общества. Отдельные европейские страны в 90-х годах приступили к разработке национальных программ.

Цель этих программ - достижение лидирующих позиций в экономике и социальном развитии общества. Они имеют ярко выраженную социально-экономическую направленность и определяют в качестве приоритетных следующие направления: правовое развитие, кадровое обеспечение, совершенствование информационной и коммуникационной инфраструктуры, становление электронного правительства<sup>379</sup>.

Отличительная особенность большинства западных программ и стратегий их реализации состоит также в том, что все используемые информационно-коммуникационные технологии (ИТК) - электронное правительство, электронная коммерция и бизнес - рассматриваются не как самостоятельные изолированные сферы деятельности, а как интегрированная среда, представляющая собой единый фундамент для перехода к цифровой экономике и информационному обществу.<sup>380</sup>

Россия приступила к внедрению современных информационно-коммуникационных технологий с некоторым опозданием. Проект «электронного правительства» был включен в перечень стратегических системных мер по

<sup>377</sup> См.: Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31-37.

<sup>378</sup> Нисневич Ю.А. Информация и власть. М., 2005. С.55.

<sup>379</sup> Тенденции и проблемы развития электронных правительств в США и в России. - М.: Центр компетенции по электронному правительству при Американской торговой Палате в России, 2004. - [www/e-govcompetence.ru](http://www/e-govcompetence.ru).

<sup>380</sup> Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. - Казань КГУ, 2006. С.23.

реализации «Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)». Реализация концепции электронного правительства была направлена на повышение качества государственных услуг, постоянный рост эффективности деятельности органов государственной власти, обеспечения большей информационной открытости властных структур.

Содержательно термин «электронное правительство» подразумевает организацию государственного управления на основе средств ИКТ, предоставление услуг госорганов различным социальным группам общества с помощью электронных средств и обеспечение обратной связи «общество-власть»<sup>381</sup>.

Сегодня мы являемся свидетелями все более расширяющегося доступа граждан к информационным ресурсам государственных и муниципальных учреждений. Посредством коммуникационных средств связи можно заказать и купить авиа или железнодорожный билет, оплатить коммунальные услуги, направить декларацию о доходах, получить информацию о наложении административного взыскания и т.д. Связь по линии «государство-гражданин» становится все более доступной для различных слоев населения. Но говорить о повсеместном внедрении современных информационных технологий пока рано. Не только граждане, но и органы государственной и муниципальной власти зачастую используют современные средства коммуникации в определенной сфере.

Разрабатываемые концепции направлены на расширение сферы применения информационных технологий. В российских источниках понятие «электронное правительство» было сведено, как правило, к электронной среде общения власти с гражданским обществом. На Западе, в первую очередь в США и Великобритании, оно рассматривалось скорее как концепция, направленная на повышение эффективности деятельности государства в целом. Такое понимание e-правительства включает в себя свободу доступа граждан к государственной информации, перевод госорганов на безбумажное делопроизводство, установление для всех госорганов показателей эффективности работы на год и регулярный их контроль, проводимый как Парламентом, так и гражданами<sup>382</sup>.

Правительство России предпринимало и предпринимает меры к разработке целого ряда мер, направленных на внедрение информационных технологий в сферу управления. В январе 2002 года была одобрена федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)». Предусматривалось три этапа ее внедрения. Результатом внедрения должно было стать массовое распространение информационных технологий в реальном секторе экономики. Важной задачей являлось создание предпосылок для реализации прав граждан на доступ к информации. Планировалось комплексное внедрение стандартизированных систем документооборота как на внутри, так и на межведомственном уровне.<sup>383</sup>

<sup>381</sup> Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / Под ред. В.И. Дрожжина. М.: Экo-тpендз, 2005. С. 25.

<sup>382</sup> Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. Казань: КГУ, 2006. С. 68.

<sup>383</sup> См.: Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)». Утв. Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

Принятие этого документа стимулировало субъекты РФ к формированию собственных аналогичных актов. На основании Программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» в Республике Татарстан, например, была принята региональная программа развития информатизации Республики Татарстан «Электронный Татарстан на 2005-2010 годы»<sup>384</sup>. Ее реализация способствовала появлению передовых информационных технологий в сфере оказания услуг гражданам Республики.

Итогом реализации федеральной Программы стало развитие в 2000 - 2008 годах достаточно высокими темпами отрасли информационных и телекоммуникационных технологий. Ежегодный прирост составлял около 25 процентов, что существенно выше среднегодовых темпов роста валового внутреннего продукта страны и роста отдельных отраслей. Информационные технологии и информационные услуги стали достаточно существенной статьёй российского несырьевого экспорта<sup>385</sup>.

В то же время сводные индексы и межгрупповые сопоставления показывают, что в Российской Федерации уровень развития отрасли информационных технологий все еще отстает от мировых лидеров. Например, в рейтинге стран по индексу развития информационных и телекоммуникационных технологий Российская Федерация занимала в 2008 году 48-е место из 159 со значением индекса 4,54 при максимальном его значении 7,85 (в 2007 году - 46-е место со значением индекса 4,13 при значении страны-лидера 7,27). Но эта довольно высокая позиция обеспечена во многом факторами, не связанными с информационными технологиями. В состав индекса входят показатели инфраструктуры связи и телекоммуникаций, доступа к сети Интернет и ее использования, показатели образованности пользователей. Российская Федерация по этим субиндексам в 2008 году занимала соответственно 45-е, 59-е и 26-е место<sup>386</sup>.

Изменить рейтинг России в сфере применения информационных технологий должна реализация государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 гг.)», утвержденной Правительством РФ в октябре 2010 года<sup>387</sup>. Программа предусматривает широкий комплекс мероприятий, направленных на широкомасштабное внедрение информационных технологий во все сферы жизни общества.

Разработчиками Программы особо отмечено значение информационных технологий для реализации таких фундаментальных политических свобод, как свобода слова и собраний, выявления и ликвидации очагов коррупции, непосредственного обмена мнениями и знаниями. Программа должна обеспечить создание платформы для решения задачи более высокого уровня - модернизации экономики и общественных отношений.

Особое внимание к фундаментальным свободам исходит не только из задач развития Российской Федерации, но и соответствует сложившемуся в международном сообществе пониманию развития информационного общества. В

<sup>384</sup> Комплексная программа развития информатизации Республики Татарстан «Электронный Татарстан 2002 - 2010 годы» - <http://www.mcrt.ru/index.php?nodeid=823>.

<sup>385</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество 2011-2020 гг.». <http://210fz.ru> по состоянию на 26.10.2012.

<sup>386</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество 2011-2020 гг.». <http://210fz.ru> по состоянию на 26.10.2012..

<sup>387</sup> См.: <http://210fz.runo> по состоянию на 26.10.2012.

докладе Генеральной ассамблеи ООН от 16 мая 2011 г. доступ к сети Интернет отнесен к базовым (или неотъемлемым) правам человека, ограничение доступа к сети Интернет и распространения информации признается нарушением базовых прав человека.

Все это позволило определить цель Программы - получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных технологий. В этой связи сформулированы три задачи: - обеспечение доступа граждан и организаций к услугам на основе современных информационных технологий- развитие технической и технологической основы становления информационного общества; - предупреждение угроз, возникающих в информационном обществе.

Итоговым результатом реализации Программы должно стать широкое использование информационных технологий в производственных, научных, образовательных и социальных целях. Они должны стать доступными для любого гражданина вне зависимости от его возраста, состояния здоровья, региона проживания и любых других характеристик.

Реализация Программы невозможна без соответствующего правового обеспечения, предусматривающего решение комплекса задач: уточнения прав и обязанностей участников информационных отношений, защиты информации, персональных данных, обеспечение информационной безопасности, развития понятийного аппарата. Предусматривается внесение изменений и дополнений в ряд федеральных законов, подзаконных актов, принятие новых нормативных правовых документов.

Несомненно, принятие государственной Программы позволит активизировать аналогичные процессы в субъектах РФ, муниципальных образованиях. Планируется выделение объемных ресурсов на развитие коммуникационных систем, что создаст основу значительного увеличения возможностей личного участия граждан в политических процессах, улучшения общей коммуникационной среды в стране. Большие задачи требуют и проведения значительных организационных мероприятий, особенно в отдаленных населенных пунктах. Пока еще слишком мала материальная база для реализации грандиозных планов. Следует учитывать и субъективный фактор. Большинство населения не обладает необходимыми знаниями и навыками для освоения современных информационных технологий. Сложно подобрать персонал для работы в муниципальных учреждениях, пытающихся внедрять передовые информационные технологии. Все это порождает необходимость совершенствования образовательных программ, которые бы учитывали особенности использования полученных в учебных заведениях умений и навыков в будущей профессиональной деятельности.

Кроме того, необходим комплекс мероприятий, направленных на обучение населения информационным технологиям по программам дополнительного образования. Новационные решения в этой сфере необходимы, поскольку мало предложить программу обучения, она должна быть ориентирована на различные группы населения и учитывать различную степень возможного усвоения предлагаемого материала.

Мало создать электронное правительство, соответствующие сайты органов власти, необходимо, чтобы большинство населения муниципальных образований имело возможность воспользоваться ими для реализации своих прав. Для этого веб-сайты муниципальных учреждений должны быть простыми для пользования

и составленными так, чтобы обеспечивать доступ граждан ко всем услугам и обеспечивать возможность вступать в контакт с муниципальными учреждениями. Именно этот критерий должен быть положен в основу оценки эффективности использования ресурсов электронного управления. Важно при этом обеспечить гарантии конфиденциальности и защищенности.

Внедрение информационных технологий в практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления не является самоцелью. Это средство достижения глобальной цели - формирование и развитие информационного общества в России, которое позволит обеспечить «повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий»<sup>388</sup>.

*Д.А. Малый*

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕЗУМПЦИИ ЗНАНИЯ ЗАКОНА В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ**

При применении права действует презумпция знания закона, характеризующаяся принципом: незнание закона не освобождает от ответственности. Однако эффективность исполнения закона во многом определяется уровнем его знания гражданами, который непосредственно зависит от доступности для каждого информации о действующих правовых нормах. Эта проблема (информирование населения о принимаемых законах) решается в нашем государстве посредством издания официальных текстов нормативных документов не только на бумажных носителях, но и путем размещения этих текстов на сайтах органов власти. Но насколько эффективен существующий механизм?

Опубликование на бумажных носителях является наиболее традиционным способом обнародования текстов нормативных правовых актов. Согласно статье 4 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»<sup>389</sup> официальными источниками их опубликования являются «Парламентская газета», «Российская газета» или «Собрание законодательства Российской Федерации». Официальными источниками опубликования актов Президента и Правительства РФ являются «Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации», а официальными источниками опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти являются «Российская газета» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» издательства «Юридическая

<sup>388</sup> См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 7 февраля 2008 г. // Российская газета. 2008.16 февраля. № 34.

<sup>389</sup> Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», в ред. ФЗ от 22.10.1999 № 185-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 1999. №43. Ст. 5124.

литература» Администрации Президента РФ<sup>390</sup>. Кроме этого, официальными являются также тексты актов Президента, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

Понятно, что ознакомление с источниками права на бумажных носителях, несмотря на наличие ряда неоспоримых преимуществ, существенно сужает аудиторию, имеющую возможность ознакомиться с ними, которая к тому же должна обладать соответствующими навыками для пользования печатными изданиями (с учетом специфики поиска, сопоставления с другими изданиями и многочисленными изменениями и т.д.).

Очевидным подспорьем служат электронные носители информации. Рынок информационных услуг предлагает на выбор потребителя качественные информационно-справочные системы, позволяющие оперативно ознакомиться с новым законодательством. Однако доступность этого продукта ограничена достаточно высокой его стоимостью, делающей его продуктом для профессионалов. Органы государственной власти, местного самоуправления, правоохранительные органы, суды, хозяйствующие субъекты имеют возможность приобретения таких систем. Но для большинства граждан они являются недоступными. Есть ли этому альтернатива?

Развитие информационных технологий позволяет решать многие вопросы, связанные с доведением информации до широких слоев населения. Формирующееся в России информационное общество позволяет надеяться на то, что в ближайшие годы мы будем иметь разветвленную сеть коммуникаций, отвечающих современным требованиям, использование которой позволит решить задачу правового просвещения, в том числе доведения до граждан информации о принимаемых нормативных правовых актах.

Такая надежда связана с реализацией Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом России еще 07.02.2008<sup>391</sup>. Стратегия рассчитана на достижение достаточно амбициозных целей. Целью формирования и развития информационного общества в Российской Федерации определено повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Для реализации указанной Стратегии Правительством Российской Федерации разработана и утверждена государственная программа «Информационное общество «2010 - 2020 годы»<sup>392</sup>. Результатом ее реализации должно быть высокое качество предоставления государственных услуг в электронном виде, осуществление в электронном виде подавляющего

<sup>390</sup>Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», в ред. Указов Президента РФ от 16.05.1997 № 490; 13.08.1998 № 963; 28.06.2005 № 736 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242; 1998. № 33. Ст. 3967; 2005. № 28. Ст. 2865.

эй Российская газета. 2008.16 февраля.

<sup>392</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

большинства юридически значимых действий. Важно отметить, что результатом намеченных мероприятий должно стать обеспечение прав и основных свобод человека, в том числе права каждого человека на информацию.

Несомненно, что право на информацию включает в себя и право на правовую информацию, право на доступ к источникам права, размещаемым на электронных носителях, в том числе и через сеть Интернет. Возрастающее количество персональных компьютеров в личном пользовании расширяет возможности граждан на получение такой информации (на реализацию своего права на правовую информацию). Для этого доступ к текстам законов, иных нормативных правовых актов должен быть простым, не требующим специальных познаний, и бесплатным. Обеспечить такую возможность обязаны органы власти. Из содержания Программы можно сделать вывод, что такие задачи поставлены. В частности, должна быть обеспечена открытость информации о деятельности органов государственной власти и доступность государственных информационных ресурсов для граждан и организаций.

Для реализации поставленных задач необходимо обеспечить доступ заинтересованных граждан и организаций к информации (сведениям) о деятельности органов государственной власти. Необходимо гарантировать создание и развитие информационных систем и электронных сервисов, обеспечивающих доступ к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти через сеть Интернет. Должна быть осуществлена разработка социально значимых приложений, использующих открытые государственные информационные ресурсы, размещаемые в сети Интернет.

Следует отметить, что в последнее время органами государственной власти предпринимаются реальные шаги в части расширения сети электронных носителей правовой информации, дающих возможность широкому кругу пользователей сети Интернет знакомиться с принятыми нормативными правовыми актами. В уже упоминавшийся Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» внесены дополнения<sup>393</sup>, предусматривающие создание официального интернет-портала правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), который с 10.11.2011 приравнен к вышеуказанным печатным источникам официального опубликования нормативных правовых актов. Он является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации.

В настоящее время возможности указанного официального интернет-портала еще более расширены Федеральным законом от 25.12.2012 №254-ФЗ<sup>394</sup> и Указом Президента РФ от 17.11.2011 №1505<sup>395</sup>. Согласно дополненным нормам Закона и Указа на официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) размещаются федеральные конституционные законы,

<sup>393</sup> Федеральный закон от 21.10.2011 №289-ФЗ // Российская газета. 2011. 24 октября.  
3Й Российская газета. 2012. 28 декабря.

<sup>395</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. №47. Ст.6621.



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

Более того, на официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) могут быть размещены иные акты палат Федерального Собрания, правовые акты Правительства Российской Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Размещение на официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) этих актов осуществляется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, который пока не определен. Установление такого порядка Президентом России будет следующим шагом на пути к правовой информатизации российского общества.

Наиболее активные изменения по формированию нормативной базы для складывающегося информационного общества в России на законодательном уровне начались в 2010 году. Внесены изменения (которые продолжились и в 2012 году) в целый ряд действующих федеральных законов, принятых на первоначальном этапе реализации государственной политики в рассматриваемой сфере, к которым следует отнести Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ (в ред. от 27.07.2010 и от 28.07.2012) «Об информации, информационных технологиях и защите информации»<sup>396</sup>, Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"<sup>397</sup>, Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ (ред. от 18.07.2011) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"<sup>398</sup>, Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ (в ред. от 03.12.2011 и от 28.07.2012) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>399</sup>. В общих чертах основные по отношению к рассматриваемой теме новеллы можно свести к следующим.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обязывает органы государственной власти и местного самоуправления обеспечивать размещение в сети Интернет информацию о нормотворческой деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, в том числе нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления. В

<sup>396</sup> Российская газета. 2006. 29 июля; 2010. 02 августа; 2012. 30 июля.

<sup>397</sup> Российская газета. 2009. 13 февраля; 2011. 15 июля.

<sup>398</sup> Российская газета. 2008. 26 декабря; 2011. 15 июля.

<sup>399</sup> Российская газета. 2010. 30 июля; 2011. 09 декабря;

сети Интернет должны быть размещены и сведения о внесении изменений в нормативные правовые акты, о признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации. Более того, в сети Интернет подлежат размещению также тексты судебных актов (с учетом специальных требований к объему соответствующей информации), сведения об их обжаловании и о результатах такого обжалования, а при опубликовании судебных актов - сведения об источниках их опубликования. Ранее данная информация была труднодоступной даже для профессиональных юристов.

Одним из основных требований при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и судов является создание ими организационно-технических и других условий, необходимых для реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Необходимо создание государственных и муниципальных информационных систем для обслуживания пользователей информацией, а также обеспечить достоверность и актуальность размещаемой информации.

Обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, Президент России поручил Правительству Российской Федерации до 15 июля 2013 года<sup>400</sup>.

Публичным становится не только результат в виде принятых и действующих нормативных правовых актов, но и процесс их подготовки и общественного обсуждения, что позволяет прогнозировать и заблаговременно готовиться к введению новых правил и принимать участие в их обсуждении до их появления, влияя тем самым на возможное их содержание. Согласно постановлению Правительства России от 25.08.2012 №851 (ред. от 18.12.2012) "О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения"<sup>401</sup> информация о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения размещается на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Федеральные органы исполнительной власти размещают информацию о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения до 15 апреля 2013 г. на своих официальных сайтах в сети "Интернет", с 15 апреля 2013 г. - на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в сети "Интернет".

Таким образом, Интернет приобретает еще одну социально-значимую функцию как средство для передачи правовой информации, издаваемой органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В связи с этим особое значение приобретает реализация технической составляющей рассматриваемого процесса. Необходимо создать доступную для населения сеть информационного обеспечения, стабильно работающую на

<sup>400</sup>указ Президента РФ от 07.05.2012 №601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // Российская газета. 2012. 09 мая.

<sup>401</sup>Российская газета.2012. 31 августа.

уровне сельских поселений, а также обеспечить возможность бесплатного общего доступа к соответствующим информационным ресурсам не только в помещениях органов местного самоуправления и государственной власти, как это предусмотрено в настоящее время, но и в сельских и иных публичных библиотеках, с оборудованием не только точек доступа к Интернету, но и установкой соответствующего оборудования, размещением доступных инструкций для начинающих пользователей; предусмотреть стимулирование развития сети Интернет-клубов, особенно в сельских населенных пунктах, обеспечивающих бесплатный доступ к правовой информации и государственным и муниципальным услугам.

Только организовав доступ каждого желающего к получению правовой информации, можно говорить о создании основ для формирования правового информационного общества в России, доступных условий для самостоятельного правового просвещения и повышения уровня правовой культуры, необходимой для функционирования правового государства.

*А.Ф. Мещерякова*

#### **СВОБОДА СОВЕСТИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЕЛЫ, ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РАЗВИТИЯ<sup>402</sup>**

Темп жизни современного человека стремительно нарастает. Сегодня нам трудно обойтись без информационных и компьютерных технологий, которые открывают широкий простор для общения и получения новых знаний. С их помощью человек стал чувствовать себя раскрепощенным в выражении своего мнения, в том числе по вопросам, требующим особого такта и деликатности при обсуждении. Особо следует выделить религиозную тематику, которая в последнее время вызывает интерес у преобладающей части населения. Её актуальность заставляет обратиться к свободе совести как важнейшему регулятору общественных отношений в сфере религии.

В Толковом словаре С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой совесть понимается как чувство ответственности за своё поведение перед окружающими людьми, обществом<sup>403</sup>. Она заставляет человека давать оценку своим поступкам, действиям и словам, а, значит, выступает своеобразным "фильтром", который должен задерживать поступление вредной информации в общий информационный поток. В этом плане свобода выражать своё мнение ставится в зависимость от совести человека, её реализующего, от его моральных и нравственных качеств.

Однако далеко не всегда в реальной жизни свобода личности ограничивается нравственностью и моралью. Многие исследователи обращают внимание на проблему мирового масштаба, суть которой состоит в том, что развитие прав и свобод личности идёт в разрез с общепризнанными нормами морали и нравственности.

<sup>402</sup> Статья выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках гранта «Меры безопасности как правовые средства» (проект № 12-33-01395).

<sup>403</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 ССД слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. М.: Азбуковник, 1999. С. 758.

В законодательстве Российской Федерации и во многих конституциях других стран используется словосочетание "свобода совести", поскольку "совесть" - это оценочный, субъективный критерий, не поддающийся юридическому измерению. Конструкция "свобода совести" в конституционном праве означает естественное право человека иметь любые убеждения, в том числе религиозные. В сочетании со свободой слова она предоставляет для распространения этих убеждений огромные возможности, включая использование средств массовой информации и Интернет-ресурсов. При этом в правосознании граждан размываются границы дозволенного, искажается смысл названных конституционных норм. Всё чаще руководством к действию служит простая формула: свобода слова плюс свобода совести умноженная на информационный потенциал общества равно вседозволенность.

Впервые на международном уровне данную проблему обозначил Патриарх Русской Православной Церкви Алексий II, выступая на сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы в 2007 году. Он отмечал, что происходит губительный для европейской цивилизации разрыв взаимосвязи прав человека и нравственности, который наблюдается в появлении нового поколения прав, противоречащих нравственности, а также в оправдании безнравственных поступков с помощью прав человека<sup>404</sup>.

Сегодня данная проблема привлекает внимание светских исследователей. Высказывается справедливое мнение о том, что с лексической точки зрения "свобода совести" представляет собой "противоречивое, если не сказать абсурдное сочетание - свобода от моральной и нравственной ответственности перед обществом за свое поведение"<sup>405</sup>. В то время как "совесть не может быть абсолютно свободной и её цензором является интеллект и разум человека"<sup>406</sup>.

В повседневной жизни данное противоречие приводит к девальвации моральных ценностей, которая проявляется в массовом неуважении к религиозным предписаниям и традициям. Наглядным примером этому служит скандально известное дело участниц так называемого панк-молебна в Храме Христа Спасителя. Напомним, что в феврале 2012 года пять девушек в масках перед алтарем совершили песнопение якобы в знак протеста против слияния религии и политики. Уже несколько месяцев неблагозвучное название их группы на слуху у всей страны. Этот беспрецедентный случай, идущий в разрез со всеми нормам морали и нравственности, позволил кучке людей выделиться из толпы и приобрести популярность за короткий промежуток времени.

Он также продемонстрировал пробельность действующего законодательства о свободе совести. В частности, указал на необходимость введения уголовной ответственности за оскорбление чувств верующих граждан. Сегодня предусмотрена административная ответственность за подобные правонарушения. Статья 5.26 КоАП РФ определяет наказание в виде штрафа, размер которого составляет от пятисот до одной тысячи рублей. В российском уголовном праве совершение преступления на религиозной почве является либо обстоятельством, отягчающим уголовную ответственность (статья 63 УК РФ), либо

<sup>404</sup> Выступление Святейшего Патриарха Алексия на очередной сессии ПАСЕ // URL: <http://www.patriarclm.ru/db/text/301775.html> (дата обращения: 07.12.2012).

<sup>405</sup> Машинин Ю. Свобода совести - ошибка XX века // URL: <http://ruthengazeta.narod.ru/aksept2.htm> (дата обращения: 10.12.2012).

<sup>406</sup> Там же.

квалифицирующим признаком как в случае с участницами панк-молебна, осужденных по ч. 1 ст. 213 УК РФ. Волна антирелигиозных акций в поддержку группы заставила законодателей подготовить поправки в Уголовный кодекс РФ, направленные на защиту верующих граждан от посягательств, оскорбляющих их чувства. Ряд изменений планируется внести и в административное законодательство. В частности, депутаты предлагают ужесточить ответственность, предусмотренную статьей 5.26 КоАП РФ, за воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе принятию религиозных или иных убеждений или отказу от них, вступлению в религиозное объединение или выходу из него. Помимо этого, вводится новый состав - публичное оскорвление религиозной (богослужебной) литературы, знаков (эмблем) мировоззренческой символики, а равно за их порчу<sup>407</sup>.

На фоне порицания религиозных ценностей люди стали обращаться к мистике, паранормальным явлениям, эзотерике, магии. Как справедливо отмечают В.П. Баранников и Л.Ф. Матронина, «религиозное сознание человека информационного общества синкретично, его основная тенденция заключается в том, что оно представляет собой смесь религиозных представлений всех эпох и народов, "сдобренную" образами сказок и мифов, легенд, триллеров и фантазии; оно не соборно: в каждой якобы верующей голове свой особый "коктейль"»<sup>408</sup>.

Интернет и средства массовой информации лишь подогревают интерес к подобным явлениям. Ещё вчера главным аргументом противников преподавания религиозных дисциплин в общеобразовательных учреждениях было то, что гипотеза о сотворении мира богом не должна подменять научно обоснованную теорию эволюции Ч. Дарвина. Сегодня же с экранов телевизоров нам внушается, что человек - это точная копия инопланетных существ. При этом никакого негодования со стороны общества данное обстоятельство не вызывает.

Альтернативой традиционной медицине стали различные ясновидящие, колдуны, целители, предоставляющие недешевые услуги сомнительного качества. Подобные объявления также достаточно легко найти в Интернете и печатных изданиях. Между тем, подобного рода деятельность следует квалифицировать не иначе, как мошенничество, ответственность за которое предусмотрена статьей 159 УК РФ. Пользуясь доверчивостью отдельных граждан и отсутствием правовой базы, врачеватели предлагают скорректировать энергетические потоки, изменить карму, снять порчу или сглаз, избавиться от недугов. При этом они чётко разделяют в юридическом плане понятия "лечение", определенное в статье 2 Федерального закона от 21.11.2011 года №323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", и "целительство"<sup>409</sup>, которого в правовом поле не существует.

Определенные шаги для решения этой проблемы предпринимались, но, к сожалению, пока приемлемые варианты найдены не были. В 2010 году в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были

<sup>407</sup> Законопроект об ответственности за оскорбление религиозных чувств граждан внесен в Госдуму // URL: <http://www.garant.ru/news/421946/> (дата обращения: 10.12.2012).

<sup>408</sup> Баранников В. П., Матронина Л. Ф. Динамика религиозности в информационном обществе // Социологические исследования. 2004. № 9. С. 104.

<sup>409</sup> См.: Федеральный закон от 21.11.2011 года №323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"(ред. от 25.07.2012) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 48. Ст. 6724.

внесены поправки к Федеральному закону от 13.03.2006 года №38-ФЗ "О рекламе"<sup>410</sup>, запрещающие распространение рекламных материалов об оккультно-мистических услугах и целительстве. Запрет касался рекламы знахарства, колдовства, шаманства, магии, а также целительства народными и оккультными методами. Поводом для инициирования законопроекта стало мнение депутатов о том, что средства массовой информации, размещая рекламу подобных услуг, косвенно причиняют вред здоровью населения. В пояснительной записке к законопроекту было сказано: "Обращение через федеральные СМИ к широкому кругу граждан России позволяет шарлатанам привлекать большое количество клиентов, не давая никаких гарантий, а зачастую и совершать мошеннические действия"<sup>411</sup>. Проект поддержки не получил и был отправлен на доработку. Попытки запретить массовые сеансы целительства предпринимались на региональном уровне. Например, Департамент здравоохранения г. Москвы в октябре 2012 года разработал проект приказа "О порядке занятия народной медициной". Но, пожалуй, единственным барьером, ограждающим человека от губительного влияния шарлатанов, остается церковь с её канонами, запрещающими прибегать к помощи ясновидящих, гадалок, целителей, магов и иным субъектам, деятельность которых не связана с медициной.

В декабре 2012 года нагнеталась обстановка вокруг конца света. Так, по запросу "апокалипсис" поисковая система Yandex выдает 8 млн. ответов, Google - 10 млн 800 тыс., Rambler - 12 млн. Предлагались различные сценарии прекращения жизни на Земле различны: от библейского потопа до, близких к научным версиям, падения гигантского астероида или эпидемии мирового масштаба.

На первый взгляд, эта информация носит нейтральный характер. Однако скрытая угроза здесь присутствует. По оценкам западных специалистов, сообщения о приближающемся конце света негативно воздействуют на психику особо впечатлительных людей, провоцируя их либо искать способы спасения, либо даже совершать самоубийства. Ученые из NASA обеспокоены учатившимися случаями суицида, которые связаны с верой в наступление роковых событий<sup>412</sup>. Также в группе риска находятся люди, которые всерьез задумываются о добровольном заточении в различных местах, не всегда непригодных для жизни, с целью переждать предрекаемую опасность.

Вспомним 2007 год, когда в Бековском районе Пензенской области 35 человек замуровались под землей в ожидании апокалипсиса. Тогда два человека погибли в результате того, что последовали идее одного психически нездорового человека, лидера религиозной общины Петра Кузнецова. В опасности оказались члены всей общины, когда таяние снега привело к разрушению пещеры, в которой затворники провели 135 дней. Всё это время они категорически отказывались от медицинской помощи и иных благ цивилизации.

<sup>410</sup> См.: Федеральный закон от 13.03.2006 года №38-ФЗ "О рекламе" (ред. от 28.07.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2012) // Собрание законодательства РФ.2006. N12. Ст. 1232.

<sup>411</sup> Сарычева М. Ясновидящих и гадалок окончательно запретили // Комсомольская правда. 2010. 7-14 октября.

<sup>412</sup> См.: NASA обеспокоено волной суицидов из-за слухов о "конце света" // URL: <http://kr.ua/daily/031212/369160/>; Апокалипсис 2012 года. Паника растет // URL: [http://aliens-ifo.ru/news/apocalipsis\\_nw/197-apocalipsis-2012-pariika-rastet.html](http://aliens-ifo.ru/news/apocalipsis_nw/197-apocalipsis-2012-pariika-rastet.html); Апокалипсис 2012 -конец света 21 декабря 2012 года? Предсказания мая, шумеров, Нострадамуса... // URL: <http://www.apocalypsis2012.ru/> (дата обращения: 19.12.2012).

Свобода совести становится благодатной почвой для появления новых религиозных течений и организаций, пропагандирующих учения о религии, в том числе тех, которые представляют угрозу для нормального развития личности и общества. С помощью Всемирной паутины они заманивают в свои сети многих людей. При этом достоверность и точность информации о методах, целях и условиях их работы проверить, как правило, невозможно. Человек оказывается беспомощным в выборе подходящего для себя вероучения и в итоге может оказаться под тотальным контролем организации или её руководителей. Подобного рода формирования (часто их называют сектами) делают человека безвольным и ограничивают его в конституционных правах.

Проблема сектантства появилась отнюдь не вчера, но эффективного решения до сих пор не получила. Во Франции, например, которая относится к числу светских государств, с мая 2001 года действует антисектантский закон. Непринятие же аналогичного законодательного акта в России объясняется, как это ни парадоксально, нарушением светскости государства и свободы совести.

В настоящее время добиться ограничения доступа к таким сайтам можно в судебном порядке, если размещенные на них материалы будут признаны экстремистскими. Например, в Красноярском крае в августе 2012 года было прекращено обслуживание сайта запрещенной местной религиозной организации, так как размещенные на нём электронные книги способствуют разжиганию национальной и религиозной вражды и ненависти<sup>413</sup>.

Виртуальный экстремизм является проблемой, о которой следует сказать отдельно. Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>414</sup> на территории Российской Федерации запрещаются издание и распространение экстремистских материалов, а также их производство или хранение в целях распространения. Согласно статье 10 Федерального закона от 27 июля 2006 года №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>415</sup> в Российской Федерации распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации. Одним из таких требований является установленный в части 6 этой же статьи запрет на распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность. В случае появления материалов, провоцирующих разжигание конфликтов на религиозной почве, доступ к ним должен ограничиваться (блокироваться), а сведения о них заносятся в Федеральный список экстремистских материалов. По данным официального сайта Министерства юстиции РФ, в него внесено 1582 объекта<sup>416</sup>.

<sup>413</sup> См.: В Красноярском крае закрыли сайт религиозной секты // URL: <http://isakkashirm.Hvejournal.com/6840.html> (дата обращения: 19.12.2012).

<sup>414</sup> См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (ред. от 29.04.2008) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3031.

<sup>415</sup> См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 года №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 28.07.2012) // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3448.

<sup>416</sup> См.: Федеральный список экстремистских материалов // URL: <http://www.minjust.ru/nko/fedspisok> (дата обращения: 18.12.2012).

Например, 01 октября 2012 года Тверской суд г. Москвы признал экстремистским фильм «Невинность мусульман», который вызвал массовые протесты во многих странах мира, и запретил его распространение на территории Российской Федерации. Решение суда позволило правоохранительным органам проверить русскоязычный сегмент Интернета (Рунета) на предмет размещения запрещенного фильма и заблокировать его показ как в целом, так и отдельных его эпизодов. По заявлению Генеральной прокуратуры РФ, «наличие в сети Интернет данного видеоматериала может способствовать разжиганию межрелигиозной вражды, создает угрозы причинению вреда жизни и здоровью личности, подрывает конституционные устои государства»<sup>417</sup>.

Количество экстремистских материалов пополнили ролики, на которых запечатлен панк-молебен в Храме Христа Спасителя и прочие акции группы, его организовавшей<sup>418</sup>. Основанием для этого послужило решение Замоскворецкого суда г. Москвы, вынесенное 29 ноября 2012 года. Все материалы, которые до недавнего времени находились в свободном доступе, теперь должны быть заблокированы для просмотра, в том числе и в социальных сетях.

Существующий механизм ограничения доступа к информации достаточно отработан, требует вмешательства правоохранительных органов, а значит - времени. Далеко не всегда дело возбуждается незамедлительно после того, как социально опасный материал был размещен в сети. Например, ролик «Богородица, Путина прогони» был загружен на сайт YouTube.com 21 февраля 2012 года, приговор самим участницам панк-молебна был вынесен 17 августа 2012 года, а решение о признании видеоматериала экстремистским и об ограничении доступа к нему - 29 ноября 2012 года. Если учесть срок апелляционного обжалования, составляющий один месяц, по истечении которого решение вступает в законную силу, то получается, что в течение десяти месяцев неопределенный круг лиц, в том числе несовершеннолетние дети, пользовались доступом к информации экстремистского характера. Неудивительно, что за это время запрещенный ролик с выступлением девушек в Храме Христа Спасителя просмотрело около 2,5 миллионов человек<sup>419</sup>!

Очевидно, что в решении этой и других проблем, на которые обращалось внимание ранее, не обойтись без участия гражданского общества. Общественные организации и их активисты, во-первых, помогают вовремя отследить социально опасную информацию, а, значит, запустить механизм её блокирования, обратившись в правоохранительные органы. Во-вторых, они выполняют задачу по формированию нравственности и чувства ответственности за свои поступки. Одними лишь законодательными запретами преодолеть создавшийся нигилизм в религиозной и нравственной сферах невозможно. Как отметил Президент РФ В. В. Путин в ежегодном послании Федеральному Собранию, "закон может защищать нравственность и должен это делать, но нельзя законом установить

<sup>417</sup> Лукин не спас «Невинность мусульман». Позиция Уполномоченного РФ по правам человека не произвела впечатления на Тверской суд // URL: <http://flb.ru/infoprmt/52507.html> (дата обращения: 18.12.2012).

<sup>418</sup> См.: Ролики Pussy Riot признали экстремистскими // URL: <http://www.radiovesti.ru/articles/2012-11-29/fm/74815> (дата обращения: 19.12.2012).

<sup>419</sup> См.: Панк-молебен "Богородица, Путина прогони". Pussy Riot в храме // URL: <http://www.youtube.com/watch?v=GCasuaAczKY> (дата обращения: 10.12.12).



нравственность"<sup>420</sup>. И, в-третьих, участие в разработке законодательных инициатив, также является возможной и необходимой формой взаимодействия общества с властью в вопросах обеспечения информационной безопасности. Например, первыми, кто поддержал предложение по ведению, опубликованию и размещению в сети Интернет федерального списка экстремистских материалов, стали члены коалиция многодетных матерей из Москвы "За нравственность"<sup>421</sup>.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212<sup>422</sup>, декларируется, что целью его формирования в нашей стране является повышение качества жизни граждан. Очевидно, что искаженное правосознание, различные злоупотребления свободой слова и свободой совести ставят под сомнение информационную безопасность. Нельзя не согласиться с мнением, что «там, где не обеспечена безопасность членов общества, невозможна безопасность самого общества, а значит, невозможно и его развитие»<sup>423</sup>. С вызовами информационного общества способен справиться лишь морально устойчивый человек с нравственным стержнем, каким является совесть. Именно духовное начало должно стать определяющим в развитии информационного общества. Считаю, что на формировании духовности, которая является залогом обеспечения стабильности общества, должны быть сосредоточены совместные усилия государственных и общественных институтов.

*Д.Ф. Милушев*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Правовое регулирование - сложный социальный феномен, представляющий собой совокупность взаимосвязанных, взаимообусловленных элементов, которые находятся в постоянной динамике, взаимодействуют между собой и выполняют определенные специфические функции<sup>424</sup>.

В условиях рыночных отношений, утверждения частноправовых начал, характер правового регулирования меняется, методы прямого вмешательства в экономику уступают место косвенному воздействию, которое связано с закреплением в праве гражданских свобод, самостоятельностью и равенством сторон, участвующих в правоотношениях, «горизонтальной» конфигурацией связей между участниками экономических связей.

Анализируя процессы, протекающие в правовой системе России, можно заметить, что в последние годы сфера правового регулирования расширилась,

<sup>420</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012.13 декабря.

<sup>421</sup>См.: Мороженая курица заставит задержаться в СИЗО // URL: <http://www.ntv.ru/novosti/313478/rambler> (дата обращения: 18.12.2012).

<sup>422</sup> См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 07.02.2008 N Пр-212 // Российская газета. 2008.16 февраля.

<sup>423</sup> Гражданское общество и информационная безопасность // URL: <http://www.itsec.ru/articles2/person/grajdanskoe-obshestvo-i-informacionnaya-bezopasnost> (дата обращения: 19.12.2012).

<sup>424</sup> См.: Шундилов К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2001. С.15.

увеличилось количество правовых предписаний, выраженных в формальных источниках, более рельефно выразились проблемы соответствия избранных правовых средств целям регулирования.

В литературе традиционно выделяют два типа (порядка) правового регулирования: разрешительный и общедозволительный<sup>425</sup>. Однако, в науке имеются и другие точки зрения. Например, В.Д. Сорокин сводит типы правового регулирования к гражданско-правовому, административно-правовому, уголовно-правовому<sup>426</sup>. Думается, выделение названных типов регулирования не вполне обоснованно по следующим соображениям. Во-первых, административное и уголовное право как отрасли публично-правовые, используют один тип правового регулирования - общезапретительный, согласно которому, запрещено все, что прямо не разрешено.

Во-вторых, общедозволительный тип правового регулирования реализуется не только в гражданском праве. Существуют и иные отрасли частного права, использующие данный тип регулирования. На наш взгляд, традиционное выделение дозволительного и разрешительного типов регулирования более целесообразно, поскольку в данном случае сохраняется логическая связь между сферами (частной и публичной), методами (диспозитивным и императивным) и типами (общедозволительным и разрешительным) правового регулирования.

На преобладание общедозволительного или запретительного типа правового регулирования влияют разнообразные факторы - исторические обычаи, уровень культуры, характер правовой системы, особенности регулирования отношений.

В регулировании рыночных отношениях центральное место занимает дозволительный тип правового регулирования. Его основой является принцип диспозитивности, в рамках которого оправдывают себя методы координации, стимулирования, рекомендаций. Целями диспозитивного регулирования выступает стимулирование лиц, или организаций к выполнению общественно-полезных действий, в том числе и выходящих за рамки закрепленных законом требований<sup>427</sup>, то есть инициативная деятельность.

Дозволительное правовое регулирование требует не только свободного от подчинения и принуждения пространства (территории), особой системы нормативно-регулятивных средств, но и иного механизма психического побуждения личности. Главная отличительная черта такого механизма, указывает В.М. Шафиров, - ориентированность на субъективную сторону поведения. Для того чтобы цели, заложенные в праве, были достигнуты, определение лишь внешних границ дозволенных действий явно не достаточно<sup>428</sup>.

В то же время, дозволительный тип регулирования не должен превращаться в злоупотребление дозволениями, правами. Так, в первые годы перестройки в России был провозглашен принцип «дозволено все, что не запрещено». Роль его заключалась в стимулировании развития нормальных

<sup>425</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 299.

<sup>426</sup> См.: Ромашов Р.А. К вопросу об унификации исходных представлений о сущности объекта, предмета и метода правового регулирования... С. 14.

<sup>427</sup> См.: Киселева О.М. Поощрение как метод правового регулирования: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 23.

<sup>428</sup> См.: Шафиров В.М. Естественно-позитивное право: введение в теорию: Монография. Красноярск, 2004. С. 245.

рыночных отношений, конкуренции, личной инициативы, свободного отечественного предпринимательства. Между тем, как справедливо указывает Н.И. Матузов, «его взяли на вооружение совсем не те, на кого он, прежде всего, был рассчитан»<sup>429</sup>. И сегодня, по прошествии достаточно длительного времени с момента первых либеральных реформ, некоторые ученые считают, что этот демократический лозунг несет в себе в большей степени разрушительный потенциал.

В то же время предпринимательская деятельность не может быть регламентирована только с позиций частноправового регулирования. В процессе государственного регулирования экономической деятельности между предпринимателями и государством (в лице государственных органов) складываются большой пласт публично-правовых отношений. Таким образом частноправовой аспект экономической деятельности дополняется регулированием нормами публичного права в целях создания условий, которые обеспечивали бы эффективное ее развитие, учитывали и защищали интересы общества и государства в целом.

Специфика предпринимательского права, правового регулирования предпринимательской деятельности, а также предпринимательского законодательства утверждают Е.П. Губин, П.Г. Лахно, В.К. Мамутов, находят выражение в сочетании, взаимодействии частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств, частноправовых и публично-правовых отношений<sup>430</sup>.

Так, методом субординации, принуждения, необходимо регулировать отношения в сфере государственной собственности, когда речь идет о национальном достоянии, государственных ресурсах. В данном случае речь идет об использовании средств разрешительного типа правового регулирования (запретов, приостановлений, наказаний), выступающих в качестве правовых ограничений свободы поведения субъектов).

В то же время разрешительное регулирование ни в коем случае не должно сковывать инициативу, предприимчивость субъектов рыночных отношений. Данный тип регулирования должен содержать минимальное количество инстанций, органов, разрешающих или запрещающих ту или иную предпринимательскую деятельность, должен основываться на законах, а не на инструкциях и других ведомственных нормативных актах, которые «опутывают» предпринимателя со всех сторон.

Помимо общедозволительного и разрешительного типов правового регулирования в юридической литературе, выделяют так же дозвоительно-обязывающий, дозвоительно-запрещающий и обязывающий типы правового регулирования<sup>431</sup>.

Так, дозвоительно-обязывающий тип правового регулирования предполагает, что конкретным дозволениям одного субъекта общественных отношений соответствуют позитивные обязывания другого субъекта этих же общественных отношений. Примером использования дозвоительно-

<sup>429</sup> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 419.

<sup>430</sup> Предпринимательское право Российской Федерации / под ред. Е.П. Тубина, П.Г. Лахно. М., 2003. С. 21.

<sup>431</sup> См.: Осипов М.Ю. Правовое регулирование как динамическая система: понятие структура, функции. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.

обязывающего типа регулирования может служить опосредование имущественных, налоговых, бюджетных и иных отношений. Так, согласно статье 934 ГК РФ «Договор личного страхования» дозволение выражается в том, что лицу, в пользу которого заключен договор, при наступлении страхового случая предоставляется право получить страховую сумму; обязывание же состоит в том, что страховщик должен при наступлении страхового случая выплатить установленную договором страховую сумму. Кроме того, страхователю предписывается уплатить страховщику страховую премию.

Однако выделение данного типа правового регулирования в качестве самостоятельного представляется не вполне оправданным, поскольку и в рамках общедозволительного и разрешительного типов регулирования большая часть общественных отношений основана на единстве взаимных прав и обязанностей их участников. Традиционное выделение дозволительного и разрешительного типов регулирования более целесообразно, поскольку в данном случае сохраняется логическая связь между сферами (частной и публичной), методами (диспозитивным и императивным) и типами (общедозволительным и разрешительным) правового регулирования.

Как справедливо подчеркивается проблема выбора типа регулирования тесно связана с более общими вопросами: об объеме вмешательства государства в экономическую сферу, обеспечении баланса интересов государства и субъектов экономической деятельности, адекватности и эффективности правового регулирования.

Господствующая в современных условиях концепция *социально ориентированной экономики* делает ставку на одновременное развитие рыночных отношений и социальной сферы путем эффективного перераспределения накоплений, обеспечивая тем самым социальную защиту граждан. В связи с этим пределы социального функционирования государства неизбежно становятся шире, в отличие от «государства - ночного сторожа», втиснутого в более жесткие рамки законности. В сложившихся условиях необходимо адекватное правовое регулирование, способствующее свободному развитию частной инициативы и обеспечивающее социальную справедливость, стабильность, законность и правопорядок.

Не секрет, что расширения функций государства<sup>432</sup> приводит к распространению коррупции, уклонению от уплаты налогов, возникновению теневой экономики и ослаблению функции государства по защите сохранившихся экономических свобод. Поэтому ориентиром, пределом государственного регулирования экономики является ее эффективное функционирование как системы. Пересечение этой черты может привести к исчезновению экономических стимулов, обеспечивающих эффективное функционирование рыночного механизма. Чрезмерное участие государства в экономике, выполнение им несвойственных функций способствуют ее огосударствлению, и, в конечном счете, изменению экономической системы.

Очевидно, что для эффективного развития экономической деятельности необходимо разумное сочетание общедозволительного и разрешительного типов правового регулирования. Основная проблема для законодателя и правоприменителя отыскать границы и способы такого регулирования,

<sup>432</sup> См.: Бальцеревич Л. Навстречу ограниченному государству / Пер. с англ. М., 2007. С. 18.

используя в качестве способов воздействия на общественные отношения урегулирования, делегированного саморегулирования, добровольного саморегулирования. В этом смысле основные функции закона в условиях рынка, - отмечает В.В. Лазарев - статическая (закрепление сложившихся реалий) и охранительная (их защита), которые выражаются в таких направлениях правового регулирования как: установление целей социального развития; закрепление экономической основы движения к рынку и рыночной динамики; определение круга субъектов рыночных отношений; запрещение в законе и вытеснение юстицией порочных средств ведения хозяйства и коммерции; регламентация порядка разрешения различных дел и споров о праве; установление юридической ответственности<sup>433</sup>.

Думается, что задачей первостепенной важности для современной российской государственности является приведение в соответствие с российскими реалиями всего механизма правового регулирования экономических отношений, являющихся основой формирования гражданского общества, поддержания социальной стабильности и построения правового государства.

*Т.В. Милушева,*

*Т.В. Касаева*

#### **ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК ПРИНЦИП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИИ**

Анализ отечественного и зарубежного опыта функционирования государственной власти, позволяет выделить ряд ключевых идей (наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, уважение достоинства личности, справедливость, равноправие, гуманизм, разделение властей, законность, демократизм, федерализм, взаимная ответственность государства и личности и др.) на основе которых моделируется и функционирует система государственной власти. Указанные принципы элиминируют единичное, случайное, ложное посредством глубинного и объективного обобщения, отражают нечто типичное, всеобщее, закономерное в социальной универсальности<sup>434</sup>.

В условиях демократии такой закономерностью является открытая, понятная для общества деятельность государства, обеспечивающая возможность оценить и проконтролировать его функционирование. По мнению Г.В. Атаманчука, для характеристики власти с указанных позиций целесообразно использовать термин «публичность». Он шире по охвату отражаемых явлений, так как включает в себя: 1) доступность государственного управления для граждан; 2) открытость (она более емкая, чем гласность) функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; 3) общественный контроль, в том числе и со стороны средств массовой информации за основными государственно-управленческими процессами; 4) судебный контроль за соблюдением в процессах государственного

<sup>433</sup> См. подробнее: Общая теория права / Под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 2003. С. 214-221.

<sup>434</sup> См.: Чернобедь Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Государство и право. 2010. №1. С. 85.

управления конституционно закрепленных интересов общества, прав и свобод граждан<sup>435</sup>.

Полагаем, что публичность, как элемент правового статуса, всегда присуща государственной власти как представителю всего общества. При любом политико-правовом режиме (тоталитарном, демократическом) власть является публичным государственно-правовым институтом. Однако при демократическом режиме государственная власть характеризуется еще и *гласностью*, которая как представляется, лежит в основе открытости и публичности деятельности ее органов<sup>436</sup>.

Принцип *гласности* обеспечивает прямые и обратные связи государственной власти, гражданина и общества. Он закреплен напрямую или опосредованно во многих нормативных актах, регламентирующих деятельность органов государственной власти: Правительства РФ, прокуратуры, государственных служащих исполнительных органов власти.

Гласность как справедливо указывается в литературе, представляет собой сложное, политико-юридическое, нравственно-гуманистическое и социально-психологическое явление; средство достижения истины; как не только благо, но и серьезное испытание, проявление самосознания и внутренней культуры личности<sup>437</sup>.

Сердцевина гласности - гарантированное законом субъективное право гражданина на информацию<sup>438</sup>. Это означает, что если для гражданина гласность выступает как субъективное право, то для власти - как обязанность функционировать в режиме гласности, означенные выше сущностные характеристики которой позволяют рассматривать ее как эффективный правовой и нравственный предел деятельности публичной власти. Работа «на просвет» требует от последней самодисциплины, четкой организации, высокой культуры, сдержанности.

Гласность должна иметь твердую правовую основу, обеспечивающую ее необратимость и нормальное функционирование. Центральным, системообразующим звеном в регулировании права граждан на информацию является ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, где предусмотрена возможность широкой реализации права на информацию в обществе, государстве<sup>439</sup>. Конституционная обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц содержит требование «обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом» (ст. 24).

<sup>435</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2005. С. 197.

<sup>436</sup> См.: Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012; Касаева Т.В. Роль государственных служащих в механизме современного Российского государства. Саратов, 2011.

<sup>437</sup> См.: Овсянко Д.М. Административное право / под ред. Г.А. Туманова. М., 1997. С. 24.

<sup>438</sup> См.: Матузов Н.И. Правовая система и гласность // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1991. Вып. 9. С. 10.

<sup>439</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. Т. 1. М., 2005. С.

В развитие норм Конституции РФ в 2006 г. был принят Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>440</sup>, конкретизирующий право на доступ к информации и обязывающий Правительство РФ разработать процедурные вопросы. Данный нормативный правовой акт регулирует в основном порядок формирования информационных ресурсов, закрепляет обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию общедоступных информационных систем, а также право граждан и организаций обжаловать действия и решения органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленные на ограничение их права на доступ к информации.

Принятие Федеральных законов «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» явилось значительным шагом на пути обеспечения гласности<sup>441</sup>.

Основными целями означенных законов является создание условий открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, судов, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан РФ и структур гражданского общества о деятельности представителей государства. Очевидно, что требования к органам государственной власти и местного самоуправления о создании официальных сайтов дисциплинирует властные структуры и стимулирует их социальную ориентацию. По содержанию официальных сайтов органов власти можно судить об уровне «открытости» или «закрытости» государства, доступности для граждан информации из государственных информационных ресурсов, прозрачности управленческих решений и процедур, а также предрасположенности того или иного ведомства к коррупции.

Кроме того, зная официальную точку зрения государства, ее можно будет анализировать, сравнивать с другой информацией, подвергать сомнению и критике. Органы власти, которые обязаны рассказывать о своей деятельности в режиме он-лайн, вынуждены становиться более ответственными по отношению к исполнению своих функций и обязанностей.

В системе арбитражных судов, отмечает В.В. Путин, сегодня создана единая, открытая доступная база всех судебных решений. Мы должны создать такую базу и в системе судов общей юрисдикции. Необходимо возрождение «судебной» журналистики. Надо подумать о возможности интернеттрансляции судебных решений и публикации стенографических отчетов о них. Сразу будет видно, кто как работает. Где мотивировка судьи продиктована не совсем понятной и

<sup>440</sup> См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 6 апреля 2011 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; Российская газета. 2011. 8 апр.

<sup>441</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 11 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 776; 2011. № 29, ст. 4291; Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (в ред. от 18 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6217; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4588.

прозрачной логикой<sup>442</sup>. Публикация в сети Интернет судебных актов - важнейший элемент общественного контроля за деятельностью суда.

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод о том, что сегодня оно располагает целым рядом нормативных актов федерального уровня, которые обеспечивают доступ граждан к информации, либо регулируют смежные этой области отношения. Однако они не всегда согласуются между собой. Так, в ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» указано, что если федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, положения настоящего Федерального закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Из этого можно сделать вывод, о том, что приоритетом в вопросах обеспечения доступа к информации данный Закон не обладает. В литературе анализируются и другие «слабые» стороны упомянутого закона<sup>443</sup>. Тем не менее, проанализировав указанный федеральный закон, можно сказать, что действительно впервые законодатель предоставляет возможность доступа различным институтам гражданского общества к ранее закрытым источникам информации.

Важнейшей формой проявления гласности в государственной сфере массовой информации<sup>444</sup> закреплено, что государственные органы обязаны предоставлять сведения о своей деятельности средствам массовой информации по запросам редакций и в других формах. Данная формулировка, приходят к выводу ученые, является неконкретной. Неизвестно, какими сроками при предоставлении информации о своей деятельности будут руководствоваться чиновники - семидневными, установленным Законом «О средствах массовой информации», или тридцатидневным, установленным Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Со своей стороны СМИ обязаны освещать деятельность государственных органов. Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации устанавливает, что государственные СМИ

<sup>442</sup> См.: Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

<sup>443</sup> Об этом см., например: Швердяев 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. № 16; Сусликов С.А. На пути к открытой власти//Конституционное развитие России: межвуз. Сб. науч. ст. /под ред. В.Т. Кабышева. Вып. 10. Саратов, 2009; Устинович Е.С. О правовой системе информационной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Труды института государства и права № 5/2009. С. 78- 88.

<sup>444</sup> Закон РФ от 27 декабря 1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 11 июля 2011 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300; 2011. № 29, ст. 4291.



обязаны давать информацию о деятельности Президента, Федерального Собрания, Правительства и других органов<sup>445</sup>.

Судебная система сегодня должна быть более открытой средствам массовой информации. Ведь именно здесь формируются непростые решения, имеющие подчас судьбоносное для обычного человека значение. Тесное сотрудничество со СМИ важно также в аспекте формирования положительного имиджа судов, повышения доверия граждан к правосудию. В этом в большей степени должны быть заинтересованы сами суды, готовые предоставлять журналистам справочно-информационные материалы, пресс-релизы; следует расширять практику выступления в СМИ представителей судов, судебного департамента; опубликование отчетов о деятельности каждого суда.

Важную роль в обеспечении пределов деятельности власти через развитие права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти сыграла Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)». Задачи программы - обеспечение информационной прозрачности деятельности органов государственной власти и открытости государственных информационных ресурсов для гражданского общества; создание предпосылок для эффективного взаимодействия между органами государственной власти и гражданами на основе широкого использования и информационно-коммуникационных технологий. Несмотря на то, что по итогам 2011 года Россия заняла 27 место в мире в рейтинге электронного правительства, улучшив свои позиции на 32 пункта по сравнению с прошлым годом (в прошлом рейтинге она находилась на 59-м месте), этот процесс протекает крайне медленно и неравномерно<sup>446</sup>.

И, тем не менее, можно с уверенностью сказать, что в России происходит становление информационного общества. Процессы формирования информационного законодательства в части гарантий свободы слова и информации, гласности, открытости власти, доступности форм предоставления информации для рядового гражданина вне зависимости от его финансовых и физических возможностей должны получить дальнейшее развитие. Это действенный рычаг в установлении цивилизованных правовых пределов власти. В то же время, институты демократии органически связаны с состоянием гражданского общества, его зрелостью и способностью взять на себя ответственность за решение проблем социума.

<sup>445</sup> Федеральный закон от 13 января 1995 г. №7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (в ред. от 12 мая 2009 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 170; 2009. № 20, ст. 2392.

<sup>446</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. 317.

## БАЛАНС ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

В сфере реализации власти опосредуется разнообразнейшая палитра интересов различных социальных групп. Важно, чтобы эти интересы были в той или иной мере сбалансированы. Зачастую возникает обратная ситуация: происходит их пересечение столкновение, коллизии, конфликты. В результате в общественной жизни нарушается равновесие индивидуального и коллективного начал, что находит свое отражение в соотношении правовых и моральных норм, законодательстве, системе организации власти и т.п.<sup>447</sup>.

До сих пор наука не выработала универсального понятия интереса. Многочисленные попытки ученых различных отраслей научного знания (философов, психологов, социологов, экономистов, юристов) дать однозначное определение интереса неоднократно предпринимались в литературе, однако эта категория до сих пор остается предметом научных дискуссий.

В теоретическом плане интерес представляет собой единство объективного и субъективного аспектов<sup>448</sup>. Материальной основой интереса выступают объективно существующие потребности личности, группы, общества в целом. В то же время интерес всегда, так или иначе, отражается в сознании субъекта и оформляется в нем в виде определенных мотивов, целей.

Важнейшим свойством интереса является его *нормативность*. Право - нормативная жизнь интереса. Оно объективирует интерес в системе исходящих от государства общеобязательных установлений - юридических норм. Наиболее значимые (с точки зрения законодателя) интересы получают формальное выражение. Так, утвержденная Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. Концепция национальной безопасности РФ формулирует и закрепляет национальные интересы, интересы личности, интересы государства<sup>449</sup>.

*Ценностный* характер интереса выражен через отношение человека к окружающему его миру, другими словами, категория интереса отражает отношение человека к таким вещам и явлениям, которые имеют для него определенное значение и наполняют смыслом его существование. На ценностный характер интереса указывает также то, что последние не появляются на свет вместе с рождением человека, а формируются в процессе социализации по мере становления личности и впоследствии могут изменяться в течение всей его жизни.

Положение субъекта в системе социальных отношений (условно именуемая *диспозитивностью*<sup>450</sup>) отражается в его интересах, способах их удовлетворения и

<sup>447</sup> См., например: Дедов Д.И. Конфликт интересов. М., 2004; Проничев К. Критерии разрешения конфликта интересов в юридических лицах // Юрист. 2005. № 2. С. 25-27; Ногайчук А.Ф. Конфликт интересов в сфере социальной политики. Социологические исследования. 2006. № 3 С. 48-53; Чаннов С.Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. № 11.

<sup>448</sup> Хотя имеются и иные точки зрения.

<sup>449</sup> «О концепции национальной безопасности Российской Федерации» утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24) // Российская газета. 1997. 26 дек.

<sup>450</sup> Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности. С. 29.

оформлена в правовом статусе. Сфера деятельности и степень активности государственной власти зависит от того, как она осмысливает свое социальное и экономическое положение.

Таким образом, характер интересов отражает внутреннюю сущность субъектов власти, уровень их общей и правовой культуры, ценностные установки. В связи с этим Гончарова А.Н. обоснованно полагает, что «интерес - это положение субъекта, рефлектирующее в сознании, и вместе с тем сознание, переходящее в действие»<sup>451</sup>.

Рассуждая об интересах государства в содержательном плане, отметим, что формирование теоретических конструкций «государственный интерес», соотношение ее с понятием «национальный интерес», «публичный интерес» неразрывно связано с эволюцией представлений о сущности государства и национальной государственности, с конкретными формами политического режима, территориального устройства, юридическим закреплением правоспособности наций и их права на самоопределение<sup>452</sup>.

В современной отечественной литературе пользуются в основном понятием «публичный интерес», признавая наличие государственных интересов лишь в сфере международных отношений. По этой причине конструкция «публичный интерес» нуждается в некотором уточнении. Словари определяют публичный интерес как общий, общественный, социально-групповой (сословный, классовый, коллективный)<sup>453</sup>. Кроме того, понятие «публичный интерес» употребляют при анализе интересов в дихотомиях: государство - личность; общество в целом - социальная группа; коллектив - личность. В каждой из них один из интересов является для другого элементом публичности, всеобщности, целостности. Зачастую содержание публичного интереса сводят к сугубо государственному, что не вполне верно.

В свою очередь общественный интерес формируется в процессе социального общения участников общественных отношений, выступает как результат взаимодействия наиболее типичных и значимых интересов личности. В конечном итоге, констатирует Е.А. Лукашева, - это наиболее значимые потребности всех членов общества<sup>454</sup>, однако это не простая арифметическая совокупность частных интересов<sup>455</sup>, а особая, «квалифицированная» категория, концентрирующая и интегрирующая интересы частных субъектов в материю более высокого порядка с иными качественными характеристиками. Еще Б.Н. Чичерин отмечал, что государство «содействует развитию частных интересов

<sup>451</sup> Гончарова А.Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества. Красноярск, 2001. // Allpravo.ru

<sup>452</sup> Аврутин Ю.Е. О проблеме козволюции государственных интересов России и российской государственности // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности : матер. V Междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 2-3 дек. 2005 г. / под общ. ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. В 2 ч. СПб., 2005. Ч. 1. С. 13-19.

<sup>453</sup> <http://www.slovopedia.com/>

<sup>454</sup> См.: Лукашева Е.А. Право. Мораль. Личность. М., 1986. С. 202.

<sup>455</sup> На этот счет имеются и другие точки зрения. Например, К.И. Скловский полагает, что публичный интерес отличается от частного не качественно, а количественно и представляет собой совокупность частных интересов того или иного коллектива или социума (см.: Скловский К.И. Вопрос о пределах вмешательства государства в частную собственность в судебной практике // Хозяйство и право. 2002. № 6. С. 35).

лишь настолько, насколько они входят в общий, государственный публичный интерес... Т.к. благо целого зависит от благосостояния частей, то косвенно целью государства становится содействие частным интересам»<sup>456</sup>.

Соотнося государственный и общественный интерес, справедливо то, что государственный интерес, детерминирован обществом, и поэтому нет противоречия в том, что он является общественным, в то же время не всякие общественные интересы выступают как государственные.

В литературе совершенно справедливо предлагается различать интересы: «носителей и выразителей, которые могут совпадать в одном лице, а могут воплощаться в различных субъектах»<sup>457</sup>. В самом деле государственные интересы выступают и как интересы государственной власти, которые могут не совпадать (но не противоречить) с публичными, корпоративными и личными интересами хотя бы в силу самосохранения властных институтов.

Представляется вполне логичным понимать под *государственными* интересами сбалансированную совокупность осознанных объективных потребностей самосохранения и саморазвития социума, включающую в себя общественные (национальные), корпоративные, индивидуальные интересы, а так же интересы государственной власти. При этом следует оговориться, что интересы государственной власти мыслятся как исключительная позитивная способность и стремление к достижению общезначимых целей.

Основываясь на теории общественного договора, можно предположить, что государство есть корпорация, учреждаемая гражданским обществом и отдельными гражданами, следовательно в идеале, интересы государства и есть и выраженные в наиболее концентрированном, оформленном виде интересы общества. При таком подходе нет места противоречию между личными, групповыми и общественными (публичными) интересами, поскольку они находятся в диалектическом единстве. Хотя интересы государства, общества и отдельных граждан, необходимо разграничивать, такое размежевание вовсе не означает, что интересы названных субъектов непременно должны быть противоположными, конфликтующими. По мнению Н.М. Коркунова, личность, сознавая себя самоцельной, самостоятельной, противопоставляет свои индивидуальные интересы интересам власти. А это приводит к необходимости создания юридических норм, разграничивающих сталкивающиеся интересы власти и интересы отдельных личностей»<sup>458</sup>.

Как справедливо отмечает по этому поводу Ю.А. Тихомиров, не следует искусственно абсолютизировать «личное начало» в обществе и органически противопоставлять интересы человека и гражданина интересам общества и государства. Резкое возвышение частного права за счет умаления роли публичного права чревато недооценкой внутренних связей между ними<sup>459</sup>. Ведь государство функционирует в интересах гражданского общества и отдельной

<sup>456</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки / История русской правовой мысли. Биографии. Документы. Публикации. М., 1998. С. 33.

<sup>457</sup> См.: Гукасиан Р.Е. Субъективные права, обязанности и интересы в механизме правового регулирования // Советское государство и право. 1989. № 7. С. 30.

<sup>458</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / История русской правовой мысли. Биографии. Документы. Публикации. М., 1998. С. 142.

<sup>459</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник. М., 1995. С. 24.

личности, поэтому интересы государства должны отражать интересы общества и отдельных граждан.

Позиция противопоставления интересов общества и государства, демонстрирует их отчужденность и противоречит тем самым модели социального партнерства, которая отвечает демократической идеологии развития современной России<sup>460</sup>. Не следует забывать, что если частные интересы не будут консолидироваться в общественный интерес, не будут отвечать публичным интересам общества и государства, они не могут рассчитывать на юридическую защиту. Поэтому общественный интерес должен складываться из частных интересов индивидов.

Для этого необходимо: на уровне субъекта - четкое осознание собственных интересов - не в смысле материальной выгоды, а гораздо шире, соотнося их с интересами других лиц. На уровне гражданского общества (для формирования общественных интересов) - создание самоорганизующихся структур в рамках которых частный интерес перерастал бы в публичный. Это звено является важнейшим, поскольку здесь происходит взаимодействие институтов гражданского общества и государства. На уровне государства - мониторинг и выявление общественных, групповых интересов - определение направлений развития общественной жизни; формирование правовой политики, законодательства и правового регулирования.

Система взаимоотношений между государством, обществом и личностью требует установления баланса интересов. «Уравнивание интересов в обществе и нахождение баланса между ними» Р. Иеринг считал основным предназначением права<sup>461</sup>. Идея такого баланса, воспринятая Конституционным Судом РФ из практики Европейского Суда по правам человека, переживает процесс перехода из правоприменительной сферы на законотворческий уровень, хотя критерии такого баланса не разработаны<sup>462</sup>. Отсутствие методик установления баланса интересов государства, общества, личности в различных сферах ведет к тому, что конституционно-правовые пределы воздействия государства на все сферы общественной жизни, и прежде всего на экономику остаются размытыми, нечеткими, а значит у государственной власти (учитывая ее объективно сложную, противоречивую природу) есть реальная возможность воспользоваться своим «доминирующим» положением.

Об этом в первую очередь необходимо позаботится юридической науке. Предпринимая такую попытку, можно предположить, что баланс интересов государства, общества и личности - такое состояние системы отношений, при котором: наиболее полно удовлетворяются права и законные интересы граждан; развиваются институты гражданского общества; обеспечивается национальная безопасность; имеет место взаимовыгодное сотрудничество субъектов во всех сферах общественной жизни; ограничение прав, свобод и законных интересов субъектов отношений соразмерно поставленным целям достижения социально-полезных результатов и принципам законности и справедливости.

<sup>460</sup> Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Власть и реформы в России: нравственно-правовой аспект. Саратов, 2002.

<sup>48</sup> Иеринг Р. Борьба за право. М., 1991. С. 8.

<sup>462</sup> Баланс интересов как критерии ограничения конституционных прав упоминается не менее чем в 26 решениях КС РФ.

Критериями достижения баланса интересов на наш взгляд могут быть следующие показатели: бесконфликтная реализация основных прав и свобод граждан; наличие бесперебойной системы защиты прав граждан; наличие системы институтов гражданского общества, способных с одной стороны аккумулировать и доносить до власти интересы общества, с другой - влиять на государство посредством системы общественного контроля; взаимная ответственность государства, общества и личности, выражающаяся в конкретных взаимоувязанных нормах юридической ответственности всех субъектов общественных отношений; реализация принципов законности и справедливости.

*Ю.Н Мильшин*

### **АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАЗРЕШЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Право оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественной жизни, упорядочивает поведение субъектов права. Без регулирования общественных отношений невозможно представить развитие нормальной жизни и защиту прав граждан. Выполняя свои функции, право использует многообразные правовые методы. Принято считать, что метод показывает характер волеизъявления одних субъектов на другие.

Важным инструментом защиты прав и свобод граждан в условиях развития информационного общества является метод административного разрешения. Рассматриваемый метод в определенной мере ограничивает права граждан, поскольку предполагает наличие определенных ограничений.

В данном случае субъекты могут совершать только те действия, которые разрешены в нормах права, причем в большинстве случаев требуется компетентное решение государственного или муниципального органа. Например, запретив работу по совместительству для государственных служащих, законодатель допускает занятие определенными видами деятельности (преподавательская, научная, творческая).

В последние годы российское общество было подвержено определенным иллюзиям относительно сущности рыночной экономики, которая якобы не требует никакого государственного вмешательства и способна саморегулироваться. Практика показывает, что государство не должно полностью отказываться от вмешательства в экономическую сферу и исполнять роль «ночного сторожа». Даже негосударственный сектор экономики нуждается в государственном воздействии, а тем более недопустимо какое-либо самоустранение органов власти от государственного сектора и контроль над видами деятельности, которые могут причинить вред личности, обществу и государству.

Метод административного разрешения является одним из действенных механизмов, направленных на защиту и реализацию прав и законных интересов физических и юридических лиц. В основе данного метода регулирования лежит общий запрет, который строится по принципу «запрещено все, кроме...». Однако метод административного разрешения основывается не только на запретах. Так,

профессор С.С. Алексеев отмечает, что разрешительный порядок в реальной жизни, в практике регулирования развернут главным образом не запретами, а правами субъектов<sup>463</sup>.

Разрешительный способ правового регулирования в определенной мере ограничивает права и свободы человека и гражданина. В этой связи он должен быть определен исключительно законом. Статья 55 Конституции РФ закрепляет: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

По мнению А.П. Шергина «разрешительный способ регулирования заключается тогда, когда возникает потребность обеспечения (защиты) общественно значимых интересов, когда «автономность» поведения субъектов права входит в противоречие с этими интересами»<sup>464</sup>. К общественно значимым интересам можно отнести достаточно широкий круг общественных отношений в различных сферах нашего общества. Проникая во многие сферы социальной и производственной деятельности метод административного разрешения, является действенным инструментом защиты, как частных, так и публичных интересов.

В условиях информатизации российского общества требуются новые подходы к использованию методов правового воздействия при осуществлении государственного управления. Так, физические и юридические лица должны обладать достоверной информацией о порядке и условиях деятельности подпадающих под разрешительный режим. Граждане должны знать, какие структуры выполняют разрешительные функции цивилизованно и последствия невыполнения ими предоставленных разрешительными органами прав.

Применяя метод административного разрешения, органы исполнительной власти оказывают государственные услуги гражданам по реализации ими своих прав в результате приобретения специального статуса.

В условиях развития информационного общества именно государство должно четко отслеживать не только конечный результат разрешаемой деятельности, но и средства его достижения. Зачастую органы, получившие разрешение на реализацию весьма важных государственных задач, используют средства, которые негативно влияют на общественный и государственный интерес. Так, государство, разрешая участвовать в охране общественного порядка различным формированиям, в должной мере не закрепило механизма правовой и социальной защищенности данных структур.

В настоящее время модно стало использовать такой термин как «оптимизация» системы управления того или иного вида деятельности. Оптимизировать - значит подобрать оптимальный вариант поведения, определить наиболее эффективные правовые средства для реализации государственных функций. Однако, в последние годы в практической деятельности органов исполнительной власти оптимизация сводится к сокращению штатной численности служащих. Причем задачи и функции данного органа власти остаются прежними. Такое положение дел в настоящее

<sup>463</sup> См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 164.

<sup>464</sup> Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования. М.: Закон и право. 2004. С.120.

время складывается в силовых ведомствах, когда министерство финансов ставит вопрос о возможности увеличения денежного содержания сотрудников правоохранительных структур при условии «оптимизации» (сокращения) штатной численности на двадцать процентов. Думается, такая постановка вопроса не имеет научного обоснования и никоим образом не защищает интересы граждан. Ведь если ставятся перед структурой заведомо невыполнимые задачи ввиду их недостаточной штатной численности, то она не может эффективно оказывать услуги населению. Так в ходе полицейской реформы патрульно-постовая служба в г. Саратове была сокращена на сорок восемь процентов. Практика показывает, что именно данная служба наиболее приближена к населению и раскрывает львиную долю преступлений по горячим следам. Возникает вопрос, каких целей придерживались авторы таких реформ и думали ли они, насколько будут защищены права граждан от преступных посягательств.

Наделяя разрешительными полномочиями органы публичной власти, необходимо предусмотреть следующие условия:

- создать эффективную нормативную базу по осуществлению контрольно-надзорной деятельности за субъектами разрешительных правоотношений;
- сформировать единую информационную инфраструктуру, необходимую для совершенствования работы органов публичной власти в разрешительной сфере;
- совершенствовать механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как между собой, так и с правоохранительными органами на предмет реализации разрешительных полномочий;
- систематически информировать общество о результатах мониторинга субъектов, осуществляющих разрешительные полномочия, а также физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность, подпадающую под разрешительный режим;
- законодательно минимизировать возможность принятия решений органами исполнительной власти по осуществлению разрешительных полномочий по усмотрению.

Метод административного разрешения в условиях развития информационного общества должен учитывать последние достижения информационно-коммуникационных технологий. В современный период идет рост информационных потребностей общества и государство должно обеспечить всех субъектов разрешительной системы своевременной, полной и достоверной информацией на основе современных информационных технологий. Физические и юридические лица должны иметь право на доступную информацию об условиях разрешаемой деятельности и мерах принуждения, применяемых за их нарушения. Повышение уровня информированности населения о существующих правилах разрешительной деятельности позволит получить больше возможностей заниматься любой деятельностью безопасно и в рамках закона<sup>465</sup>.

Метод административного разрешения позволяет уполномоченным органам осуществлять контрольно-надзорную деятельность за соблюдением

<sup>465</sup> См.: Ковалева Н.Н. Государственное управление в информационной сфере. Саратов. 2011. С. 76.



порядка и условий разрешаемой деятельности. Так, на стадии предварительного контроля исключаются из оборота предметы, не соответствующие по своим техническим характеристикам или по своему техническому состоянию предъявляемым к ним требованиям.

Разрешительная деятельность регулируется множеством нормативно-правовых актов разного уровня, что затрудняет работу не только правоприменителя, но и возможности физических и юридических лиц по реализации деятельности, подпадающей под разрешительный режим. В настоящее время назрела необходимость кодифицировать законодательство в разрешительной сфере.

В условиях развития информационного общества граждане должны иметь возможность получать достоверную информацию о порядке и условиях разрешаемой деятельности, что позволит более действенно защищать свои права. Так, в настоящее время органы власти разрешили помещать автомобили при определенных основаниях на штрафные стоянки. Вместе с тем граждане не имеют возможности получить достоверной информации о правилах работы указанных стоянок. Причем, в каждом субъекте установлены свои правила и не ясно, какому органу они подконтрольны. Соответственно сотрудники штрафных стоянок вводят в заблуждение о своих «псевдоправилах» владельцев транспортных средств, которые, по сути, становятся заложниками такого положения. Практика показывает, что текущий контроль за данными стоянками не осуществляется. Все это создает предпосылки для уязвимости прав и законных интересов граждан.

Таким образом, представляется необходимым закрепить гарантии получения информации о всех видах разрешаемой деятельности, создав единый информационную базу данных, что позволит расширить возможности граждан по реализации и защите своих прав и законных интересов.

*И.В. Мильшина*

## **К ВОПРОСУ СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА В ТАМОЖЕННОМ СОЮЗЕ**

Одним из условий функционирования Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана является дельнейшая интеграция информационных технологий государств - участниц. Таможенные службы трех стран активно взаимодействуют, обмениваясь информацией о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу. Согласно Стратегии развития таможенной службы РФ<sup>460</sup> современные информационно-коммуникационные технологии стали основой таможенных процессов, сформировав общее информационное пространство в Таможенном союзе.

Информационные технологии внедряются в деятельность таможенных органов в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, повышения качества таможенного администрирования и предоставления государственных услуг. Проводится работа по модернизации

<sup>460</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 2. Ст. 109.

информационно-программных средств, включая инфраструктуру, обеспечивающую безотказное функционирование всех компонентов Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов<sup>467</sup>.

Информационное обеспечение деятельности таможенных органов является важнейшим элементом государственного управления в области таможенного дела. Для достижения динамичности процесса государственного управления в области таможенного дела необходимо обеспечить непрерывность поступления информации об объекте.

Такая информация необходима не только в самой системе государственного управления в области таможенного дела, но и для осуществления связей с другими системами: экономики, обороны, социальной защиты и т.д. Этот обмен информацией является обязательным условием существования государственной системы управления и приобретает особую актуальность в условиях функционирования Таможенного союза.

Рассматривая управление в области таможенного дела, следует отметить, что источники информации поступают с двух уровней: надгосударственного (Таможенный союз) и национального. Источниками информации являются:

а) нормы законодательных и иных актов, на основании которых органы управления в области таможенного дела и должностные лица таких органов вправе принимать управленческие решения или совершать управленческие действия. Например, созданная в рамках Таможенного союза Объединенная коллегия таможенных служб государств-членов Таможенного союза призвана координировать деятельность таможенных служб, участвовать в формировании единой правовой базы Таможенного союза, обеспечивать единообразное применение таможенного законодательства<sup>468</sup>;

б) обращения граждан и юридических лиц в органы государственного управления в области таможенного дела по реализации своих законных интересов и субъективных прав. Например, в Сибирской оперативной таможне за девять месяцев 2012 года правом на обращение воспользовались 29 человек. Из них 11 получили ответы на свои вопросы на личном приеме у руководства таможни, 10 подали письменные заявления и 8 сообщили информацию на «телефон доверия»<sup>469</sup>;

в) обязательные указания вышестоящих органов системы управления в области таможенного дела, подлежащие исполнению нижестоящими и обеспечивающие реальность государственного управления (директивная управленческая информация). Например, ФТС России утвердила Административный регламент по предоставлению государственной услуги ведения Реестра владельцев таможенных складов<sup>470</sup>, где определяет сроки и

<sup>467</sup> См.: там же.

<sup>468</sup> Договор об Объединенной коллегии таможенных служб государств-членов Таможенного союза (подписан в г. Москве 22 июля 2011 г.). Договор ратифицирован Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 92-ФЗ «О ратификации Договора об Объединенной коллегии таможенных служб государств - членов Таможенного союза» // Бюллетень международных договоров. 2012. № 5. С. 6 - 11.

<sup>469</sup> Информационно-аналитический портал «Таможня.ру». [Электронный ресурс] URL: <http://www.tamognia.ru/news/new/1616866/> (дата обращения: 2 ноября 2012 г.)

<sup>470</sup> Приказ ФТС России от 20 февраля 2012 г. № 294 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги ведения Реестра владельцев таможенных складов» // Российская газета от 30 мая 2012 г. № 121

последовательность действий главного таможенного органа и таможен, а также порядок взаимодействия Службы, ее структурных подразделений, региональных таможенных управлений и таможен при предоставлении данной услуги;

г) факты, выявляемые в ходе таможенного контроля, отражающие состояние системы управления в целом. Например, качество таможенного контроля повышает использование сети Интернет в деятельности таможенных органов. Это позволяет: значительно ускорить и упростить процесс декларирования товаров; оперативно получать управленческую информацию об обратных связях в системе государственного управления; исключить прямое общение таможенника с участником ВЭД;

д) различные сложные ситуации, требующие неотложное вмешательство органов государственного управления в области таможенного дела и должностных лиц. Таможенные органы проводят выборочный анализ информации, полученной в результате таможенного контроля, по результатам которого издаются срочные профили риска. В порядке взаимодействия они информируют другие таможенные органы о результатах проведенного анализа и возможных нарушениях таможенного законодательства.

Вся информация, касающаяся порядка и правил перемещения товаров, должна быть актуальной, достоверной, достаточной, доступной и выражаться в понятной форме. От этого зависит эффективность государственного управления в области таможенного дела.

Таможенные органы в своей деятельности активно используют информационные системы и технологии, в том числе основанные на электронных способах передачи информации. Например, с июня 2012 г. в странах - участницах Таможенного союза было введено обязательное предварительное информирование при перемещении товаров автомобильным транспортом. Новый порядок позволил сократить время прохождения таможенной границы: на все таможенные формальности уходит в среднем не более получаса и немногим более 20 минут - на осуществление иных видов государственного контроля (санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного, ветеринарного и транспортного)<sup>471</sup>. Можно отметить еще несколько преимуществ предварительного информирования: осуществляется бесплатно; информацию может предоставить любое лицо; отсутствует полная юридическая ответственность за предоставленные сведения; работа с предоставленной информацией осуществляется на уровне системы управления рисками.

Еще одним примером применения информационно-коммуникационных технологий выступает предварительное таможенное декларирование товаров (ст. 193 Таможенного кодекса Таможенного союза). Его введение было вызвано требованиями Всемирной таможенной организации и способствовало сокращению времени на таможенные формальности, а также увеличению товаропотока. Таможенные органы, заранее получив информацию о товарах, могут определить, относятся ли они к профилю рисков и требуется ли более тщательный контроль в дальнейшем при их перемещении. Такие документы,

<sup>471</sup> ФТС России в 2012 году: цифры и факты // Официальный сайт Федеральной таможенной службы России. URL:[http://www.ciistoms.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16856](http://www.ciistoms.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=16856) ;:2012 &catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 11 января 2013 г.)

признаются равными по юридической силе аналогичным заверенным документам на бумажном носителе<sup>472</sup>.

Примером принципиально нового подхода к осуществлению таможенных операций выступает применяемая с 2011 года технология удаленного выпуска товаров<sup>473</sup>. В России данную технологию используют 23 центра электронного декларирования. Удаленный выпуск товаров позволяет декларировать товар на внутренней таможене, а проводить фактический контроль в таможенном органе, приближенном к государственной границе РФ. Преимущества применения технологии удаленного выпуска подтверждают следующие цифры: за десять месяцев 2012 года было оформлено 164 тысячи деклараций на товары, а в 2011 году - около 54 тысяч<sup>474</sup>.

В середине 2013 года информационно-коммуникационные технологии предполагается применить для разделения всех участников ВЭД на категории в зависимости от степени риска возможного нарушения таможенного законодательства<sup>475</sup>. Полученные данные планируется использовать при декларировании товаров, а также после их выпуска.

Таким образом, создание единого информационного пространства в Таможенном союзе является необходимым условием его нормального функционирования. Применение информационных технологий позволяет упростить перемещение товаров через таможенную границу; способствует ускорению обмена информацией и статистическими данными между таможенными органами; содействует оперативному выявлению нарушений законодательства.

*А.С. Мордовец*

## ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ГЛАСНОСТИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

Понятие «информационное общество» - это сложное многомерное явление, характеризующееся высоким уровнем развития информационных технологий и средств телекоммуникации. Ядром информационного общества является информация, которая создает психоэмоциональное воздействие на

<sup>472</sup> Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 21 сентября 2010 г. «О применении информационных технологии при обмене электронными документами во внешней и взаимной торговле на единой таможенной территории Таможенного союза». Ратифицировано Федеральным законом от 10 июля 2012 г. № 101-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2012. № 6.

<sup>473</sup> Приказ ФТС России от 22 апреля 2011 г. № 845 «Об утверждении Порядка совершения таможенных операций при таможенном декларировании в электронной форме товаров, находящихся в регионе деятельности таможенного органа, отличного от места их декларирования» // Российская газета от 3 июня 2011 г. № 119.

<sup>474</sup> ФТС России в 2012 году: цифры и факты // Официальный сайт Федеральной таможенной службы России. URL:[http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16856:-2012&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=16856:-2012&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835) (дата обращения: 11 января 2013 г.)

<sup>475</sup> Приказ Федеральной таможенной службы от 7 сентября 2012 г. № 1809 «Об утверждении Временного порядка категорирования участников внешнеэкономической деятельности на основе критериев, характеризующих участников внешнеэкономической деятельности» // Документ опубликован не был. Информационно-правовой портал «Гарант».

человека, окружающую действительность и тем самым «объективизирует» в содержании информационного общества собственные индивидуальные черты социальности. Информационное общество отличается от традиционного общества тем, что в нем доминируют не только традиционная промышленность, но сфера услуг, информация, знания, информационные услуги, и все отрасли, связанные с их производством (телекоммуникационная, компьютерная, телевизионная). Тем самым информационное общество все более быстрыми темпами создает новые рабочие места, а информационные технологии становятся доминирующими в экономическом развитии. Несомненным достоинством информационного общества является и то, что оно является важным средством преодоления информационной закрытости. Правда, информационное общество имеет и свои недостатки. В их числе: наличие определенных угроз социального, культурного, религиозного, этнического, иного характера. Не случайно исследователи отмечают, что современное информационное общество представляет собой информационно-виртуальный нообиогеоциноз, в котором органические продукты деятельности тесно переплетены с искусственными, а реальное неотделимо от виртуального. Средства массовой информации все меньше оставляют возможностей интеллектуального освобождения человека, свободы выражения мысли, свободы от навязанной со стороны идеи, от чужой воли проводимой с экрана телевизора. Все активнее используется манипуляция общественным сознанием, одной из целей которой является формирование «клипового сознания»<sup>476</sup>.

Видимо, не стоит подвергать сомнению правильность приведенного суждения. В тоже время не имеет смысла спорить и с объективными законами информационных революций. Они неумолимы. Конец XX, начало XXI века характеризуется быстрыми темпами развития информационной индустрии, информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Важнейшими составляющими информационной индустрии являются достижения в области компьютерной техники и средств связи. Они тесно связаны с производством технических средств, методов, приемов для производства новых знаний, информированности населения.

Известно, что очередному этапу развития информационного общества послужило принятие Окинавской хартии «О глобальном информационном обществе». Документ был принят главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 года. В плане человеческого измерения (в широком смысле этого слова) его прогрессивность очевидна. И в плане общечеловеческом, и социальном, и экономическом, и политическом, и техническом, и гуманитарном, и ином. В документе подчеркивается, что в XXI веке информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) оказывают революционное воздействие на образ жизни людей, их образование и работу, а также взаимодействие правительств и гражданского общества. ИКТ дают возможность частным лицам, фирмам и сообществам более эффективно и творчески решать экономические и социальные проблемы, содействовать людям и обществу в использовании знаний и идей, гражданам полнее реализовать свой творческий потенциал, государству и власти стимулировать социальное согласие, укреплять демократию, охранять и

<sup>476</sup> Подробнее об этом см.: Наим М. Правовые вопросы ФЦП «Электронная Россия» // Правовые вопросы связи. № 2. 2005. С. 20.

защищать права человека. В хартии отмечаются глоболизирующие начала информационного общества, особо выделяются принципы и ценности его устойчивости, такие как свободный обмен информацией и знаниями, взаимная терпимость и уважение к особенностям других людей. В документе значительное внимание уделяется вопросам информационной безопасности, защиты важных информационных структур, преодоления электронно-цифрового разрыва внутри государств и т.д.

К числу задач и важнейших направлений, способствующих реализации экономических, социальных и культурных преимуществ информационного общества относятся: открытость; эффективная конкуренция и использование нововведений, а также преимуществ новых информационных технологий; развитие людских ресурсов, способных отвечать требованиям века информации; активная реализация информационных технологий в государственном, муниципальном и частном секторах; развитие эффективного механизма защиты частной жизни потребителя и частной жизни граждан при обработке личных данных и многое другое<sup>477</sup>.

В этой связи не будет ошибкой утверждение, что успешная модернизация всех сфер общественной жизни в России во многом зависит не только от качества власти, но и от веры людей в положительные результаты реформирования, включая строительство информационного общества. Такую веру обеспечивают открытость, прозрачность, гласность. Последняя дает возможность гражданам вести дискуссии способами, методами и в формах, не запрещенных законом. Тем самым, информационное общество можно называть обществом законных информационных возможностей. Оно же характеризуется важнейшими стратегическими, перспективными возможностями овладения умами людей на идейной, либо на материальной основе. Так, в России потребляемая населением информация «все больше определяет вес и значение материальных явлений»<sup>478</sup>. Поднимающиеся страны вслед за усилением позиций в экономике и в сфере безопасности перейдут к активной борьбе и за влияние в идейной сфере<sup>479</sup>.

Попутно заметим, что в нашей статье термины «открытость», «прозрачность», «гласность» понимаются как равнозначные. Правда, и другими исследователями они нередко используются в научных трудах в качестве тождественных категорий, хотя и отмечается их определенная специфика. Речь в данном случае идет об их содержательном аспекте<sup>480</sup>. Что же касается категориального аппарата проблемы человеческого измерения гласности в информационном обществе, то такой подход, на наш взгляд, не должен отрицательно повлиять на суть научного анализа.

Гласность есть открытость, доступность информации о деятельности учреждений, организаций, должностных лиц. Гласность - выработанное наукой понятие, которое по своей функциональной значимости близко к категории свобода слова, но не адекватное ему. Самым действенным средством гласности

<sup>477</sup> См.: Окинавская хартия Глобального информационного общества // <http://arcMve.kremlin.ru/text/docs/2000/07/123786.shtml> (дата обращения: 07 января 2013 года).

<sup>478</sup> Караганов С. В чем сила брат? // Российская газета. 2012. 28 ноября.

<sup>479</sup> Подробнее об этом см.: Там же.

<sup>480</sup> См. напр.: Аносова Л. С. Конституционный принцип гласности судопроизводства: правовое регулирование и практика реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10,14-15.

является информация. И в этом смысле, гласность в информационном обществе есть важнейшее средство общественного прогресса. Ростки гласности, как правило, проявляются в условиях демократических преобразований, а набирают силу там, где функционирует гражданское общество. В структурной основе гражданского общества всегда присутствует корпорации (профессиональные, непрофессиональные), использующие в своей деятельности информационные технологии. Это позволяет гражданам активнее и качественнее контролировать государство и должностных лиц. Прежде всего, с помощью компьютерных средств и средств связи, информационно-телекоммуникационных систем, методов искусственного интеллекта, то есть всей совокупности методов и средств, используемых в области информатизации общества<sup>481</sup>.

Человеческое измерение - это конкретное направление в определении прогресса государственности, оцениваемое признанием универсальности прав человека и возможностей их соблюдения и защиты. Юридические основы человеческого измерения гласности заложены, прежде всего, в Основном законе страны. В частности, в ст. 2, ч. 1 и 2 ст. 13, ст. 29, ч. 3 ст. 15, ст. 17, ст. 23, 24, 29, ч. 3 ст. 41, ст. ст. 42, 45, 46 и других статьях Конституции России. Правовая, нравственная, политическая, гуманитарная и иная база человеческого измерения гласности четко просматривается и в международных документах универсального и регионального уровня. Так, в ст. 19 Всеобщей Декларации прав человека записано: «Каждый человек имеет право <...> получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»<sup>482</sup>.

Теоретическая модель человеческого измерения гласности названной статьи выражена в форме субъективного права. Ее социально-юридическая конструкция довольно сложна и характеризуется «многослойным» научным аппаратом и требует основательного научного толкования. Например, что следует понимать под терминами «информация» и «идеи»? В чем их различие? Какой смысл следует вкладывать в понятие «любые средства»? и т.д. Сказанным хочу подчеркнуть, что человеческое измерение - это не просто качественная и количественная оценка состояния явления. Оно может рассматриваться и в иных ракурсах: теоретической модели, конструкции, комплексного института, средством измерения эффективности и других аспектах.

Человеческое измерение<sup>483</sup> гласности в информационном обществе - это качественная и количественная оценка населением степени законных возможностей его доступа, получения, распространения информации об экономических, политических, социальных, экологических, иных процессах, происходящих внутри страны и в мире, на основе принципов открытости субъектов, а также прозрачности источников информации.

<sup>481</sup> См. напр.: Черкасов В. Н, Куриленко Ю. А. Что изменилось в законе? (Федеральный закон «Об информационных технологиях и о защите информации») // Информационная безопасность регионов. № 1. 2007. С.44-47; Просвирин Ю. Г. Вопросы электронного правительства. В кн. Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы. Вып. 5. Ч. 2. Административное и муниципальное право. ВГУ. 2009. С. 380-400.

<sup>482</sup> См.: Права человека : сб. международных документов. М., 1998. С. 15.

<sup>483</sup> Подробнее о понятии «человеческое измерение» см.: Мордочев А.С. Человеческое измерение как условие развития и укрепления национальной безопасности // Вестник СГЮА. 2012. № 3(85). С.17-26.

Человеческое измерение гласности как явление - сложное и многомерное. Какой бы оценочный критерий не взять: экономический, политический, нравственный, правовой, он требует самостоятельного углубленного научного анализа. Но даже в своей видовой совокупности в одном, даже нескольких исследованиях с помощью методологии человеческого измерения гласности в информационном обществе трудно, например, раскрыть влияние информационных технологий на политические процессы, происходящие в стране и в мире, тем более, не упуская из виду особенности глобализации. Соответственно, к научному анализу человеческого измерения гласности в информационном обществе автор настоящей статьи подходит осторожно. Он осознает, что проблема в обозначенном аспекте ставится впервые и носит исключительно постановочный характер.

Современное российское общество и политиками, и учеными, и общественностью оценивается с разных позиций<sup>484</sup>. И дело тут не только в политическом плюрализме, что естественно по определению. Вопрос в том, что подчас лица, придерживающиеся одних убеждений, либо объединенные корпоративными интересами судят о состоянии современного российского общества неоднозначно. Так, В Послании Президента В. Путина Федеральному Собранию РФ подчеркивается, что российское общество это общество, которое за 12 лет нового века прошло этап восстановления. Оно политически стабильное, экономически динамично развивающееся (несмотря на мировой кризис), социально ориентированное, стремящееся к развитию новых новаторских технологий, сохранению и приумножению своего геополитического потенциала в глобализирующемся мире. В тоже время глава государства признает, что российское общество не лишено недостатков. В их числе: социальное неравенство, низкая эффективность государственной власти, невысокий моральный авторитет государства, несправедливость, коррупция, насилие, должностные злоупотребления и т.д.<sup>485</sup>. В борьбе с названными и другими явлениями В. Путин уделяет внимание технологиям информационного общества. Речь идет об общественном контроле, общественном мнении, средствах массовой информации. Правда, Президент обосновано считает, что и в «рыночных отношениях СМИ не должны выставлять на продажу и торговать объективностью своей информации, а должны руководствоваться в своей работе интересами всего общества, высокими нравственными принципами»<sup>486</sup>. Тем самым глава государства обозначил свое видение системы элементов (принципов) человеческого измерения гласности - СМИ, которая (при соответствующих условиях) вполне может быть применима и к иным методам и приемам информационных технологий. По степени реализации принципы можно классифицировать на два вида: специальные и духовно-нравственные. К специальным принципам относятся объективность, достоверность, открытость, прозрачность и другие. Например, их научный анализ весьма важен при освещении темы деофшоризации российской экономики и прозрачности

<sup>484</sup> См. напр.: Караганов С. В чем сила брат? // Российская газета. 2012. 28 нояб.; Губенко Н. Какое царство абсурда! // АиФ. № 49. 2012. С. 3.

<sup>485</sup> См.: Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2012.13 дек.

<sup>486</sup> Там же.



офшоров, раскрытия налоговой информации, о которых говорил Президент в своем послании Федеральному Собранию<sup>487</sup>.

К духовно-нравственным принципам следует отнести гуманизм, уважение, честь и достоинство, заботу, справедливость, патриотизм. Именно названные и другие принципы, реализуемые в информационных технологиях, способны создать «моральный авторитет государства - это базовое условие развития России»<sup>488</sup>. Н. Губенко, как бы подтверждая высказанную мысль, справедливо пишет, что «в основе всякого нормального государства лежит уважение к человеку. Не уважаете наше прошлое - как тогда можно уважать настоящее и будущее»<sup>489</sup>.

Известно, что гласность есть один из показателей демократии. Демократия очерчивает пределы допустимой в обществе гласности. Интегрированная демократия гласность, наряду с другими общечеловеческими ценностями (свободой, равенством, справедливостью), служит обязательным критерием измерения ее качества. Правда, в практической жизни человеческое измерение качества демократии провести не просто. Достаточно сказать, что немногие лидеры государства решаются на признание слабости демократических институтов в своем отечестве и тем более публично высказываются о том, что имеет место посягательство на политические и гражданские свободы. Поэтому проблема гласности при невысокой политической и правовой культуре власти и граждан остается актуальной и в XXI веке. Сказанное относится и к России, и другим странам мира. Конечно, проблема гласности не исчерпывается этим простым тезисом. Она гораздо сложнее и объемнее. В частности речь идет о научном познании взаимосвязи гласности и свободы, гласности и пределов ее ограничения, гласности и общественного мнения и других. Что же касается некоторых современных реалий относительно состояния демократии в современном мире, то они, по данным некоторых неправительственных организаций, следующие. Так, неправительственная организация The Freedom Hous оценивает постсоветское пространство и страны Средней Азии в качестве наиболее «репрессивных» мире. В докладе организации отмечается, что ситуация с правами человека в странах бывшего СССР в 2012 году существенно ухудшилась. В целом же, по данным The Freedom Hous, за 2012 год уровень демократии заметно снизился в 27-ми государствах мира. К числу «несвободных» стран и территорий, ситуация в которых является наиболее тяжелой, отнесены Белоруссия и Южная Осетия. Низкие позиции в рейтинге свободы заняли Туркменистан и Узбекистан, а также еще пять стран, включая Северную Корею, Сирию, Саудовскую Аравию. Эксперты организации оценивали показатели экономических и личных свобод в 195-ти государствах мира. Учитывались такие факторы, как свобода слова, вероисповедания, возможная дискриминация по отношению к женщинам, сексуальным меньшинствам, а также экономическое положение и охрана личности и личного имущества.

<sup>487</sup> См.: Там же. На конец 2012 года в перечне офшоров значились 42 страны. Министерство финансов России исключило Кипр из черного списка офшорных зон. В этой связи Н. Кричевский, профессор, д-р экон. наук, задается вопросом: «Это и есть обещанная борьба с офшорами? Ведь наша казна понесет значительные убытки, зато владельцы кипрских офшоров окажутся в плюсе» // См.: Кричевский Н. Нет офшорам? // АйФ. №3. 2013. С. 5.

<sup>488</sup> См.: Кричевский Н. Нет офшорам? // АйФ. № 3. 2013. С. 5.

<sup>489</sup> Губенко Н. Какое царство абсурда! // АйФ. № 49. 2012. С. 3.

Всего по итогам 2012 года «несвободными» The Freedom House признала 47 стран или 24 % от всех государств мира. Организация имеет свои критерии человеческого измерения прав человека. Так, гражданские свободы оцениваются по возможности выражать свое мнение, иметь «личную автономию» от государства, по степени защищенности прав меньшинств. Каждый критерий оценивается по семибалльной шкале, при этом 1 балл означает лучший показатель, а 7 - худший.

Россия с 2005 года неизменно находится в рейтинге «несвободных» стран, набирая 6 баллов по критерию политических прав и 5 - гражданских прав, организация считает, что интернет в России «частично свободен». По рейтингу свободы Россия заняла 172 место<sup>490</sup>.

В словарном фонде научной литературы гласность определяется как нечто доступное для общественного ознакомления и обсуждения, как принцип, проявление и форма выражения демократии, элемент социального механизма демократизации общества, а также общественного самоуправления, самоконтроля, развития творчества масс<sup>491</sup>.

Сущность гласности заключается в открытости, публичности и доступности информации, возможности ее использования в интересах личности и общества. Содержание гласности состоит в открытости деятельности субъектов политической системы, институтов гражданского общества; доступности организаций, учреждений и должностных лиц; обнародовании принятых решений; выявлении, изучении и учете общественного мнения; свободе слова; гарантии защиты конституционных прав и свобод и т.д.

Гласность есть выражение социальной справедливости, которая выполняет важную роль в регулировании общественных отношений, в частности, в сфере прав человека. Не случайно, как уже отмечалось, политологи полагают, что гласность - это выработанное отечественной политической мыслью понятие, тождественное понятию свобода слова, нередко используемое для его замены, хотя и неадекватное ему<sup>492</sup>.

Гласность - закономерное явление в жизни гражданского общества и его духовном развитии, живое воплощение функционирующего политического организма, эффективное средство защиты прав и свобод, чести и достоинства человека. Гласность формирует общественное сознание и мнение. В свою очередь, общественное мнение определяет формы гласности, ее содержание и пределы. Возможности защиты личности с помощью гласности разнообразны, но главная роль отводится плюрализму мнений. В правотворчестве многообразие мнений проявляется через альтернативные проекты законов, через уважение большинством парламентариев точек зрения меньшинства. В правоприменении - через критику закона или решений, принимаемых государственными органами или должностными лицами.

<sup>490</sup> Freedom House: репрессии в СНГ нарастают // [http://vvvvvv.blx.eo.uk/russicin/russici/2013/01/130116\\_freedom\\_house\\_index\\_2013.shlml](http://vvvvvv.blx.eo.uk/russicin/russici/2013/01/130116_freedom_house_index_2013.shlml) (дата обращения: 17 января 2013 года).

<sup>491</sup> См.: Болдонов А., Башинова Т., Тармаханов Е. Краткий словарь-гlossарий по политологии // <http://www.politike.ru/dictionary/437/word/glasnost> (дата обращения: 12 декабря 2012 года).

<sup>492</sup>См.: Политология. Политический словарь. М., 1993. С. 61.

Правильно пишет Л.А. Гордон, что «в сложном современном обществе система, построенная на плюрализме и на взаимной критике, предпочтительнее авторитарно-монологичной. Именно поэтому политическая реформа, связанная с развитием политического плюрализма, есть такая же необходимость и общественная потребность обновления общества, как и реформа экономическая»<sup>493</sup>.

Важнейшим сущностным элементом гласности является открытость. Она же (открытость) есть и показатель ее человеческого измерения, и неотъемлемое свойство демократической политической власти, и средство свободного доступа к коммуникациям всеми субъектам политической системы и гражданского общества. Открытость и принцип функционирования политической власти, пишет Л.А. Лепикова, основывается и на механизмах демократического взаимодействия политической власти и гражданского общества, где ее партнером является гражданское общество, имеющее эффективные рычаги контроля<sup>494</sup>. Гражданское общество и демократическая политическая власть - две стороны социума, независимые друг от друга, но они, как представляется, одновременно и ограничивают, и контролируют друг друга<sup>495</sup>.

Гласность ученые нередко рассматривают в качестве общечеловеческой ценности, которая выражает субъективное право открыто выражать суть своих интересов, добиваться реализации этих интересов<sup>496</sup>. Правда, не следует забывать о том, что названным правом обладают и физические лица, и коллективные субъекты правовых отношений. Гласность - политический термин, обозначающий максимально возможную открытость в деятельности государственных и негосударственных организаций и учреждений, а также свободу информации.

Гласность - весьма эффективный инструмент идеологии и политики. Пользоваться этим инструментом нужно очень умело и осторожно. Политический аспект человеческого измерения гласности может характеризоваться не только позитивными, но и негативными, даже разрушительными последствиями, о чем свидетельствует трагическая история распада СССР. Однако и в советское время гласность справедливо оценивалась как руководящий процесс внутри страны и на международной арене, как средство социально-экономического и духовного возрождения общества, как условие реализации самоуправления народа. Более того, обосновывалась идея создания правовых гарантий гласности, утверждались основные принципы ее развития: неотъемлемое право каждого гражданина на получение по любому вопросу общественной жизни полной и достоверной информации, не составляющей государственной и военной тайны; право на открытое и свободное обсуждение любой общественно значимой темы.

<sup>493</sup> Гордон Л. А. Возможен ли плюрализм в советском обществе // Перестройка, гласность, демократия, социализм М., 1989. С. 327.

<sup>494</sup> Подробнее об этом см.: Лепикова Л. А. Открытость политической власти: технологический анализ : дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2007.

<sup>495</sup> См. напр.: Дидебашвили П. Г. Демократия и гражданское общество как специфический критерий прогресса общества // Человек постсоветского пространства : сб. конф. Вып. 3 / под ред. В. В. Парцевания. СПб., 2005. С. 227-236.

<sup>496</sup> См. напр.: Бутенко А. П., Миронов А. В. Сравнительная политология в терминах и понятиях : учебное пособие. М., 1998.

В плане теории такое понимание гласности возражений не вызывает. На практике ее сущностное и содержательное начало и коммунистами, и «демократами» было реализовано так, что самый устойчивый и вполне обоснованный ряд гуманитарных ценностей подвергся деформации. В их числе категории «демократия» и «свобода». Это девальвировало политическое и правовое сознание общества. «У людей, - пишет О.И. Цыбулевская, потерянно ясное представление о самих себе, о долговременных целях и ценностях»<sup>497</sup>. Аналогичную мысль выражает В.Н. Синуков<sup>498</sup>.

Интересны суждения С.Г. Кара-Мурзы относительно гласности в эпоху перестройки. Он справедливо утверждал, что гласность потеряла всякие разумные очертания, а свободное мнение интеллигенции сводилось к очернению собственной страны, ее исторического прошлого. В итоге он приходит к выводу, что гласность есть порождение концепции прозрачности (И. Бентам), и эффективна там, где функционирует общественное мнение, которое не терпит ни одной затаенной области<sup>499</sup>.

Сдержано, но позитивно оценивает «перестройку» и ее составляющую - гласность, Е.А. Лукашева. Одновременно она скептически относится к «демократической деятельности» Б.Н. Ельцина, оговариваясь, что «демократом» он стал в противоборстве с М.Г. Горбачевым и научился произносить нужные слова под аплодисменты интеллигенции и доверчивое ликование толпы»<sup>500</sup>.

Понятие гласности может быть использовано как исходное, базовое для решения ряда теоретических и практических вопросов. В частности, вопросов совершенствования основ конституционного строя, повышения общей и правовой культуры населения, ее позитивного (негативного) влияния на социально-регулирующую деятельность и правовое поведение субъектов политической системы.

Заметим попутно, что подобный подход уже нашел свое выражение в научной литературе. Авторы комментария к Конституции РФ, в частности, утверждают, что закрепление принципов идеологического и политического многообразия в главе «Основы конституционного строя» подчеркивает важность того, что отныне государство гарантирует гражданам: никто не будет подвергаться, как в недавнем прошлом, преследованию за свои убеждения и участие в общественной жизни с точки зрения оппозиции<sup>501</sup>.

Конституционное закрепление идеологического и политического плюрализма - черта подлинно демократических государств. Так, в ст. 3 Конституции Итальянской Республики записано: «Все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равные перед законом права и свободы без различия пола, расы, языка, религии, политических убеждений, личного и общественного положения». Ст. 49 Конституции констатирует право граждан свободно объединяться в партии, чтобы только демократическим путем определять национальную политику. Аналогичные положения находят отражение в ст. 21 Конституции Японии.

<sup>497</sup> Цыбулевская О. И. Мораль. Право. Власть. Саратов, 2004. С. 10.

<sup>498</sup> См.: Синуков В. Н. Российская правовая система. М., 2010. С. 271, 275, 284 и др.

<sup>499</sup> Подробнее об этом см.: Кара-Мурза С. Г. Потерянный разум. М., 2005.

<sup>500</sup> Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М., 2011. С. 291.

<sup>501</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994. С. 105,148.

Ядром гласности является информация. Представляется, что согласно итоговому документу Венской встречи представителей государств-участников СБСЕ от 15 января 1989 года информацию можно исследовать в двух аспектах: 1) как принцип укрепления безопасности и сотрудничества в Европе и мире; 2) как условие, способствующее расширению знаний о правах человека. Принципу укрепления безопасности в человеческом измерении посвящен первый раздел документа «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе» и его подраздел, названный «Принципы». Здесь четко сформулирован принцип информированности, содержание которого включает: во-первых, издание и распространение международных документов по правам человека, ознакомление и доступ к ним всех лиц в своих странах, в частности, через сеть публичных библиотек; во-вторых, опубликование и доступность для граждан всех законов, административных правил и процедур, относящихся к правам человека; в-третьих, информирование населения об эффективных средствах правовой защиты. Речь идет о праве лица апеллировать к исполнительным, законодательным, судебным или административным органам; о праве на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки независимым и беспристрастным судом, включая право выдвигать юридическую аргументацию и быть представленным адвокатом по своему выбору; о праве быстро и официально быть уведомленным (как правило, в письменной форме) о решении, принятом по любой апелляции, включая юридические основания, на которых основывалось решение.

Информацию можно рассматривать и в качестве условия, фактора, средства, формы, содействующих постоянному расширению знаний о правах человека. Речь идет: об усилиях мирового сообщества, направленных на облегчение более свободного и широкого распространения любой, не посягающей на безопасность государства и не связанной с пропагандой насилия, войны и тому подобной информации; о поощрении сотрудничества в области информации и улучшения деловой работы журналистов; о соблюдении государствами международных обязательств в результате поиска, получения, распространения и обеспечения отдельным лицом свободного выбора источников информации; об устранении любых ограничений, несовместимых с вышеупомянутыми обязательствами по международному договору и международным обязательствам; об издании официальных информационных бюллетеней по правам человека; об использовании всех возможностей современных средств связи, включая кабельную и спутниковую, для обеспечения более свободного и широкого распространения всех форм информации; о поощрении радиовещания и телевидения, освещающих различные аспекты жизни в других государствах, включая организацию и проведение телемостов; о недопущении ограничительных мер по отношению к журналистам, таких, как лишение журналиста аккредитования или выдворение его или органа информации из-за идейной тематики репортажей; о признании и уважении авторского права и т.д.<sup>502</sup>.

Информация - сложный, многоплановый дуализм. С одной стороны, информация представляет собой разновидность духовных гарантий обеспечения всеобщих прав и свобод человека и гражданина, с другой стороны, выступает в

<sup>1</sup> См.: Международная защита прав и свобод человека : сб. документов. М., 1990. С. 80-98.

качестве важнейшего средства охраны и защиты частной жизни индивида. В ст. 24 Конституции России записано: «Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются».

Конституция России в ст. 29 гарантирует и свободу массовой информации как одну из основ свободы мысли, слова, убеждений. Свобода информации - это, прежде всего, свобода выбора средств массовой информации, свобода печати, право каждого отдельного гражданина беспрепятственно получать информацию из общедоступных источников. Свобода печати составляет опору гласности, тем самым является объективным условием для функционирования современной демократии. Расширение площадей гласности и плюралистического обмена мнений не должно сопрягаться с понижением культурного и этического уровня дискуссий. Компетентность и добросовестность, доступность и научная обоснованность, принципиальность и жизненная реальность, объективность и соответствие интересам и нуждам населения - определяющие качественные параметры человеческого измерения гласности, ее важнейших средств - свободы печати, свободы выбора гуманитарных ценностей.

*О.В. Нардина*

#### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМ УГРОЗАМ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ**

Конец XX века положил начало трансформации общества от индустриального к информационному<sup>503</sup>. Сегодня информационная сфера охватывает не только СМИ, но и телекоммуникации, информационные системы и ресурсы, всю совокупность производств и отношений, связанных с созданием, хранением, обработкой, демонстрацией, передачей информации во всех ее видах. Эти новые средства массовой коммуникации, информационные и телекоммуникационные технологии представляют уникальные возможности для быстрого и эффективного развития как государства в целом<sup>504</sup>, так и отдельно взятой личности.

Конституция РФ определила основные права и обязанности субъектов в сфере информационных отношений, базирующиеся на принципах свободы личности и презумпции открытости информации. Причем, важнейшую конституционную составляющую информационно-правового статуса человека и гражданина в РФ представляет собой реализация права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом.

Однако информационные права, так же как и многие другие не носят абсолютного характера. Конституция РФ исходит из того, что осуществление

<sup>503</sup> Изменения в индустрии коммуникации и информации произошли молниеносно. По расчетам инвестиционного банка Morgan Stanley Dean Witter на то, чтобы достичь 50-миллионной аудитории Интернету понадобилось всего 4 года, в то время как радио - почти 40 лет, а телевидению - 13. См.: Иванова Р. Интернет-реклама растет в два раза быстрее традиционной // [http:// www.cnews.ru/reviews/free/2001/ adv/](http://www.cnews.ru/reviews/free/2001/adv/)

<sup>504</sup> На современном этапе развития общества информационные ресурсы государства становятся в один ряд с другими важнейшими ресурсами - природными, трудовыми, финансовыми и иными, составляющими его потенциал.

информационных прав может войти в противоречие с другими коллективными или индивидуальными интересами, выраженными в форме фундаментальных прав. Поэтому уже в самой Конституции РФ заложены определенные ограничения реализации информационных прав и свобод. Так, ст.ст. 23, 24 ограничивают свободу операций с информацией закреплением права на неприкосновенность частной жизни и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. П. 2 ст. 29 прямо запрещает «пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду. ... пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Ст.ст. 55, 56 ограничивают реализацию информационных прав в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения «защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В настоящее время у Российской Федерации, как и у других стран, имеется причина пойти по пути указанных ограничений, так как «в период глобализации быстрое развитие информационных технологий и новых систем телекоммуникаций и компьютерных сетей сопровождается злоупотреблением этими технологиями»<sup>505</sup>. Осознавая эти угрозы, международное сообщество в целом и каждая страна в частности пытаются обеспечить информационную безопасность, защитить информационно-коммуникационные системы и ресурсы. Поэтому для Российской Федерации информационная безопасность становится весьма значимой составляющей национальной безопасности. Более того, ее роль и в дальнейшем будет возрастать в условиях динамично развивающегося высокотехнологического общества.

В рамках настоящей статьи мы постараемся рассмотреть проблемы обеспечения информационной безопасности в связи с распространением кибертерроризма.

Появление кибертерроризма связывается с использованием отдельными лицами методов и средств воздействия на информационные массивы и коммуникационные системы, способных:

- вывести из строя важнейшие объекты промышленности, связи, энергетики, транспорта, экологического контроля, аэропорты, пункты управления стратегическими силами;

- разрушить программное обеспечение и уничтожить важные государственные и корпоративные базы данных защищенных компьютерных систем;

- сделать доступной конфиденциальную информацию о частной жизни путем взлома систем сбора и хранения данных о личности (медицинская информация, метрические данные, сведения о занятиях и доходах граждан и др.);

- нарушить приватный информационный обмен между частными лицами;
- посеять панику среди населения и др.

Несмотря на важность научного осмысления информационных угроз и роли государства в процессах формирующегося информационного общества, наука «пока еще далека от глубокого и концептуально целостного осознания

<sup>505</sup> Бангкокская декларация от 25 апреля 2005 г. «Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия» // [http://www.mi.org/russian/events/11thcongress/bangkok\\_decl.pdf](http://www.mi.org/russian/events/11thcongress/bangkok_decl.pdf)

взаимосвязи новых информационных технологий с терроризмом и контртеррористической деятельностью»<sup>506</sup>. На наш взгляд, такая ситуация складывается из-за проблем, носящих как объективный, так и субъективный характер. К объективным причинам можно отнести:

- новизну сферы правового регулирования;

- отсутствие устоявшейся теоретической основы для развития законодательства.

К субъективным:

- чрезмерно высокую скорость морального старения технологий;

- отставание правовой культуры общества от технических навыков специалистов;

- отсутствие базовых знаний в сфере компьютерных технологий у потребителей соответствующей продукции и услуг;

- непонимание истинных угроз и последствий совершения таких преступлений со стороны потенциальных жертв.

Эти и многие другие причины негативным образом сказываются на формировании эффективных правовых норм и механизмов, регулирующих отношения, связанные с информационной безопасностью личности, общества и государства.

В Российской Федерации вопрос обеспечения безопасности киберпространства поднят на уровень проблем национальной безопасности страны. В частности, в Стратегии развития информационного общества в РФ<sup>507</sup> подчеркивается, что одной из основных целей государства в настоящее время является «противодействие угрозам использования потенциала информационно-коммуникационных технологий для нанесения ущерба национальным интересам России». А в Доктрине информационной безопасности РФ<sup>508</sup> среди внешних угроз особенно выделена «деятельность международных террористических организаций».

Несмотря на пристальное внимание государства к проблеме обеспечения информационной безопасности и множество программных документов<sup>509</sup>, актуализирующих эту задачу, законодательство РФ не соответствует:

- масштабу сформировавшихся в информационной сфере угроз;

- сбалансированным интересам личности, общества и государства;

- многообразию сложившихся отношений по реализации права на доступ к информации.

<sup>506</sup> См.: Ведякин М.В. Международный терроризм: новые угрозы // <http://www.auditorium.ru/aud/v/index>.

<sup>507</sup> Стратегия развития информационного общества в РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008.16 февраля.

<sup>508</sup> Поручение Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности РФ» // Российская газета. 2000. 28 сентября.

<sup>509</sup> Помимо перечисленных документов, важную роль в процессе формирования системы информационной безопасности играют Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. (См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.); Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года.» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489) и др.



Развитие систем телекоммуникаций и формирование рынка информационных услуг предполагает необходимость достаточно четкого правового регулирования. Оно должно быть направлено, прежде всего, на обеспечение информационной безопасности личности, реализацией права на доступ к информации, защиты информационно-телекоммуникационной инфраструктуры единого информационного пространства. Принятые за последние годы законы от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»<sup>510</sup>; 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»<sup>511</sup>, УК РФ<sup>512</sup> и др. не создают реальных правовых условий, способствующих информационной защищенности личности, общества и государства. Так, например, в ст. 16 «Защита информации» Закона № 149-ФЗ говорится лишь о необходимости принятия правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение защиты информации (конфиденциальной и отнесенной к государственной тайне) от несанкционированного доступа. Защита информационных технологий и средств их обеспечения Законом не предусматривается. Ст. 7 «Защита сетей связи и сооружений связи» Закона № 126-ФЗ обращена лишь к операторам связи, которые «должны учитывать необходимость защиты средств связи и сооружений связи от несанкционированного доступа к ним».

Считаем, что отсутствие консолидированного акта, регламентирующего вопросы обеспечения информационной безопасности, приводит к несбалансированности всего информационного законодательства, и как следствие этого, к отсутствию необходимых гарантий реализации конституционных прав и свобод граждан в области получения информации и пользования ею. Преодоление данной ситуации возможно путем разработки комплексного нормативного акта - ФЗ «Об информационной безопасности РФ», в котором должны быть сформулированы правовые основы государственной политики в области противодействия угрозам национальной безопасности РФ в информационной сфере, и в частности подробно регламентированы вопросы обеспечения защиты информационных ресурсов от несанкционированного доступа и безопасности информационных и телекоммуникационных систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории РФ. В ходе принятия данного акта законодатель должен решить сложную проблему. Закон не должен противоречить нормам Конституции РФ, гарантирующим права и свободы человека в области получения информации и пользования ею, и в то же время обеспечивать все аспекты информационной безопасности страны:

урегулировать формирование и использование информационных ресурсов, сбор, хранение, обработку, распространение информации; создание и использование информационных технологий;

- сформировать стандарты обеспечения информационной безопасности;
- разграничить компетенцию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области обеспечения

<sup>510</sup> Федеральный закон РФ от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Российская газета. 2003. 10 июля.

<sup>511</sup> Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Российская газета. 2006. 29 июля.

<sup>512</sup> уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1996. № 25. Ст. 2954

безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем, развернутых на территории РФ;

наметить основные этапы профилактики и пути борьбы с киберпреступлениями и др.

Отдельного системного нормативно-правового регулирования требует так же решение проблемы обеспечения информационной безопасности критически важных объектов информационной и телекоммуникационной инфраструктуры. Отсутствие правовых механизмов регулирования процессов проектирования, создания и эксплуатации информационно-телекоммуникационных систем с учетом их значимости отрицательно сказывается на обеспечении безопасности личности, общества и государства, особенно в свете возрастающей террористической угрозы.

Принятие ФЗ «Об обеспечении информационной безопасности критически важных объектов информационной и телекоммуникационной инфраструктуры» позволит урегулировать отношения в сфере обеспечения защиты информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, влияющей на безопасность в информационной сфере от актов незаконного вмешательства или деструктивного воздействия, которые могут привести к значительным негативным последствиям. В данном законе необходимо:

- определить перечень информационно-телекоммуникационных систем, а так же других составляющих информационной инфраструктуры к объектам, имеющим критическое значение для безопасности личности, общества и государства (системы управления федеральных органов государственной власти, управление войсками и оружием, обеспечение банковской и финансовой стабильности и др.);

- регламентировать организационно-правовые особенности обеспечения информационной безопасности критически важных объектов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

- создать единую систему государственного контроля за состоянием безопасности критических информационно-телекоммуникационных объектов;

- разработать требования по реализации мер обеспечения информационной безопасности критически важных объектов информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;

предусмотреть проведение организационных мероприятий, контролирующих состояние информационной безопасности всех органов и организаций критически важных объектов информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и др.

К значительному снижению угрозы совершения и результативности кибератак способно привести развитие отечественного производства конкурентоспособных средств информации и связи. В настоящее время информатизация как государственных, так и коммерческих структур осуществляется в основном на базе зарубежной технологии и компьютерной техники. На «приобретение импортных аппаратно-программных средств наша страна тратит 12 миллиардов долларов в год. Бесконтрольная информатизация привела к «захвату» импортными технологиями практически 90 % российского информационного рынка»<sup>513</sup>.

<sup>513</sup> Сабов А. У чужого компьютера. Информация для верующих и неверующих в интеллектуальный потенциал России // Российская газета. 2006. 28 июля.

На заседаниях Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества неоднократно подчеркивалось, что «Россия по ключевым показателям в области информационных технологий сильно отстает»<sup>514</sup> не только от развитых стран, но и таких развивающихся как Китай, Индия, Малайзия. Причем это отставание в последние годы не сокращалось, а продолжало нарастать. Так, в международном рейтинге (за 2010 г.) сетевого развития, Россия заняла 74-е место среди 170 стран мира (2009 г. - 72-е место)<sup>515</sup>. Подобное отставание отечественных информационных технологий способствует:

- снижению конкурентоспособности российской информационно-телекоммуникационной продукции как на внутреннем, так и на внешнем рынке;
- возрастанию зависимости российской информационной инфраструктуры от иностранных производителей компьютерной и телекоммуникационной техники, а так же программного обеспечения;
- повышению вероятности несанкционированного доступа к обрабатываемой информации.

Технологическая зависимость России недопустима, ее необходимо немедленно устранять. Доктрина информационной безопасности РФ в силу наметившейся угрозы технологической зависимости РФ в области информационных технологий, рекомендует всем органам государственной власти отдавать предпочтение отечественным образцам, если они не уступают импортным аналогам. Но так как Доктрина носит лишь рекомендательный характер, законодатель не запретил использование импортного программного обеспечения даже важнейшими государственными системами, такими как, военно-промышленный комплекс, энергетика, транспорт и др.

Для того чтобы ослабить информационно-техническую зависимость нашего государства и на равноправной основе включиться в мировую информационную систему государство должно принять Федеральную целевую программу, направленную на развитие отечественных современных информационных технологий. Реализация этой программы должна способствовать:

- повышению бюджетного финансирования приоритетных направлений фундаментальных и прикладных исследований в области информационных технологий;
- подготовке профессиональных кадров. В числе наиболее дефицитных профессий - разработчики программного обеспечения, системные интеграторы, специалисты по сетевой безопасности, методам восстановления информационных систем после нападений и др. аспектам кибербезопасности<sup>516</sup>;
- прекращению оттока за рубеж специалистов и правообладателей интеллектуальной собственности;
- развитию производства программно-компьютерного обеспечения;

<sup>514</sup> См.: Первое заседание Совета при Президенте по развитию информационного общества // <http://sLife.kremlin.ru/council/14/news/3162>

<sup>515</sup> Добкин Г.С. Сохранение и развитие интеллектуального потенциала нации - необходимое условие развития информационного общества в России // Аналитический вестник Совета Федерации. 2010. № 16 (402). С. 35.

<sup>516</sup> Нашей стране нужно «250 тыс. новых программистов. А готовим мы ежегодно - 29 500, при этом часть из них, едва оперившись в профессии, уже поглядывают за рубежом» См.: Сабов А. Россия на «компьютерной игле». Почему мы покупаем у запада информационные продукты своих же российских мозгов? // Российская газета. 2007. 25 сентября.

обеспечению потребностей внутреннего рынка отечественной продукцией, не уступающей по своим характеристикам зарубежным образцам;  
 - взаимовыгодному и равноправному участию российских производителей в мировом разделении труда в индустрии информационных услуг.

*О.М. Никулина*

## СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕБЕНКА

Процесс глобализации информационного пространства создает новые проблемы для развития личности. В социальном пространстве информация часто носит противоречивый, агрессивный и негативный характер и влияет на социально-нравственное развитие ребенка. Ребенок, включенный в процесс познания, оказывается незащищенным от потоков информации. Пропаганда жестокости средствами СМИ, возрастающая роль Интернета, отсутствие цензуры является не только социально-педагогической, но и юридической проблемой. Поэтому возникает острая необходимость введения новых компонентов связанных с обеспечением информационной безопасности ребенка.

Так, в *Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы* отмечается, что продолжают нарастать проблемы, из-за нерешенности которых права и интересы детей оказываются во многом не реализованными. Этими проблемами являются: наряду с другими несоответствие современной системы обеспечения информационной безопасности детей новым рискам, связанным с развитием сети «Интернет» и информационных технологий, нарастающему противоправному контенту.

В Российской Федерации действует Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ «О безопасности», который определяет безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз<sup>517</sup>.

*Доктрина информационной безопасности Российской Федерации*, утвержденная 9 сентября 2000 г., комплексно охватывает все направления обеспечения информационной безопасности<sup>518</sup>. Основная идея российской доктрины информационной безопасности заключается в обеспечении баланса интересов общества, государства и человека в информационной сфере. В 2009 г. Указом Президента РФ утверждена *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации*, которая внесла ряд дополнительных требований к процессу комплексного обеспечения информационной безопасности. Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 №436 (всгруппает в силу 1 сентября 2012) под информационной безопасностью детей подразумевает такое состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию.

<sup>517</sup> О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 №390-ФЗ // Система «Консультант Плюс»

<sup>518</sup> См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. М., 2001.

Деятельность по обеспечению информационной безопасности ребенка должна осуществляться всеми субъектами, в той или иной мере участвующими в отношениях по поводу создания, формирования, использования информационных ресурсов, информационных технологий, создания и использования любых средств связи. При этом реализуются общие принципы и требования к обеспечению безопасности: защищая свой интерес и добиваясь его реализации, действуй так, чтобы не навредить другому, не нарушить безопасность государства и общество в целом<sup>519</sup>.

Под деятельностью по обеспечению информационной безопасности понимается такая деятельность, результатом которой является постоянно действующий комплекс правовых, организационных, технологических и технических служб и условий, создающих безопасное функционирование всех средств информационной инфраструктуры и взаимодействия информационных систем органов государственной власти, органов местного самоуправления, любых корпоративных и частных структур, а также реализацию информационных прав граждан в информационном пространстве РФ и в глобальных информационных сетях, включая Интернет<sup>520</sup>.

Обеспечивая ребенку безопасность в информационной сфере необходимо учитывать три ее области:

1. Обеспечение безопасности информации, предоставляемой отдельными информационными объектами, информационными ресурсами, сформированными как информационные базы, информационные банки;
2. Обеспечение безопасности субъектов от информации, которая может быть квалифицирована как социально опасная или вредная, запрещенная законом для распространения;
3. Обеспечение безопасности прав и интересов субъектов - пользователей и распространителей информации в Интернете и внутренних сетях - при несанкционированном доступе к информации, программному обеспечению и коммуникациям.

К социально-правовым условиям обеспечения информационной безопасности ребенка можно отнести следующее:

1. Заключение международного договора об обеспечении защиты детей в сети Интернет, который обязывал бы государства-участников договора использовать единую международную систему индексации сайтов и коммерческих услуг мобильной телефонии, что позволило создать более эффективную систему информационной безопасности детей как на внутригосударственном, так и на международном уровне.
2. Разработка и реализация единой государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.
3. Принятие региональных законов и подзаконных нормативных актов о защите общественной нравственности, направленных на охрану интересов детей в сфере оборота информации.
4. Разработка программ обучения детей и подростков правилам безопасного поведения в интернет-пространстве.

<sup>519</sup> См.: Бачило, И.Л. Информационное право: учебник для магистров/И.Л. Бачило.-3-изд., перераб. Идоп.-М.: Издательство Юрайт, 2012.-С.486

<sup>520</sup> См.: Бачило, И.Л. Информационное право: учебник для магистров/И.Л. Бачило.-3-изд., перераб. Идоп.-М.: Издательство Юрайт, 2012.-С.487

5. Внедрение общественных механизмов экспертизы интернет-контента для детей.

6. Создание порталов и сайтов, аккумулирующих сведения о лучших ресурсах для детей и родителей; стимулирование родителей к использованию услуги «Родительский контроль», позволяющей устанавливать ограничения доступа к сети «Интернет».

*О.Г. Обварова*

## ИНТЕРНЕТ И ТРАНСФОРМАЦИЯ ТЕНДЕРНЫХ СТЕРЕОТИПОВ ПОЛИТИКИ

Проблема влияния средств массовой информации на формирование/реформирование сознания тех или иных социальных акторов - одна из не теряющих своей актуальности и наиболее дискуссионных в современном отечественном социогуманитарном знании, тем. Исследователи уже не оспаривают тот факт, что различные социальные субъекты с разной степенью интенсивности реагируют на информационные меседжи. Вместе с тем среди ученых перманентны споры о том какие субъекты и в какой степени в состоянии отразить/отрефлексировать ту или иную информацию, какие устоявшиеся социальные практики, а также представления общественного мнения изменяются/могут измениться под воздействием СМИ.

Рассмотрим заявленные вопросы на примере возможных трансформаций тендерных стереотипов в политике под влиянием такого медиаресурса как Интернет. Поскольку тендерные стереотипы выступают довольно устойчивыми ментальными представлениями россиян, а в отношении политической деятельности проявляются наиболее отчетливо, анализ их изменений под влиянием материалов глобальной сети представляется обоснованным, целесообразным, способствующим осмыслению того, что «.. дискурсы СМИ, .. не только отражают реальность, но создают объяснения, понятные представителям той или иной профессиональной, национальной или любой другой культуры»<sup>521</sup>.

Остановимся сначала подробнее на интерпретации понятия «гендерные стереотипы политики» и представим, способствующий их изменению, потенциал Интернета.

Гендерные стереотипы - сформировавшиеся в культуре обобщенные стандартизированные представления (убеждения), ставшие отразившимися нормами понимания того, как должны вести себя мужчины и женщины. Складывались они повсеместно, в том числе и в российском обществе в ходе исторического развития, сформировавшего систему тендерных отношений. Согласно ее формату - «мужское-женское/общественное-частное/доминирование-подчинение», политика выступает элитарной мужской деятельностью, на участие в которой амбиции женщин должны быть направлены в меньшей степени. Гендерные нормы легитимности такой дихотомии выступали/ют механизмом, перманентно возобновляющим ее действие, ориентируя мужчин и женщин «...населить» довольно различные социальные

<sup>521</sup>Ярская-Смирнова Е.Р. Тендер и СМИ: отражение или конструирование? // Гендерные асимметрии в СМИ. Саратов, 2006. С. 15.

миры в рамках общества»<sup>522</sup>, поддерживая тендерные стереотипы. Кроме того образцы тендерных норм прошлого в настоящем воспроизводятся исторической памятью общества. Принимая во внимание устойчивость исторической памяти (в отсутствие заинтересованных в изменениях акторов и системы специальных социально-политических мер по ее трансформации), ее можно рассматривать как социальную детерминанту поддерживающую и воспроизводящую тендерные стереотипы. В связи с этим можно говорить о том, что их разрушение достаточно длительный процесс, требующий накопления «критической массы» различных факторов. Оптимальным вариантом трансформации тендерных стереотипов политики в сознании россиян в состоянии выступить система взаимодействующих между собой мер, направленных на изменение, прежде всего, культуры. Факторами культурного изменения способны стать: тендерное образование, женское движение в условиях общественной и государственной поддержки, реформирование повседневных тендерных практик посредством массмедийного дискурса, в том числе и Интернета. Стимулы для тендерного просвещения посредством перечисленных механизмов - общественное осознание того, что решение ряда социальных проблем связано с политической деятельностью женщин и естественный ход развития, трансформирующий тендерные стереотипы.

Итак, несмотря на то, что Интернет в России в настоящее время всего лишь треть по популярности средство массовой информации<sup>523</sup>, именно он вероятнее всего будет выступать пространством, наиболее свободным от тендерных стереотипов в содержательном смысле. Прежде всего, этому способствует количество информации, которую в состоянии получить заинтересованный проблемой тендерного равенства актор. Кроме того, Интернет оказывается лидером среди политически заинтересованных граждан и важным элементом политической борьбы. По словам директора ВЦИОМа В. Федорова: «.. телевидение - очень дорогая вещь, и мало кто может позволить себе не то что владение собственным каналом, а даже просто попадание в эфир. Поэтому все политические игроки ищут более дешевые варианты донесения своего послания до аудитории. Раньше этой цели служили радио, печатные СМИ и прямая агитация. Теперь появился Интернет. И в течение нескольких лет для горожан и для молодежи сеть показала себя вполне эффективным и при этом недорогим каналом коммуникации»<sup>524</sup>. В силу этого женщины-политики и активисты, заинтересованные в продвижении тендерного равенства демонстрируют открыто и доступно его идеи именно в Интернете. Также, обращаясь к словам В. Федорова о том, что наиболее активные пользователи Интернета - молодежь и горожане,

<sup>522</sup>Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Медиум, 1995. С. 270.

<sup>523</sup>По данным ВЦИОМ (на 21-22 апреля 2012 г.) телевидение остается самым востребованным СМИ: из центрального телевидения информацию получают 98% россиян, из регионального - 88%. На втором месте - пресса (центральную прессу читают 70%, местную - 68%). Третий по востребованности источник информации - интернет (59%). Вместе с тем, интернет демонстрирует рекорды роста доверия со стороны россиян: в 2008 г. информации, получаемой в сети, доверяли 49% опрошенных, в 2012 г. - уже 64%. Для сравнения: доверие респондентов к центральному и региональному телевидению в 2008 г. - 71 и 69%, в 2012 г. - по 78%, к центральной и региональной прессе в 2008 г. - по 62%, в текущем году - 70 и 68% соответственно // Режим доступа, <http://www.wciom.ru> (доступ 10.01.2013)

<sup>524</sup>Паулина заменит урны // Режим доступа, <http://www.wciom.ru> (доступ 10.01.2013)

можно сказать, что именно эти категории россиян наиболее восприимчивы к социально-мировоззренческим новациям.

Постараемся раскрыть приведенные аргументы.

Альтернативность предлагаемого Интернетом материала помогает заинтересованному актору искать, осмысливать, участвовать в обсуждении проблем тендерного равенства и непосредственно проблематики «женщина и политика». Такая практика получила название «киберфеминизма». Среди целого ряда определений данного феномена<sup>525</sup> следует выделить дефиницию киберфеминизма как политической стратегии. «Связь терминов «кибер» и «феминизм» создает радикально новую формацию в истории феминизма (феминизмов) и электронных медиа. Каждая половина словосочетания с необходимостью модифицирует значение другой. «Феминизм» (точнее, "феминизмы") до сих пор понимался как историческое - и современное - транснациональное движение за справедливость и свободу для женщин, зависящее от активного участия в связанных между собой местных, национальных и межнациональных группах . . . Стоит связать это с "кибер", что означает стоять у руля, править, контролировать, и мы получаем потрясающую возможность появления феминизма у электронного кормила. Киберфеминизм мог бы представить способы связать исторические и философские практики феминизма с современными феминистскими проектами и организациями как в Сети, так и вне ее, а также с материальной жизнью и опытом женщин в интегральной схеме, полностью учитывая возрастные, расовые, классовые и экономические различия»<sup>526</sup>.

Таким образом, ключевое значение киберфеминизма - политическое: являясь площадкой свободного мнения инновационная интернет-среда не только деконструирует старые стереотипы, но и является препятствием формированию стереотипов новых, позволяя женщине самостоятельно выбирать социальные позиции в зависимости от своих убеждений, отстаивать свою позицию, приобретать знания, отличные от конвенциональных. В этой связи И. Р. Чикалова выделяет две важнейшие функции киберфеминизма: образовательную и теоретическую<sup>527</sup>. Их значение заключается в возможности глубокого осмысления проблемы общечеловеческих ценностей прав, свобод и равенства всех людей, несмотря на их различие, и, прежде всего, по тендерному признаку<sup>528</sup>. То есть, можно еще раз констатировать, что информация, предлагаемая в интернет-пространстве для изучения и рефлексии - нестандартна, а порой и противоречит взглядам, если те оформлялись под влиянием традиционных тендерных норм. В таком контексте включение того или иного субъекта в феминистский дискурс, знакомство с гендерно ориентированными ценностями, в том числе и транснациональными, обуславливает изменение стереотипных представлений через получение новых знаний, прежде всего. Через последующего восприятие

<sup>525</sup>См.: Уайлдинг Ф. Каково место феминизма в киберфеминизме? // Тендерная теория и искусство. Антология: 1970-2000 / Пер. с англ.; Под ред. Л.М. Бредихиной, К. Дштуэлл. - М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2005. С. 561.

<sup>526</sup>Там же. С. 567.

<sup>527</sup>См.: Чикалова И. Р. Феминистские среды в Интернете, или WEB как пространство освобожденного сознания // Режим доступа. <http://www.edumedia.iatp.by/index.htm> (доступ 13.12.2012)

<sup>528</sup>См.: Овчарова О.Г. Тендерное образование: методики равенства // Женщина в российском обществе. № 4. 2011. С. 66.



себя как социально самостоятельного и социально ответственного субъекта.

Отметим, что понятие «киберфеминизм», получившее распространение в интеллектуальном анализе отечественных исследователей, на практике недостаточно применимо. Аналогично, в принципе, и малой распространенности самого понятия «феминизм», получившего по умолчанию негативные коннотации западного стиля поведения женщин в советское время, в российских академических и социально-политических дискурсах. Тем не менее, содержание рунета позволяет говорить об активном использовании интернет-пространства приверженцами тендерного равноправия в политике. Причем как со стороны общественных деятелей и активистов, со стороны академического сообщества тендерных исследователей, так и через презентацию своей деятельности женщинами-политиками. Третье позиционирование представляется особенно значимым, поскольку женщины-политики выступают непосредственно агентами социализации, образцами для подражания, задающими ролевые, деятельностью и поведенческие стандарты женщинам, желающим реализоваться на политической арене. Также подробное и систематизированное освещение деятельности политика (вне зависимости от его пола) способствует его социальной популярности и расширяет критерии оценки его труда.

Российские женщины-политики реализуют все возможности Интернета для осуществления обратной связи со своими избирателями и сторонниками своих идей. Практически каждый депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации имеет либо свой персональный сайт, либо свою страницу на «думском» сайте или сайте той партии, членами которой они являются. К примеру, Е.Г. Драпеко приглашает следующими словами: «Я в этой жизни для Вас и ради Вас. Я буду очень рада, если время, проведенное со мной на моей страничке, вы не сочтете потраченным зря. Только вместе с Вами, Вашей поддержкой, Мы Победим». На персональном сайте экс-политика, а сейчас - общественного деятеля И. Хакамады, можно прочесть: «Как бы ни были велики силы, противостоящие тебе, самое главное - быть абсолютно к ним равнодушным и ДЕЛАТЬ СВОЕ ДЕЛО. Если ты будешь на них постоянно оглядываться, пытаться скорректировать свои шаги, бояться или представлять в воображении свое поражение, - ты никогда своей цели не достигнешь». Такие приветствия можно охарактеризовать как жизненные принципы и концептуальные направления деятельности этих женщин, целевая аудитория которых вряд ли будет малочисленной.

Страницы в твиттере, аккаунты в Facebooke, ЖЖ у женщин-политиков новой формации (К. Собчак, Т. Канделаки, Т. Лазаревой) - источник, чаще всего, информации альтернативной правительственной и яркое доказательство социально-политической активности этих женщин, действия которых находят множество последователей среди молодых людей, горожан, представителей креативного класса - потенциальных субъектов различных социальных изменений. В том числе, конечно, же и женщин<sup>529</sup>.

Колоссальный ресурс для формирования гендерно ориентированных представлений содержат сайты научных центров и ассоциаций, интеллектуальная деятельность которых направлены на анализ и интерпретацию

<sup>529</sup>К примеру, у К. Собчак блог в твиттере ведется с сентября 2011, не менее 79 500 читателей, у Т. Канделаки - с августа 2009, не менее 410 700 читателей.

тендерной асимметрии российского социума, и политики, в частности<sup>530</sup>. Ключевое достоинство профессиональных тендерных исследований - научно взвешенная аргументация необходимости тендерного равенства, нежелезные декларативные, чаще всего, заявления власти.

Следующим источником, способствующим процессу утверждения принципов тендерного равенства посредством Интернета, следует считать материалы сайтов независимых женских организаций. Переоценить их работу, в условиях малого внимания к тендерным проблемам со стороны государственной власти, сложно: «без .. давления со стороны тех, кто заинтересован в расширении прав российских женщин, проблему равноправия могут похоронить как социально малозначимую»<sup>531</sup>.

Например, среди целей деятельности Консорциума женских неправительственных объединений, изложенных на сайте, можно выделить следующие векторы работы: реализация конституционного принципа равных прав, свобод и возможностей женщин и мужчин; продвижение высоко профессиональных специалистов на уровень принятия политических решений; сотрудничество с органами власти в целях совершенствования законодательства в интересах женщин<sup>532</sup>. Этих целей возможно достичь, обращаясь к весьма разнообразным ресурсам сайта законодательного, образовательного, научного, просветительского характеров.

Таким образом, представленные выше интернет-ресурсы ориентируют мотивированных акторов на анализ социальной эффективности и государственной целесообразности тендерного паритета в политике. Иными словами, просвещая, освобождают от стереотипов. С.Г. Айвазова понимает под тендерным просвещением общества весь спектр работы женских движений «...по таким острым социальным проблемам, на решение которых у государства не хватает ни сил, ни доброй воли. Это - проблемы насилия, включая насилие в семье, и изнасилование; детской беспризорности; наркомании; торговли женщинами и детьми и т.п. Это - тендерное просвещение общества»<sup>533</sup>. Кроме того, деятельность женских организаций воспитывает гражданскую сознательность в формате социального равенства, если понимать что «гражданин - это не только независимый, свободный, но и социально ответственный индивид, соизмеряющий свои интересы с интересами других индивидуумов, вступающий с ними отношения, базирующиеся на взаимном доверии»<sup>534</sup>, а гражданство «.. является инструментом формирования чувства общей идентичности»<sup>535</sup>.

<sup>530</sup>См., напр. материалы сайта Московского центра тендерных исследований (МЦГИ); страницу исследовательского комитета по тендерной политологии Российской ассоциации политической науки (РАПН).

<sup>531</sup>Айвазова С.Г. Тендерное равенство в контексте прав человека. М.: Эслан, 2001. С. 67.

<sup>532</sup>См.: [http://wcons.org.ru/ru/page.php?page\\_id=131&page\\_up=0](http://wcons.org.ru/ru/page.php?page_id=131&page_up=0). Полный перечень общественных женских организаций можно увидеть на информационном портале «Женщина и общество» в каталоге информационных ресурсов. См.:<http://web.archive.org/web/20030616012412/http://iw.o.wl.ru/index.php3>. Таким образом, интернет позволяет создать глобальную сеть обмена информацией между политически заинтересованными и активными женщинами и отечественными и международными женскими организациями.

<sup>533</sup>Айвазова С. Указ. соч. С. 66-67.

<sup>534</sup>Лебедева Т.П. Гражданское общество // Политология: лексикон/ Под ред. А.И. Соловьева. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. С. 105.

<sup>535</sup>Джойс П. 101 ключевая идея: Политика / Пер. с англ. М., 2002. С. 43.

Следовательно, значение и политический потенциал женских общественных движений в современной России достаточно велик и выражается, прежде всего, в возможности артикуляции и актуализации женской гражданской позиции.

Однако, говоря о потенциале интернет-материалов, которые в состоянии повлиять на иное, нежели стереотипное восприятие проблемы «женщина и политика», необходимо задаться вопросом о том, кто же может выступать тем самым заинтересованным в изменении своих представлений актором. В первую очередь это будут активные пользователи Интернета, среди которых, как говорилось ранее, молодежь (студенты) и жители больших городов, имеющие, преимущественно, высшее образование. Эти же социальные группы (и в особенности, первая) наиболее восприимчивы к различного рода инновациям, в том числе и мировоззренческим. Помимо того, активно пользующиеся Интернетом, демонстрируют более высокий интерес к политике, чем те, кто выходит в Сеть эпизодически. Так, по данным ВЦИОМ, если среди респондентов, выходящих на просторы «всемирной паутины» лишь эпизодически, интерес к политической жизни проявляют 34%, то среди активных «интернетчиков» этот показатель достигает уже 40%<sup>536</sup>. И можно предположить, что такой феномен как «индивидуализация политики»<sup>537</sup> будет способствовать выбору информации, выходящей за грани ментальных категорий. Безусловно то, что ситуация будет требовать дальнейшего осмысления учеными-обществоведами, анализирующими интернет-коммуникации и тендерные аспекты социума.

*АЛ. Подмарев*

#### ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ: ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Одной из отраслей современного международного права является международное право прав человека. Международные договоры и иные акты, составляющие систему источников данной отрасли, закрепляют основные права и свободы человека - личные, политические, экономические, социальные, культурные - которые в одинаковой степени приемлемы почти для всех государств современного мира, несмотря на различие их политических, правовых и экономических систем, исторических, социальных и культурных традиций и взглядов. В настоящее время «права и свободы человека перестали быть объектом только внутренней политики и практики государства, а стали делом всего

<sup>536</sup>См.: А зачем Вам Интернет? // Режим доступа. <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113106>

<sup>537</sup>В научной литературе процесс влияния средств коммуникаций на политическое поведение человека определяется как «индивидуализация политики»<sup>537</sup> на фоне современной тенденции к ослаблению зависимости поведения граждан от социально-групповых структур и политических партий. См.: Далгон Р. Сравнительная политология: микроповеденческий аспект // Политическая наука: новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. М. Д999. С. 339. См. также о снижении необходимости коллективного (группового) мышления и действия и переходе политической информации и инициативы от политических институтов к индивидам в связи с институционализацией сетевого политического пространства: Демидов А.И. Сетевой political MAN // VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. Москва, 22-24 ноября 2012 г. М.: РАПН, 2012. С. 150-151.

международного сообщества»<sup>538</sup>. Международно-правовые документы о правах человека основаны на концепции естественных прав и содержат общепризнанный перечень прав и свобод человека (стандарты прав и свобод человека), с которыми каждое государство «должно соотнобразовывать свое законодательство»<sup>539</sup>.

Значение международных договоров по правам человека для России определяется Конституцией РФ 1993 г., часть 4 статьи 15 которой гласит: «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Конституция России не дает определения понятию «правовая система». В теории права под правовой системой обычно понимается совокупность всех правовых явлений, имеющих в обществе: объективное право (совокупность правовых актов), юридическая практика (правоприменение), правотворчество, правовая идеология (правовые взгляды, правосознание, правовые теории, концепции), правовая культура, правовые отношения, правовые учреждения<sup>540</sup>. Объявление международного права частью российской правовой системы означает, что оно включено «во все элементы правовой системы, включая применение права, правовое сознание»<sup>541</sup>.

Часть 4 ст.15 Основного закона РФ, а также конституционная норма о признании и гарантировании прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч.1 ст.17), обязывают российские правотворческие и правоприменительные органы учитывать в своей деятельности соответствующие международные договоры о правах человека.

К числу международных документов в области прав человека, соблюдение которых обязательно для России, относится Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протоколы к ней (за исключением Протокола №6)<sup>542</sup>.

Европейская конвенция закрепляет права и основные свободы человека, обеспечивающие «защиту личности от посягательств со стороны третьих лиц и государственной власти, позволяющие ей самостоятельно строить свою жизнь и беспрепятственно участвовать в жизни общества, предоставляющие охраняемые законом возможности добиваться удовлетворения своих личных и гражданских интересов и бороться против их нарушения»<sup>543</sup>. В современной Европе Конвенция

<sup>538</sup> Вигрук Н.В. Общая теория правового положения личности. - М.: Норма, 2008. - С. 66-67.

<sup>539</sup> Игигова И.В. Механизм реализации Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод» // Государство и право. -1997. - №1. - С. 76.

<sup>540</sup> См.: Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. - М., 1999. - С. 10; Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник. - 2-е изд. - М.: Проспект, 2009. - С. 419.

<sup>541</sup> Тададаев А.Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция РФ // Московский журнал международного права. - 1994. - №4. - С. 4.

<sup>542</sup> Ратифицирована Федеральным законом РФ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» от 30.03.1998 г. // Собрание законодательства РФ. - 1998. - №14. - Ст.1514.

<sup>543</sup> Этин М.Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. - М., 1997. - С. 24.

«стала самым совершенным и эффективным договором в области прав человека в мире»<sup>544</sup> и достигла уровня конституционного закона для всего континента<sup>545</sup>.

Содержание положений Конвенции российским законодателям и правоприменителям необходимо оценивать с учетом решений Европейского Суда по правам человека, в которых дается толкование различных понятий, имеющих отношение к правам и свободам человека, в том числе к ограничениям прав и свобод. Эти решения имеют существенное значение для правовых систем государств-членов Совета Европы. Многие решения Суда «повлекли за собой изменения в национальном законодательстве и правоприменительной практике государств-ответчиков... в результате применения Конвенции сформировалось прецедентное право, отнюдь не сводящееся к их механическому набору и имеющее гораздо большее юридическое значение. Формально конкретные судебные решения обязательны только для государств, выступающих в качестве ответчиков по соответствующим делам. Однако другие страны фактически руководствуются ими при оценке соответствия внутреннего правового порядка требованиям Конвенции. В целом ряде случаев они побудили государства, не являвшиеся участниками разбирательства, заняться совершенствованием национального законодательства и скорректировать правоприменительную практику»<sup>546</sup>. Европейский Суд, давая толкование положениям Конвенции, рассматривает ее в качестве «живого, развивающегося договора, который подлежит толкованию в свете тех условий, которые сложились на настоящее время»<sup>547</sup>. Практика применения Судом Конвенции, выработка правовых позиций по определенным проблемам, толкование различных понятий, содержащихся в этом документе, развивает содержание этого регионального договора и одновременно дает ориентиры для национальных парламентов и органов конституционного контроля.

Оценивая значение решений Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд России указывает, что «как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения Европейского Суда по правам человека - в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод... - являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права»<sup>548</sup>.

<sup>544</sup> Гомиен Д. Путь к руководству по Европейской конвенции о защите прав человека. - Страсбург, 1994. - С. 5.

<sup>545</sup> См.: Рисдал Р. Проблемы защиты прав человека в объединенной Европе / Защита прав человека в современном мире. - М., 1993. - С. 122.

<sup>546</sup> Выступление в Москве на IV внеочередном всероссийском съезде судей председателя Европейского Суда по правам человека Р. Рисдала. / Цит по: Этин М.Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. - М., 1997. - С. 8.

<sup>547</sup> Этин М.Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. - М., 1997. - С.11.

<sup>548</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 05.02.2007 г. №2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20,112, 336, 376,377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан // Собрание законодательства РФ. - 2007. - №7. - Ст.932; Постановление Конституционного Суда РФ от 26.02.2010 г. N'4-11 по делу о проверке

Одной из свобод, защищаемых Европейской конвенцией, является свобода получать и распространять информацию, которая рассматривается как составная часть права на свободу выражения мнения. Часть 1 статьи 10 Конвенции гласит: «каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ».

В Конституции РФ 1993 г. право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию закреплено в ч.4 ст.29. В России право на информацию относится к основным правам и свободам человека и гражданина<sup>549</sup>.

Реализация права на информацию позволяет человеку получить сведения, имеющие значение практически для всех сфер его жизнедеятельности (личной, политической, экономической, духовной). Это могут быть сведения о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; о действующих федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актах; о кандидатах и партиях, участвующих в выборах; об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах); о своих правах и обязанностях как пациента, о состоянии своего здоровья; о состоянии окружающей среды; о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Очевидно, что реализация многих конституционных прав и свобод невозможна без обладания соответствующей информацией (право на образование, свобода слова, право избирать и быть избранным).

В Совете Европы свобода информации рассматривается как одно из условий функционирования демократического государства. Действие данной свободы, считает Европейский Суд по правам человека, распространяется не только на информацию и идеи, которые приветствуются в обществе либо рассматриваются как нейтральные, но также и на такую информацию или идеи, которые оскорбляют, шокируют или раздражают государство или какую-либо часть населения страны; подобный подход отвечает требованиям плюрализма, терпимости и открытости, без которых демократическое общество не может существовать<sup>550</sup>. На прессе лежит долг сообщать информацию и идеи, представляющие общественный интерес; ее задаче сообщать такую информацию и идеи соответствует право общественности получать их<sup>551</sup>.

Несмотря на ценность права на информацию (свободы получать и распространять информацию по терминологии Европейской конвенции) для

конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой // *Собрание законодательства РФ*. - 2010. - №11. - Ст.1255.

<sup>549</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 г. №4-П по делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе» // *Собрание законодательства РФ*. - 1997. - №11. - Ст.1372.

<sup>550</sup> См.: Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства» от 7.12.1976 г. / Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: *Избранные права*. - М.: Институт права и публичной политики, 2002. - С. 260.

<sup>551</sup> Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Де Хаас и Гийселс против Бельгии» от 24.02.1997 г. / Европейский Суд по правам человека. *Избранные решения*. В 2 т. Т. 2. - М.: Норма, 2000. - С. 391-402.

демократического общества, оно не является абсолютным и может быть ограничено. Конституция РФ предусматривает разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов; согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ данное право может быть ограничено исключительно федеральным законом; законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения<sup>552</sup>.

Согласно ч.2 ст.10 Европейской конвенции осуществление свободы получать и распространять информацию «налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Как мы видим, в соответствии с Конвенцией при ограничении права на информацию должны быть соблюдены три условия: 1) ограничения должны быть предусмотрены законом; 2) ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе; 3) ограничения должны быть установлены в определенных интересах или целях.

Не вызывает сомнения, что формулировки ст.10 Конвенции, касающиеся ограничения права на информацию, нуждаются в уточнении, конкретизации в целях их единообразного понимания государствами-членами Совета Европы. Такое единообразное понимание выработано Европейским Судом по правам человека при рассмотрении дел, связанных со свободой выражения мнений, с деятельностью средств массовой информации, с правом на уважение частной и семейной жизни.

В решениях по делам «Хэндисайд против Соединенного Королевства» от 7.12.1976 г., «Санди тайме против Соединенного Королевства» от 26.04.1979 г., «Лингенс против Австрии» от 8.07.1986 г., «Леандр против Швеции» от 26.03.1987 г., «Гаскин против Соединенного Королевства» от 7.07.1989 г., «Информационсферайн Лентиа против Австрии» от 24.11.1993 г., «Касато Кока против Испании» от 24.02.1994 г., «Иерсилд против Дании» от 23.09.1994 г., «Де Хаэс и Гийселс против Бельгии» от 24.02.1997 г. и в других, затрагивающих ст.10 Конвенции, Европейский Суд по правам человека сформулировал следующие основные правовые позиции по вопросу о возможных ограничениях права на информацию: 1) пресса не должна преступать границы, установленные для защиты репутации и прав иных лиц; 2) средства массовой информации не должны преступать рамки, установленные в интересах надлежащего отправления правосудия; 3) если ограничения устанавливаются в целях охраны нравственности, то необходимо учитывать, что взгляды государств на требования нравственности меняются в зависимости от места и времени, особенно в

<sup>552</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 г. №3-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана // Сборник законодательства РФ. - 2000. - №9. - Ст.1066.

современную эпоху, и органы государственной власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный судья, чтобы судить о точном содержании этих требований; 4) закон, устанавливающий ограничения, должен быть достаточно доступен: гражданин должен иметь возможность получить указания, необходимые с учетом правовых норм, применимых к данному делу; норма не может считаться «законом», если она не сформулирована достаточно точно, чтобы гражданин мог регулировать свое поведение: он должен суметь предвидеть с той степенью точности, которая разумно обоснована при данных обстоятельствах, возможные последствия тех или иных действий, т.е. применение закона должно быть предсказуемым; 5) ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе; термин «необходимо» не является синонимом слова «незаменимо» и не обладает гибкостью выражения «допустимо», «обычно», «целесообразно», «разумно», «желательно», а подразумевает существование «неотложной социальной потребности»; 6) ограничение должно быть соразмерно преследуемой правомерной цели; 7) наибольшие ограничения на свободу слова, и, следовательно, на информацию, налагает государственная монополия; далеко идущий характер подобных ограничений означает, что они могут быть оправданы только в случае особой необходимости; 8) реклама может быть подвергнута ограничениям, в особенности для того, чтобы предотвратить недобросовестную конкуренцию или появление недостоверной либо вводящей в заблуждение рекламы.

Приведенный перечень правовых позиций Европейского Суда по вопросу о возможных ограничениях права на информацию не является исчерпывающим, поскольку решения Суда по данной проблеме выносятся и в настоящее время, и будут, без сомнения, выноситься и в будущем.

Значение выработанных Европейским Судом по правам человека правовых позиций по вопросу об ограничении права на информацию заключается в том, что российский законодатель обязан учитывать эти позиции в своей правотворческой деятельности и все правоприменительные органы, в том числе суды, обязаны осуществлять свою деятельность в соответствии с ними.

При этом необходимо учитывать, что ограничение права на информацию в демократическом обществе - это исключение из правил, а не само правило, поскольку свобода информации - одно из необходимых условий существования подлинной демократии. Задача национального законодателя и правоприменителя - обеспечение свободы информации, а не ее ограничение. В любом случае, как отмечает Европейский Суд, «необходимость любых ограничений должна быть убедительно подтверждена»<sup>553</sup>.

*Н.Н. Портенко*

## **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ЖКХ**

Улучшение качества жизни граждан России является в настоящее время основным вопросом государственной политики. Она включает в себя

<sup>553</sup> Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Фогт против Германии» от 26.09.1995 г. / Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. Т.2. - М., 2000. - С. 108.



мероприятия по реализации приоритетных национальных проектов, таких как здравоохранение, образование, жилье.

В сфере обеспечения граждан жильем определяются следующие направления: развитие массового жилищного строительства; государственная поддержка спроса на рынке жилья; повышение качества жилищного фонда, жилищных и коммунальных услуг.

Для реализации указанных планов была принята Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы, которая представляет собой комплекс мероприятий, ориентированных на повышение доступности жилья для населения путем массового строительства жилья экономкласса.<sup>554</sup>

Кроме того, одной из задач Программы является создание и формирование электронных сервисов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В ней указано, что «сервисы на основе информационных и телекоммуникационных технологий, создаваемые в рамках реализации Программы, являются инструментами получения эффектов»<sup>555</sup> в соответствующих сферах деятельности.

В состав приоритетов Программы на период до 2015 г. входит реализация обслуживания прогноза цен на услуги в области жилищно-коммунального хозяйства на основе Единого портала государственных услуг, где будет размещена информация о тарифах и нормативах на услуги жилищно-коммунального хозяйства.

При этом уже существующий многолетний зарубежный опыт говорит об огромной эффективности использования информационно-коммуникационных технологий в функционировании жилищно-коммунальных систем жизнеобеспечения населения.

Также из этих документов вытекает, необходимость создания конкурентной среды в городской коммунальной инфраструктуре, что возможно при соблюдении принципа равного доступа каждого потребителя к каждому продавцу ресурсов, которых должно быть несколько в населенном пункте.

Такие проекты уже осуществляются для электросетей и тепловых сетей в развитых странах мира. Данный подход дает возможность преодолеть застой, в котором находится большинство коммунальных предприятий России.

Важнейшей особенностью жилищно-коммунальной сферы является функция полного автоматического измерения, учета и расчетов за потребляемые коммунальные ресурсы и услуги, которые широко применяются при управлении коммунальными предприятиями и недвижимостью в развитых странах мира.

Насколько важно использование таких систем в России говорят следующие факты. Миллионы граждан тратят время на снятие показаний счетчиков и оформление платежных документов или запись этих показаний на бумажные носители, передачу этих документов до 23-25 числа каждого месяца в специальные ящики в доме или в расчетные центры и т.п. Затем эти документы обрабатываются вручную для подготовки платежных документов. После чего они разносятся по почтовым ящикам. Помимо этого готовится еще несколько миллионов прочих документов в бумажном виде и пересылается по почте.

<sup>554</sup> Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2011 - 2015 годы» // СЗ РФ . 31.01.2011, № 5. Ст. 739.

<sup>555</sup> Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» / утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р <http://mmsvyaz.ru/common/upload/1815.pdf>

Кроме того, создается возможность манипуляций показаниями всех счетчиков всеми участниками процесса. В проигрыше оказываются добросовестные плательщики. Непрозрачность системы сбора, обработки и хранения информации по коммунальным услугам дает широкую возможность проявлениям мошенничества в различных их видах (завышение тарифов, приписки и т.д.).

Данная проблема давно уже решена за рубежом (она существует в 27 странах). Для этого необходимо внедрить в каждом здании современную систему измерений и передачи данных потребления коммунальных ресурсов на интернет-адрес оператора. Там информация автоматически обрабатывается и передается также автоматически на интернет-адрес заказчика. В дальнейшем данные обрабатываются самим заказчиком или по его поручению оператором энергетического сервиса для внесения в платежные документы и рассылаются потребителям. Полученные в результате распределения текущие лицевые счета - платежки за ЖКУ пересылаются в электронном виде заказчику вместо информации о показаниях индивидуальных приборов. Платежные документы высылаются на мобильные телефоны потребителей и оплачиваться также с них.

Очевидными преимуществами электронных систем измерения, учета и расчетов в жилищно-коммунальном хозяйстве являются:

- высокая точность учета показателей всеми приборами;
- возможность снятия показаний приборов учета ежедневно и даже ежечасно;
- невозможность фальсификаций;
- снижение затрат времени и средств на учет потребителем и управляющими компаниями.

При использовании подобных систем население оказывается в серьезном выигрыше, получая технические средства регулирования, объективного измерения, учета и расчетов коммунальных ресурсов, прозрачность и справедливость расчетов за потребленные ресурсы.

Доказано, что окупаемость мероприятий по установке регулируемых автоматических приборов в домах составляет 2-3 года. Они гарантируют справедливую плату за ресурсы каждым потребителем, мотивацию каждого потребителя к снижению энергопотребления.

Важной проблемой для современного развития и модернизации коммунальной сферы является практическое отсутствие комплексности и системности, а также реального использования передовых технологий, при осуществлении нового строительства и капитальных ремонтов по всей России.

Трудности учета с использованием таких систем заключаются в том, что зачастую муниципальные и частные управляющие компании не могут производить учет в силу отсутствия программных продуктов, квалифицированного персонала, опыта и финансовых средств.

В настоящее время необходимо, как на уровне муниципалитетов, так и субъектов Федерации, создать единую концепцию реформы жилищной и коммунальной инфраструктуры, строительства и энергетики, принимая во внимание, прежде всего: перестройку рынка на основе свободы конкуренции; необходимость действенного энергосбережения и энергоэффективности; повсеместного использования информационно-коммуникационных и других инновационных технологий; широкого распространения частно-

государственного партнерства; активное включение в модернизацию коммунального хозяйства различных направлений бизнеса, банковского сообщества, а также населения, которое на сегодня практически полностью исключено из процесса модернизации.

В заключении необходимо отметить, что информационные технологии создают условия для открытого общения населения с властью. В психологическом плане повышается комфортность взаимоотношений властных структур и населения, что сказывается на формировании и поддержании стабильного социального климата. Именно поэтому нам нужно двигаться к электронному обществу, внедрять и эффективно использовать современные информационные технологии.

*Е.Г. Потапенко*

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Современный уровень развития информационных технологий создает реальную возможность формирования единого общемирового информационного пространства. Вместе с тем, в науке и практике в настоящее время нет однозначного ответа на ряд концептуальных вопросов, касающихся места и роли информационных технологий в жизнедеятельности государства и общества, механизма создания единой «стройной» информационной системы, обеспечения эффективной защиты информации и пресечения ее незаконного получения и т.д. В последнее время исследования в области формирования единого информационного пространства в различных сферах деятельности и между различными субъектами стали весьма популярными<sup>556</sup>. Рассматривая вопрос национальной экономической безопасности в условиях глобализации, В.И. Авдийский отмечает, что под глобализацией следует понимать «процесс формирования единого общемирового пространства, двигателем которого являются нанотехнологии и IT-технологии»<sup>557</sup>. На наш взгляд, возможности информационных технологий и их значение в социальной жизни граждан, существовании и функционировании общества и государства чрезмерно преувеличиваются. Вряд ли, например, можно ставить в прямую зависимость уровень развития информационных технологий и уровень правовой культуры граждан. Создается иллюзия, что достижение достойных условий жизни граждан

<sup>556</sup> См., напр., Джакупов Ж.А. Правовые основы построения единого информационного пространства Ассоциации юристов России в сети Интернет // Юридический мир. 2011. N 5. С. 19 - 23; Дмитриев В.В. Зарубежный опыт формирования единого информационного пространства в сфере исполнительного производства // Международное публичное и частное право. 2012. N 2. С. 42 - 45; Ермакова В.В. Развитие информационного взаимодействия в рамках Содружества Независимых Государств: основы правовой стратегии // Информационное право. 2012. N 3. С. 16 - 21; Комяхин Б.Н. Административно-правовое и частноправовое регулирование информационных и инновационных отношений в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. N 7. С. 25 - 35; Прокопенко А.Н. Концептуальные вопросы создания единого информационного пространства МВД России // Общество и право. 2010. N 3. С. 284 - 287 и др.

<sup>557</sup> Авдийский В.И. Национальная экономическая безопасность в условиях глобализации // Международное публичное и частное право. 2012. N 2. С. 9.

невозможно без формирования единого информационного пространства и развития информационных технологий. В то же время не установлены потенциальные негативные последствия, к которым приводит информатизация общества. Очевидным преувеличением значения ИТ - технологий в жизни общества выступает предположение о том, что обеспечение единого информационного пространства выступает предпосылкой или даже причиной современных правовых интеграционных процессов.

Под правовой интеграцией мы предлагаем понимать закономерный процесс социально-правового развития, обеспечивающий за счет применения правовых средств и формирования качественно однородной правовой основы поэтапное объединение социальных (политических, экономических, культурных, правовых, информационных) систем в единую консолидированную социальную систему высшего уровня, а также поддержание целостности и единства уже существующей социальной системы. Следует отметить, что исторически процесс правовой интеграции берет свое начало с момента возникновения государства и права, формирования правовых систем. Р.А. Ромашов пишет: «Рассматривая общество как сложную динамическую систему, можно предположить, что первоначально социум развивается в рамках монохронной системы. Локальное общество живет и формируется под влиянием свойственных только ему географических, этнических, историко-культурных факторов, вырабатывая свои социальные регуляторы, которые необходимы для устойчивости, организованности и упорядоченности человеческих взаимоотношений»<sup>558</sup>. Однако социальное развитие объективно предполагает наличие нескольких обществ с различным уровнем цивилизованности и их социальную интеграцию – взаимопроникновение социумов, что, в свою очередь, влечет смену социальной монохронности дихронностью<sup>559</sup>.

Необходимость появления качественно нового регулятора общественных отношений заложило основу возникновения права в форме правового обычая, прецедентного права, нормативных актов. По мере усложнения социальной жизни возникает необходимость комплексного правового регулирования. Правовые нормы объединяются в правовые общности - прообраз структурных элементов современной системы права. «Осуществление государствами внутренних и внешних функций неизбежно приводит к возникновению и развитию межгосударственных отношений, международной интеграции и сотрудничеству»<sup>560</sup>. Взаимодействие государств и их права заложило основу для становления и развития наднационального права, а вместе с ним и наднациональной правовой системы. Возникает международное право и мировая правовая система, имеющие в своей основе внутригосударственные правовые институты.

<sup>558</sup> Ромашов Р.А. Законодательная дефиниция в условиях интеграции правовых систем: проблемы унификации // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного круглого стола / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркинского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007. С. 107.

<sup>559</sup> См.: Ромашов Р.А. Законодательная дефиниция в условиях интеграции правовых систем: проблемы унификации... С. 109.

<sup>560</sup> Елистратов В.В. Объединение государств: общетеоретический аспект / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2008. С. 12.

В связи с этим утверждать, что процесс правовой интеграции является новым и свойственен только современному информационно-правовому развитию нельзя. Дело в том, что, с одной стороны, мировая цивилизация развивается стихийно и истории известны как периоды активного векторного сближения социально-правовых систем различных государств, так и периоды разобщенности и стремления к специфичности внутригосударственного правового регулирования, с другой стороны, правовая наука только в настоящее время нашла в себе силы и обратила внимание на комплексные процессы, которые протекали и протекают в правовой сфере. Кроме того, в новейший период истории межгосударственные интеграционные процессы развиваются более интенсивно, что, естественно, повлияло на необходимость их изучения.

Исследуя вопросы возникновения и современного развития процесса правовой интеграции с позиций материалистической диалектики, следует выделить три группы факторов, влияющих на него: предпосылки, причины и условия правовой интеграции.

Под предпосылками понимаются факторы, которые во времени предшествуют процессу или явлению, создают потенциальную возможность их возникновения и развития, но не порождают их. Основной предпосылкой правовой интеграции выступает единство биологической природы и общность социальной сущности человека. Биологические свойства человека как существа живого проявляются в особенностях физиологического строения и возможности мыслительной деятельности. Социальные свойства человека проявляются в обществе при взаимодействии с другими людьми. Единство указанных свойств и признаков позволяет сделать вывод, что для существования человека как биологического и социального существа требуются определенные условия окружающей природной и социальной среды. Такое положение указывает на возможность применения единого комплекса правовых средств для закрепления правового положения, направления юридически значимой деятельности субъектов, регулирования общественных отношений.

От предпосылок правовой интеграции необходимо отличать ее причины. В соответствии с принципом причинности все явления, события, процессы в природе, обществе и мышлении вызываются или обуславливаются другими явлениями, событиями, процессами. Под причинностью в философии понимается генетическая связь между отдельными состояниями видов и форм материи в процессах ее движения и развития. Возникновение любых объектов и систем, изменение их свойств во времени имеют свои основания в предшествующих состояниях материи, эти основания называются причинами, а вызываемые ими изменения - следствиями. Сущность причинности заключается в том, что причина обуславливает возникновение следствия, порождает его, а следствие, определяясь причиной, оказывает обратное воздействие на нее. Причина основанием его возникновения. Сложность современных социально-правовых явлений и процессов не позволяет нам говорить о какой-либо одной причине их возникновения. При этом можно выделить экономические, политические и специально юридические причины правовой интеграции. С.В. Бахин отмечает, что обычно в качестве главной причины, побуждающей к проведению работ по унификации, указывают на существенные расхождения в правовых системах государств, а точнее на те трудности для международного общения, которые проистекают из этих различий. Чаще всего при этом ссылаются

на необходимость установления единообразного регулирования в торгово-экономической сфере. Но едва ли можно согласиться с тем, что потребность в сближении правовых систем обусловлена лишь этим. С полным на то основанием предпосылкой сближения правового регулирования следует считать широкую интернационализацию в самых различных сферах жизнедеятельности людей<sup>561</sup>. И все же основной причиной правовой интеграции выступает развитие экономических взаимосвязей между государствами, международными организациями, субъектами федеративного государства, юридическими и физическими лицами. Как отмечал М. Пейро «интеграция – сложный процесс взаимодействия государств, характеризующийся двумя элементами: правовой формой и экономическим содержанием»<sup>562</sup>. Интеграция возникает, прежде всего, на основе углубления и распространения экономических отношений. Это взаимодействие приводит в движение целый ряд изменений в политической, правовой и иных сферах. Экономическое взаимодействие, развитие экономических отношений требует от субъектов интегрирования обратной реакции в виде правовой регламентации этих взаимоотношений, сближения правовых систем.

Возникновение экономических союзов и усиление экономической интеграции обусловлено необходимостью поиска наиболее выгодных условий взаимодействия хозяйствующих субъектов и экономических систем с целью дальнейшего прогрессивного развития. Это вызвано, отчасти, ставшей наиболее остро в XXI веке проблемой нехватки природных ресурсов и поиска ее решения, требующего как дополнительного научного исследования, так и огромных финансовых затрат. Осуществить исследование и разработку альтернативных источников энергии и взаимозаменяемых сырьевых ресурсов одному экономическому субъекту просто не по силам. Бесспорно, что экономические и политические причины правовой интеграции тесно связаны друг с другом. Однако политические факторы, как правило, имеют под собой экономическую основу. Так, например, либерализация торговли и другие формы экономической либерализации вызвали ограничение политики протекционизма и сделали мировую торговлю более свободной. В результате были существенно снижены тарифы, устранены многие иные барьеры в торговле товарами и услугами. Другие либерализационные меры привели к усилению движения капитала и остальных факторов производства<sup>563</sup>.

Развитие и усложнение экономических отношений создают необходимость изменения содержания системы права. Те отношения, которые могли быть урегулированы одной или несколькими нормами, теперь требуют комплексного правового регулирования, которое возможно за счет специализации правовых норм. При этом специализированные нормы, обладая узкой сферой правового воздействия, не должны противоречить друг другу. Постоянная дифференциация правовых норм в системе права порождает потребность в их

<sup>561</sup> См.: Бахин С.В. Сотрудничество государств по сближению национальных правовых систем (унификация и гармонизация права): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2003. С. 16-17.

<sup>562</sup> Циг. по: Бельх А.Г. Нормы международного и национального права в условиях интеграции // Юридический мир. 2007. №5. С. 72

<sup>563</sup> Абарафиков Р. А. Экономико-правовые основания глобализации и современная государственность: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С.16.

интеграции. Дифференциация правового регулирования представляет собой процесс его деления, разветвления, увеличение общего количества правовых норм, приобретения структурным элементом права все более специфических, своеобразных свойств. На основе дифференциации возникает процесс конкретизации правового регулирования. Диалектическое взаимодействие процессов интеграции и дифференциации правовых норм необходимо для стабильного прогрессивного развития системы права и выполнения ей своих функций.

От предпосылок и причин правовой интеграции необходимо отличать условия, которые способствуют развитию данного процесса. В большинстве своем эти условия имеют локальное значение, отражают специфику экономического, политического, юридического, культурного состояния интегрирующихся систем. Кроме того, они во многом субъективны, поскольку связаны с конкретной деятельностью человека. В своей совокупности эти факторы создают благоприятную либо неблагоприятную среду для развития интеграционных процессов. К условиям правовой интеграции можно отнести единообразие основ организации и осуществления государственной власти и системы органов управления (так как в настоящее время в большинстве развитых государств власть осуществляется на демократических началах, а в сфере управления реализуются общие для большинства стран принципы организации и функционирования системы государственных управленческих органов, например, принцип разделения властей); научно-технический прогресс; увеличение роли международного права и его активное влияние на национальные правовые системы и другие.

Научно-технический прогресс отодвинул на второй план временные рамки и пространственные границы между различными социально-правовыми системами, предоставил им возможность более тесного взаимодействия и обмена правовым опытом. Технологический прогресс привел к «резкому сокращению транспортных и коммуникационных издержек, значительному снижению затрат на обработку, хранение и использование информации. Информационное обслуживание непосредственно связано с успехами в электронике - созданием электронной почты, Интернета, мировой «паутины»<sup>564</sup>. Поэтому не появление и развитие информационных технологий стало причиной правовых интеграционных процессов, а наоборот, интенсификация последних объективно требовала разработки упрощенных механизмов общения. Подтверждением этого служит и приводимая в литературе периодизация процесса информатизации российского общества. Период с 1993 г. по 2000 г. «характеризуется мощным, лавинообразным развитием в Российской Федерации правовой информатизации, информационного законодательства. В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, в которой впервые были закреплены нормы, касающиеся права на информацию, составляющие основу законодательства в данной области»<sup>565</sup>. Но уже и к этому времени Россия была участником интеграционных отношений как на региональном, так и глобальном уровнях. Дальнейшее участие в них как раз и требовало широкого внедрения информационных технологий. Вместе с тем,

<sup>564</sup> Абдрафиков Р. А. Экономико-правовые основания глобализации и современная государственность: вопросы теории и практики. С.15.

<sup>565</sup> Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Этапы и проблемы формирования единого информационно-правового пространства России // Информационное право. 2012. N1. С. 4.

«одним из самых неблагоприятных последствий научно-технического прогресса является рост бездуховности, который выражается в девальвации традиционных гуманистических ценностей. Современное общество характеризуется бесцельностью существования человека»<sup>566</sup>. В последнее время появляется довольно большое количество разработок в области генетики, медицинской биологии и т.п. В современной науке формируются такие направления как биоэтика, связанная с трансплантацией органов человека, изменением полов, искусственным оплодотворением, где необходим контроль государства<sup>567</sup>.

Таким образом, появление новых информационных технологий и формирование единого информационного пространства предоставляет субъектам интегрирования дополнительные возможности в области взаимодействия, как в правовой, так и в иных сферах, но вместе с тем порождает новые мировые проблемы защиты информации и ее хранения. Процесс информатизации общества, захлестнувший Россию в конце прошедшего столетия, отличался крайней хаотичностью и по темпам осуществления значительно превосходил развитие законодательства в данной сфере. В конечном счете это привело к практически полному отсутствию у российских граждан информационной культуры, многочисленным нарушениям в области обращения информации и пробелам в правовом регулировании сферы информационных отношений. Поэтому в настоящее время перед российским обществом и государством стоит задача не только дальнейшего развития информационной сферы, но и устранения негативных последствий чрезмерно быстрого осуществления процесса информатизации. От эффективного разрешения указанных задач в значительной степени будет зависеть уровень вовлеченности Российского государства в мировые интеграционные процессы.

*М.В. Пресняков*

## СВОБОДА СЛОВА И ПРИНУДИТЕЛЬНАЯ ЛОЯЛЬНОСТЬ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве одного из основополагающих начал государственной гражданской службы закрепляет принцип доступности информации о государственной гражданской службе. Для его реализации Законом предусмотрен ряд специальных мер, обеспечивающих открытость государственно-служебных правоотношений. Это касается, например, включения представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой в ряд комиссий, результаты деятельности которых имеют наиболее важное значение для гражданской службы, а именно: в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и

<sup>566</sup> Ходаковский Д.В. Функции правового государства в условиях глобализации // Государство и право в условиях глобализации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 17-18 ноября 2004 года) сборник статей / отв. ред. И.А. Побережная. М., 2004. С. 108.

<sup>567</sup> См.: Венгерова А.Б. Теория государства и права: учебник. М., 2002. С. 164.



урегулированию конфликта интересов (ст. 19), в состав конкурсной комиссии (ст. 22), в состав аттестационной комиссии (ст. 48).

Собственно такой подход вполне соответствует идее правового государства, одним из принципов которого является прозрачность власти и ее подконтрольность гражданскому обществу. Тем более удивительными представляются некоторые запреты установленные для гражданских служащих в связи с прохождением службы. Речь, в частности, идет о п. 10 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе, в соответствии с которым служащему запрещено допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

Безусловно, открытость государственной службы не может быть абсолютной. Государственные служащие, осуществляя непосредственную деятельность по реализации полномочий государственных органов, становятся нередко обладателями информации, разглашение которой может нанести реальный ущерб обществу, личности и государству, способствовать получению необоснованных привилегий отдельными физическими и юридическими лицами и т.п. Можно отметить, что и международно-правовые акты, провозглашающие т.н. «право на свободу слова», указывают на возможность введения ограничений при его реализации. Так, в соответствии со ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах пользование свободой мнений налагает особые обязанности и особую ответственность и, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями. Они касаются прав других лиц, их репутации, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения. Статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод также устанавливает, что осуществление свободы слова и мнения, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

В этой связи нужно заметить, что Конституционный Суд РФ по целому ряду дел, касающихся ограничений, установленных в отношении государственных служащих, сформулировал достаточно четкую и определенную правовую позицию<sup>568</sup>. Согласно этой позиции специфика государственной

<sup>568</sup> Определения от 4 декабря 1997 года по жалобе гражданина А.М. Насташкина, от 1 июля 1998 года по запросу Верховного Суда Российской Федерации и от 19 апреля 2000 года по жалобе гражданина И.у. Беганти на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", определения от 8 февраля 2001 года по запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности положений статьи 20.1 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" и статьи 41 Закона Московской области "О муниципальных

службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила.

Другими словами, установление специальных требований и ограничений к лицам, проходящим государственную службу либо претендующим на замещение должности государственной службы, является прерогативой законодателя<sup>569</sup>. Однако «компетенция законодателя» в этом смысле не может быть абсолютной. Согласно рассматриваемой правовой позиции Конституционного Суда РФ различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, согласуются с принципом равенства, закрепленным в статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, только в том случае, когда они являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям. Обоснованность или необоснованность таких ограничений по мнению Конституционного Суда РФ означает их соответствие или несоответствие цели и задачам государственной службы как специфической профессиональной деятельности.

Придерживаясь этой правовой позиции Конституционного Суда РФ, мы хотели бы напомнить, что одним из основополагающих принципов организации системы государственной службы в целом и гражданской службы, в частности, является ее открытость гражданскому обществу, доступность информации о государственной службе. Исходя из этого, мы полагаем, что запрет, установленный п. 10 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не соответствует целям и задачам государственной службы, а потому является ничем не оправданное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Данный запрет преследует не публичные, а корпоративные интересы, что не согласуется с задачами государственной службы.

В одной из более ранних работ мы высказывали опасение, что установленный Законом запрет критики руководства может стать удобным средством избавления от чересчур принципиальных сотрудников на государственной гражданской службе. К сожалению практика показывает, что данные опасения полностью подтвердились.

Так, например, Тарабукина Н.В. была уволена с государственной службы в связи с нарушением пункта 10 статьи 17 федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», запрещающей высказывание суждений в отношении деятельности госорганов<sup>570</sup>.

должностях и муниципальной службе в Московской области», от 5 июля 2001 года по запросу Суда Чукотского автономного округа о проверке конституционности положений статьи 43 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и по жалобе гражданина В.П. Соковца на нарушение этими положениями его конституционных прав.

<sup>569</sup> Нужно сказать, что Конституционный Суд РФ вообще, особенно в последнее время, при отказе в принятии или удовлетворении жалобы нередко ссылается на «компетенцию законодателя».

<sup>570</sup> [http://zheleznodorozhny.svd.sudrf.ru/modiiles.php?name=bsr&op=show\\_text&srv\\_nimi=1&id=66600021012081434274371000043897](http://zheleznodorozhny.svd.sudrf.ru/modiiles.php?name=bsr&op=show_text&srv_nimi=1&id=66600021012081434274371000043897)

В этой связи Тарабукина Н.В. обратилась в суд с иском к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Свердловской области о признании увольнения незаконным, восстановлении на работе.

Судом было установлено, что в августе 2010 года истец направила обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Прокуратуру Свердловской области, в котором просила провести проверку деятельности Управления Роскомнадзора в связи с имеющимися фактами нарушения законодательства. По результатам проверки Прокуратурой Свердловской области направлен ответ, в котором указано, что часть нарушений, указанных истцом, нашло подтверждение и в адрес руководителя Управления Роскомнадзора внесено представление.

Не согласившись с результатами проверки, намереваясь привлечь внимание общественности, истец направила в Информационное агентство «У» по электронной почте обращение, в котором изложила те же факты нарушения законности. После получения письма Тарабукиной Н.В. журналисты обратились в Роскомнадзор с официальной просьбой прокомментировать изложенные претензии. В установленные законом сроки ответа на запрос не получили и опубликовали 22.09.2010 информационную заметку, в которой сообщили о факте обращения Тарабукиной Н.В. в прокуратуру.

Суд посчитал установленным факт публичных высказываний истца в средствах массовой информации о деятельности государственного органа и его руководителя. При этом доводы истца о том, что она не высказывала суждений и не давала оценку деятельности Управления, а сообщила только о фактах нарушения законности, суд признал не состоятельными, поскольку, по мнению суда, понятие деятельность государственного органа или руководителя государственного органа должна трактоваться в широком смысле слова и включать в себя не только деятельность, непосредственно направленную на выполнение функций, для которых государственный орган создан, но и организационную, кадровую деятельность.

Конституционный Суд обращался к вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации рассматриваемого запрета неоднократно. Так, в 2010 году в Конституционный Суд обратился гражданин И.В. Новиков, который в период службы в органах прокуратуры выступил в средствах массовой информации с заявлениями о коррупционном поведении должностных лиц руководства прокуратуры Смоленской области<sup>571</sup>. Впоследствии заявитель был уволен со службы. По мнению И.В. Новикова, пункт 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2) и 29 (части 1, 3 и 5), поскольку нарушает применительно к государственным служащим свободу слова и право на распространение информации.

<sup>571</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 09.11.2010 N 1537-0-0 "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новикова Ивана Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

Конституционный Суд в данном деле фактически уклонился от оценки конституционности рассматриваемого запрета. Однако, уже в 2011 году Суду вновь пришлось вернуться к данному вопросу<sup>572</sup>.

За нарушение запрета, предусмотренного пунктом 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", гражданка Л.Н. Кондратьева Приказом от 15 июля 2008 года была уволена с государственной гражданской службы. Нарушение, явившееся основанием увольнения, заключалось в том, что в своем выступлении на одном из телеканалов Л.Н. Кондратьева подвергла критике деятельность межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по Центральному федеральному округу, где она проходила службу, в части, касающейся начисления заработной платы сотрудникам, находящимся в командировках, которое, по ее мнению, осуществлялось в противоречии с законодательством Российской Федерации.

В резолютивной части Постановления по данному делу Конституционный Суд не отменил рассматриваемый запрет, но дал ему общеобязательное для всех правоприменителей толкование. По мнению Суда, нормативное положение пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" не может рассматриваться как не допускающее публичного выражения государственным служащим своего мнения, суждения, оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы. При этом предполагается, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника милиции (полиции) необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (мощного быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Это Постановление Конституционного Суда вызвало целый ряд публикаций в прессе под общим лейтмотивом - «Конституционный Суд признал право чиновников критиковать власть». Как нам представляется такая оценка выводов Конституционного Суда чересчур оптимистична и не вполне соответствует действительности. Обратим внимание на общую правовую позицию, которая была четко сформулирована Судом в рамках данного Постановления. Прежде всего, Конституционный Суд подтвердил конституционность установленного запрета по сути. Поскольку в рамках своей профессиональной служебной деятельности государственные служащие

<sup>572</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 N 14-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина" // СЗ РФ 2011. N 28. Ст. 4261.

обеспечивают исполнение полномочий органов государственной власти, публичное выражение ими, в том числе в средствах массовой информации, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти как непереносимое условие успешного решения возложенных на нее задач, связанных в том числе с защитой прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и государственной целостности, т.е. с основами конституционного строя Российской Федерации, и тем самым создать препятствия или сделать невозможным эффективное осуществление органами государственной власти своих полномочий, а следовательно, лишить государственную службу ее конституционного и практического смысла. Равным образом недопустимо публичное выражение государственным служащим в адрес государственного органа или должностного лица, особенно вышестоящего, суждений и оценок в смысле похвальном и одобрительном, поскольку такие действия способствуют укоренению отношений личной преданности, бюрократической сплоченности, покровительства и внеслужебной зависимости нижестоящих служащих от вышестоящих.

Вместе с тем, Суд отметил, что *«в отдельных случаях лояльность государственного служащего, понимаемая как формальное соблюдение запрета на выражение суждений, мнений и оценок, может затруднить или сделать невозможной защиту публичных интересов, законности, конституционных прав и свобод граждан, иных конституционных ценностей, при том что установленные законом в этих целях средства, включая отказ от исполнения неправомерных поручений, сообщение о коррупционных и других преступлениях, предложения о совершенствовании работы и т.п., могут быть недостаточными, безрезультатными или несоразмерно рискованными»*. Обратим внимание, сколько оговорок сделал Суд, признав за государственным служащими право *в отдельных случаях* высказать критические замечания в адрес руководства. По мнению Суда, эти отдельные случаи могут иметь место когда нарушение носит системный характер и в него намеренно или объективно вовлечены служащие (большая или влиятельная их часть) определенного структурного подразделения, в котором осуществляется государственная служба, что побуждает их к противодействию мерам, предназначенным обеспечить публичный интерес, включая борьбу с коррупцией, замкнутостью, неэффективностью государственной службы.

Из анализа рассматриваемого Постановления вытекает, что самое существенное в его содержании - то, что Конституционный Суд запретил формальное применение запрета высказывать публичные суждения как основания увольнения с государственной службы и, тем самым, обязал суды выяснять причину нарушения данного запрета, а также оценивать ее значимость. Однако фактически «право на критику» здесь выступает чем-то вроде необходимой обороны: если отсутствует иная возможность защитить права и законные интересы (в том числе публичные), то гражданский служащий вправе высказать свое мнение. Свобода слова здесь носит исключительный характер.

Поясним наше мнение на конкретном примере из судебной практики<sup>573</sup>.

<sup>573</sup> <http://www.gcourts.ru/case/68027>

Неешпапа В.Е. проходил муниципальную службу<sup>574</sup> в должности первого заместителя главы города Райчихинска Амурской области. Находясь в отпуске без сохранения заработной платы принимал участие в выборах депутатов в Райчихинский городской Совет народных депутатов в качестве зарегистрированного кандидата в депутаты. В тексте агитационной листовки Неешпапа В.Е., поименованный как первый заместитель главы города Райчихинска, в числе других кандидатов, разместили информацию о том, что глава города со своей командой готовится проводить конкурс с последующей сменой арендатора, проводя конкурс вопреки тому, что областная прокуратура признает данный конкурс незаконным и после сделанного предостережения о том, что документация конкурса противоречит закону. В листовке было высказано оценочное суждение: «У Шумилова видимо закон, что дашло - куда повернешь, туда и вышло! Когда выгодно ему так и закон хорош, невыгодно, так плох!». Кроме того, им была опубликована статья «Глухота власти недопустима». Указанные материалы послужили для работодателя - Администрации города Райчихинска основанием к увольнению истца, произведенному по пункту 3 части 1 ст. 19 ФЗ-25.

Исследовав опубликованные истцом в ходе его предвыборной компании материалы суд пришел к выводу, что данные публикации безусловно носят публичный характер и содержат высказывания, суждения и в целом негативные оценки деятельности органа местного самоуправления и его руководителя. Вышеприведенные доказательства свидетельствуют о том, что Неешпапа В.Е. допущено несоблюдение запрета, связанного с муниципальной службой. Итог - в иске отказано.

Данное дело рассматривалось еще в 2010 году, т.е. до принятия Конституционным Судом рассмотренного выше Постановления, однако, было бы это решение иным с учетом правовой позиции, изложенной в нем. Вряд ли, поскольку в данном случае речь не идет о защите прав или публичных интересов. Неешпапа В.Е. высказал свою позицию относительно деятельности органа местного самоуправления и Главы муниципального образования в рамках своей предвыборной компании, а следовательно без «крайней необходимости», о которой говорил Конституционный Суд.

Кстати, Европейским Судом, на прецедентную практику которого так часто ссылался Конституционный Суд при вынесении названного Постановления, было рассмотрено похожее дело «Кудешкина против Российской Федерации». В октябре 2003 г. судья Ольга Кудешкина выдвинула свою кандидатуру на выборах в Государственную Думу РФ. Ее предвыборная кампания включала программу судебной реформы. 1 декабря 2003 г. она дала интервью радиостанции «Эхо Москвы», в котором подвергла резкой критике существующую судебную систему и рассказала о некоторых фактах давления на суд. 4 декабря 2003 г. две газеты - "Новая газета" и "Известия" - опубликовали интервью с Ольгой Кудешкиной. После этого квалификационная коллегия Москвы приняла решение о лишении Кудешкиной статуса судьи. Кудешкину обвинили в том, что стремясь стать популярной, она распространила заведомо ложные, надуманные, оскорбительные измышления в адрес судей и судебной системы нашей страны, умалив тем самым авторитет судебной власти и подорвав престиж судебной профессии. Российские

<sup>574</sup> В отношении муниципальных служащих установлен аналогичный запрет.

суды, включая Верховный Суд Российской Федерации, отказали в жалобе Кудешкиной на это решение.

Тогда Кудешкина обратилась с жалобой в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). ЕСПЧ удовлетворил жалобу Кудешкиной и четырьмя голосами против трёх признал, что лишение ее статуса судьи представляло собой неправомерное ограничение свободы слова. Ей была присуждена компенсация в размере 10 000 евро.

Европейский Суд отметил, что должностные лица, работающие в судебной сфере, обязаны демонстрировать сдержанность при осуществлении свободы выражения мнения во всех случаях, когда авторитет и беспристрастность правосудия могут быть поставлены под сомнение. С другой стороны, в контексте предвыборных дебатов Европейский Суд придает особое значение беспрепятственному осуществлению свободы слова кандидатами. Даже если заявительница и допустила определенную степень преувеличения и обобщения, характерных для предвыборной агитации, ее высказывания не были полностью лишены фактической основы и, таким образом, должны были рассматриваться не как необоснованный личный выпад, но как добросовестный комментарий по вопросу, представляющему всеобщий интерес. На этом основании Европейский Суд пришел к выводу, что имело место нарушение статьи 10 Конвенции.

С учетом сказанного выше мы полагаем, что тема принудительной лояльности и свободы слова государственных и муниципальных служащих еще не «закрыта» и, возможно, Конституционному Суду Российской Федерации еще придется вернуться к данному вопросу.

*ГЛ. Пчелинцев*

## **к вопросу о сущности ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ**

Сегодня информация является одним из ключевых ресурсов, все больше возрастает ее роль в государственном управлении на уровне конкретного субъекта Российской Федерации. Государственная власть в современных условиях должна предпринимать шаги по развитию информационного пространства, обеспечению доступности информации о своей деятельности, обеспечению информационной безопасности, защите информационных прав и свобод. Эта задача решается каждым из субъектов Российской Федерации на основе собственной нормативно-правовой базы. Информационная сфера является одной из наиболее динамично развивающихся, требует постоянного совершенствования нормативно-правовых актов, детальной научной проработки вопросов формирования и развития информационного пространства субъектов.

Среди национальных интересов России особое место занимает реализация основных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере. Она основывается на принципах свободы информации и запретительном принципе права (все, что не запрещено законом, разрешено). Этот принцип закреплен в основных международных правовых документах<sup>575</sup>, Конституции Российской

<sup>575</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1995. 5 апреля.; Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и ратификация

Федерации<sup>576</sup> и ряде других законов. В первую очередь информационные права и свободы закреплены на федеральном уровне.

Необходимо отметить, что в 1993 году была принята Конституция РФ, которая установила основные информационные права и свободы граждан. В Конституции РФ вопросам, регулирующим использование информации и определяющим права граждан и государства в информационной сфере, посвящены статьи 15, 23, 24, 29, 33, 41, 42 и 44.

Статья 15 определяет, что важнейший вид информации - официальные документы - вступает в силу только после официального опубликования.

Статьи 23 и 24 обеспечивают охрану неприкосновенности частной жизни любого лица. Статья 29 является важнейшей с точки зрения информационного законодательства. Именно в этой статье закреплена свобода мысли, слова, массовой информации. Данная статья определяет, что поиск, получение, передача, производство и распространение информации осуществляется свободно. Впервые в истории нашей страны цензура запрещена конституционно. Кроме всего вышеперечисленного статья 29 запрещает возбуждение различного рода ненависти, вражды и какого-либо превосходства. Поскольку данные действия могут быть произведены только через распространение информации, то данная статья запрещает распространение вредной, опасной и недостоверной информации.

Статья 33 гарантирует гражданам и организациям возможность свободного получения в государственных органах необходимой им информации. Одновременно данная статья обязывает государственные и муниципальные органы создавать информационные ресурсы для предоставления информации обращающимся гражданам и организациям.

Статья 41 устанавливает право граждан и организаций на свободное получение информации о фактах и событиях, угрожающих жизни и здоровью людей. Одновременно государственные и негосударственные органы, занимающиеся вопросами здравоохранения, экологии и т.п. обязаны обеспечивать такую информацию.

Статья 42 обеспечивает свободный доступ к информации об окружающей среде. Одновременно возлагается обязанность на государственные и негосударственные структуры собирать, хранить и предоставлять экологическую информацию любому лицу, запросившему ее.

Статья 44 установила гарантии свободы творчества, закрепленные в данной статье, позволяют гражданам и организациям свободно создавать новую информацию. Одновременно обеспечивается защита авторских и смежных прав на вновь созданную информацию. Данная статья также обязывает организации, обладающие культурными ценностями, обеспечивать к ним свободный доступ. Тем самым гарантируется право на поиск и получение информации о культурных ценностях.

Одной из важнейших задач в области построения информационного общества, обеспечения прав и свобод человека и гражданина является защита прав

вместе с Протоколами. // Международные акты о правах человека. Сборник документов М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 2003.

<sup>576</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 26.01.2009. № 4.



человека и гражданина в информационной сфере. В юридической литературе часто происходит смещение понятий, под правом, на информацию закрепленным в статье 29 Конституции РФ понимают более широкий спектр информационных прав. Сам термин «право на информацию» в юридической литературе является более распространенным, чем термин «информационные права».

В современной правовой науке нет единого подхода к определению «прав человека в информационной сфере», «информационных прав», «прав в области информации» и т.п. Устоялась лишь традиционная классификация прав и свобод человека (первого, второго, третьего поколений, личные, политические, социально-экономические и т.д.). Термин «информационные права человека» в учебной литературе встречается не часто. Отсутствует понятие системных отношений права личности на информацию с иными правами, или ученые рассматривают исследуемое право в качестве составной части свободы слова и печати. Другие придерживаются точки зрения, согласно которой право на информацию - это условное обозначение целой группы прав и свобод личности. Третьи относят право на информацию к группе политических прав. Существует точка зрения, по которой указанные права относятся к группе личных прав.<sup>577</sup> Информационные права относятся российскими учёными<sup>578</sup> в классификации прав и свобод человека и гражданина и к числу прав и свобод в сфере личной безопасности и частной жизни (свобода мысли и слова, ч. 1 ст. 29 Конституции Российской Федерации), а также к числу прав и свобод в сфере государственной и общественно-политической жизни и деятельности (свобода массовой информации, ч. 5 ст. 29 Конституции РФ)<sup>579</sup>.

На наш взгляд информационные права представляют собой особую группу в классификации прав и свобод человека и гражданина. Те права и свободы которые входят в данную группу можно отнести и к личным и к политическим и к социальным.

Всеобщая декларация прав и свобод человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.<sup>580</sup>, провозглашает в ст. 19 принадлежащее каждому право на свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений, искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Считаем, что особое место информационные права занимают именно в современный период, в силу перехода к так называемому «информационному

<sup>577</sup> См.: Агапов А. Б. Основы федерального информационного права России - М., 1995 С. 29-36; Бачило И. Л. Информация как предмет правоотношения// ВИНТИ РАН. НТИ. Сер. 1. 1997. № 9. С. 17-25; Бачило И. Л. Информация и информационные отношения в праве //НТИ. Сер. 1. 1999. №8.с25-26; Копылов В. А. Информационное право. - М., 1997 С.89-90; Рассолов М. М. Информационное право. - М., 1999.С. 107-108; Рассолов М. М. Информационное право: анализ и решение практических задач. М., 1998.С. 19-21; Швердяев С. Информационные отношения и система информационного законодательства. М., 1999.С 115-116.

<sup>578</sup> См.: Кабанов А.А., Смольяков А.А., Томин В.А. Конституционно-правовое регулирование информационных отношений в Российской Федерации: Монография. - СПб.: СПб академия управления и экономики, 2006.С. 83.

<sup>579</sup> См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности. М., 1997. С. 192, 211. В комплексных исследованиях проблем правового регулирования информационных отношений наряду с информационными правами отдельно рассматривается право на неприкосновенность частной жизни (См., напр., гл. 8 в кн.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005).

<sup>580</sup> См.: Сборник международных актов о правах человека. М.: Энциклопедия, 2002. С. 45.

обществу». На наш взгляд понятия «прав человека в информационной сфере», «информационных прав», «прав в области информации» в основном совпадают. Наиболее широким является термин «прав человека в информационной сфере», «прав в области информации». В контексте исследования говорится о понятии «информационных прав», содержание которых будет рассмотрено ниже. Право же на информацию, которое иногда отождествляют с вышеперечисленными категориями, наряду с рядом других прав является лишь составным элементом в системе информационных прав.

В Декларации прав человека и гражданина РСФСР 1991 г. было сказано: «Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться законом только в целях охраны личной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности. Перечень сведений составляющих государственную тайну, устанавливается законом».

С информационными правами, обозначенными в российской Конституции, непосредственно связаны многие другие права, реализация которых невозможна без осуществления правомочий свободного поиска, передачи, производства и распространения информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Это, в частности, свобода совести и вероисповедания (ст. 28), поскольку отношение человека к вере, наличие у него тех или иных религиозных убеждений, пропаганда религиозных взглядов, весьма близки к содержанию свободы мысли и слова, но распространяются на специальный предмет - религиозную веру. Особое место в конституциях этой свободе уделяется в силу значения религии как одного из основных пластов духовной культуры.

Определение места информационных прав граждан в системе прав и свобод человека и гражданина в российской Конституции связано с выяснением их значимости и соотношения информационных прав с иными конституционными правами, определяющими юридический статус личности. Термин «информационные права граждан», который в научный оборот ввёл В.Н. Монахов, прочно обосновался в отечественной юридической, а также и неюридической специализированной литературе<sup>581</sup>. Под информационным правом человека в общем смысле следует понимать меру возможного поведения людей, которая определяет способы и характер обмена идеями в системе общественных отношений (или характер и способы отношений по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации)<sup>582</sup>. Одним из авторов разработавших концепцию информационных прав и свобод человека является В.А. Томин.<sup>583</sup>

По сути являющиеся ключевым в системе информационных прав и свобод (и, пожалуй наиболее неоднозначным и дискуссионным) право на информацию — это основное самостоятельное право, представляющее юридически

<sup>581</sup> См.: Монахов В.Н. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан СССР (конституционный аспект). - М., 1983. - С. 12,90.

<sup>582</sup> См.: Елизаров В.Г. Свобода массовой информации в Российской Федерации конституционные основы и правовые ограничения. Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2002; Иззатов Т.Ш. Механизм реализации конституционного права гражданина информацию в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2002; Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в РФ: конституционно-правовые аспекты. Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2003

<sup>583</sup> См.: Кабанов А.А., Смольяков А.А., Томин В.А. Указ. соч. С.88-89.

гарантированную возможность свободно искать, получать, передавать, производить и распространять любым законным способом информацию общественно значимого характера о любых процессах и явлениях объективной действительности<sup>584</sup>

Право на информацию сформировалось в процессе возрастания роли информации в общественной жизни и осознания её значимости для отдельного человека. Американский исследователь С. Вирамантри выделяет в качестве концептуальной посылки в оформлении права на информацию право человека общаться с себе подобными, осуществляя постоянный обмен информацией<sup>585</sup>. Более того, право на информацию можно рассматривать как элемент всех других прав, обеспечивающий их успешную реализацию.

На основе проведенного анализа Кабанов А. А., Смольяков А. А. и Томин В. А.<sup>586</sup> пришли к заключению, что базовые информационные права, указанные в российской Конституции, представляют собой систему субъективных прав граждан, имеющих самостоятельное значение: свобода мысли, свобода слова, свобода массовой информации и право доступа к информации органов власти. Для утверждения этой позиции обязательная корректировка текста Конституции РФ не требуется. Преимущества этого подхода проявляются, прежде всего, в текущем законодательстве и практике реализации гражданами своих информационных прав. С точки зрения дальнейшего совершенствования системы информационных прав приемлемым можно считать трансформацию в трактовке свободы слова как свободы самовыражения. Широкий подход в понимании права на информацию правомерен в смысле обоснования свободы информации в целом как принципа информационного обмена, в то же время, необходимо формирование предпосылок реализации самостоятельного права граждан на доступ к информации органов власти. Кроме того, следует обратить внимание на кристаллизацию в зарубежном и российском законодательстве концепции универсальной услуги (или права универсального доступа), призванной гарантировать гражданам доступ к современным средствам информационного обмена, которую допустимо рассматривать как основу этого нового социально-экономического права гражданина.

В заключение следует отметить, что информационные права и свободы являются важнейшим элементом всей системы прав и свобод, как на федеральном, так и на региональном уровне, поскольку современное общество является. Однако, несмотря на значимость информации в общественных отношениях характер теоретического осмысления проблем информационных прав и свобод явно недостаточен. Нет эффективных механизмов защиты и обеспечения всего комплекса информационных прав и свобод, в том числе и на региональном уровне. Необходимо проработка системы защиты и обеспечения информационных прав и свобод человека на примере каждого из субъектов Российской Федерации.

<sup>584</sup> См.: Киркиши Н.Ю. Основы правового регулирования права на информацию в международном зарубежном праве: Учебное пособие. - Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2002. С. 8

<sup>585</sup> См.: Weeramantry, C.G. Access to information: a new human right. The right to know// Asian Yearbook of International Law, V. 4, P. 100.

<sup>586</sup> См.: Кабанов А.А., Смольяков А.А., Томин В.А. указ. соч.. С. 113.

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНЫХ СЛУЖБ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Информационная безопасность является одной из составляющих национальной безопасности Российской Федерации, которая оказывает влияние на защищенность национальных интересов РФ в различных сферах жизнедеятельности общества и государства.

В соответствии со ст. 11.2 федерального закона №40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» от 3.04.1995г. обеспечение информационной безопасности - одно из основных направлений деятельности органов ФСБ РФ, осуществляемой ими в пределах своих полномочий.

В октябре 2012г, на открывшемся в Москве XI Совещании руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов, ФСБ России предложил коллегам из спецслужб разных стран выработать механизм обмена «чувствительной» информацией об угрозах в киберпространстве, что связано с необходимостью комплексного подхода к вопросам обеспечения безопасности глобального информационного пространства, поскольку именно на плечах спецслужб лежат задачи по обеспечению информационной безопасности государственных информационных сетей и борьбы с противоправным использованием информационных коммуникационных технологий. Своевременный обмен подобной информацией имеет огромное значение для раннего предупреждения и выявления компьютерных атак, оперативного реагирования на инциденты и угрозы подобных атак в целях защиты национального киберпространства.

Еще одной темой совещания стали вопросы противодействия радикализации населения и его вовлечения в экстремистскую и террористическую деятельность. Впервые нашей страной было предложено включить в сотрудничество вопросы обучения специалистов из других стран в сфере противодействия терроризму. В качестве первого шага ФСБ России предложила организовать в конце ноября 2012 года обучение 10 представителей спецслужб стран АСЕАН на своей учебной базе.<sup>587</sup>

В декабре 2012 года страны-члены ООН проведут конференцию по международным телекоммуникациям в Дубае, на которой Президент России Владимир Путин выступит с предложением за централизацию контроля в Интернете, что зачастую в обществе рассматривается как угроза существующему интернет-порядку и представляется очередным шагом в последовательной череде мер подавляющих свободу и возможностью получения основания для «законного» контроля не только за политической оппозицией, но и за обычными гражданами, которые далеки от политики.<sup>588</sup>

Активное внедрение оперативных методов прослушивания телефонных разговоров и мониторинг сообщений и интернета связан прежде всего с возросшей контртеррористической деятельностью спецслужб. Толчком к которой послужили два теракта 2010 года - взрывы на станциях "Парк культуры" и "Лубянка" московского метро и теракт 2011 года в аэропорту

<sup>587</sup> <http://www.fsb.ru/ fsb/ conrniert/ renwrk/ single.html?id %3D10436901 %40fsbConimerit.html>

<sup>588</sup> <http://www.taxru.com/blog/2012-06-30-6928>

Домодедово. С декабря 2010 года полномочия спецслужб подтверждается на законодательном уровне. Так, федеральным законом №404-ФЗ от 28 декабря 2010г., регулирующим деятельность органов предварительного следствия, внесены дополнения в федеральный закон №144-ФЗ от 12 августа 1995г. «Об оперативно-розыскной деятельности», путем добавления в статью 7 «Основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий» слов: «и материалы проверки сообщений о преступлении». Согласно ст.144 УПК РФ, по каждому сообщению о преступлении сначала должна проводиться доследственная проверка, которая должна подтвердить обоснованность сообщения, а потом уже возбуждается уголовное дело.

Согласно данным Судебного департамента при Верховном суде РФ правоохранные органы получили от российских судов разрешения на прослушивание и запись телефонных переговоров и перехват e-mail: в 2007 году - 265 937 разрешений; в 2008 году - 334 179; в 2009 году - 375 728; в 2010 году - 413 635; в 2011 году - 466 152 разрешений. Таким образом, за 5 лет, в период с 2007 по 2011 год, количество разрешений выросло на 75%.<sup>589</sup>

Усиление внимания государства к реформированию правоохранительной деятельности, активное финансирование не только социальной поддержки сотрудников, но и оперативной деятельности спецслужб, в том числе путем расширения их полномочий в области контроля и записи телефонных переговоров и перехвате e-mail, а также в Интернете, с учетом возросших возможностей современной техники убедительно показывает, что государство усиливает надзорные функции в области информационной безопасности.

С 2011 года, с введением в России новых видов наказания, не связанных с изоляцией от общества, таких как принудительные работы, в ряд законов внесли поправки, установившие, что оперативные подразделения ФСИН МЮ РФ вправе самостоятельно осуществлять оперативно-розыскную деятельность при «исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества», а в феврале 2012 года региональные управления ФСИН стали закупать технику СОРМ (комплексы для тайного перехвата телефонного и интернет-трафика), которая устанавливается на городских узлах связи, и создает тем самым возможности для оперативников ФСИН вести прослушивание «подсчетного элемента».

В 2008 году на месте Департамента по борьбе с организованной преступностью и терроризмом МВД РФ было создано подразделение по противодействию экстремизму - Главное управление по противодействию экстремизму МВД РФ (ГупЭ МВД РФ (Центр «Э»), целью которого стала организация борьбы с деяниями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, как одним из основных факторов, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, ранее таковыми считались терроризм и организованная преступность.<sup>590</sup> В

<sup>589</sup> <http://www.taxru.com/blog/2012-06-30-6928>

<sup>590</sup> Более подробно см.ст. 1 Федерального Закона № 114-ФЗ от 25 июля 2002г. "О противодействии экстремистской деятельности", поправка к ФЗ N 148-ФЗ от 27 июля 2006г. «О внесении изменений в статьи 1 и 15 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности».

качестве целевых групп антиэкстремистской кампании проводимой спецслужбами намечены: «исламисты», «сектанты», несистемные партии и общественные объединения, неформальные сообщества: от футбольных фанатов и организаторов флэшмобов до любителей языческих культов и т.п.

Поэтому, в настоящее время, одним из важнейших направлений работы спецслужб признана работа по нейтрализации и разобшению объединений, члены которых склонны к экстремизму. Для чего они должны анализировать деятельность радикально настроенных сообществ, отслеживать изменения в составе их участников и лидеров, прогнозировать возможные разногласия, влекущие раскол объединений, отслеживать информацию о местах концентрации и маршрутах передвижения членов «экстремистских организаций».

Вместе с тем, в Уголовном кодексе РФ отсутствует определение самого понятия «экстремистской деятельности», что отчасти компенсируется при помощи поправок к Федеральному Закону №114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", сделанных в 2006 и 2008 году. В тоже время, формулировки данного закона в основных понятиях - «экстремизм», «экстремистская деятельность», «экстремистская организация» и «экстремистские материалы» во многом носят расплывчатый характер, что приводит к неоднозначной правоприменительной практике и порой к ограничению фундаментальных прав и свобод граждан и нарушает принцип законности.

И как результат - составление спецслужбами различных баз данных на граждан, которые не являются фигурантами уголовных дел, остро волнует общество, особенно сегодня, когда технические возможности позволяют сформировать подробнейшее электронное досье на человека и отслеживать его действия — от операций с банковской карточкой до передвижений в пространстве.

В настоящее время, ГУПЭ МВД РФ имеет собственный, специализированный банк данных - система «Экстремист», представляющую собой базу данных, комплектуемую на основе оперативных данных. Целью создания автоматизированной системы является повышение качества информационной поддержки противодействия экстремистской деятельности в рамках компетенции МВД России (Центра «Э»). Это обеспечит возможность создания базы данных по вопросам противодействия экстремистской деятельности, а также автоматизации процессов обмена информацией между Центром «Э» МВД России, ФСБ и ФСО.

На различных международных форумах по вопросам борьбы с терроризмом, постоянно затрагиваются проблемы государственной Интернет-политики и вопросы взаимоотношений государственных органов, спецслужб, правоохранительных органов с интернет-провайдерами и пользователями Сети. Обсуждаются допустимость и целесообразность введения ограничений на информационное содержание веб-страниц. При этом, по мнению многих экспертов, для соблюдения баланса гражданских прав и свобод с принятием ограничительных мер необходимо шире задействовать саморегуляцию Интернет-сообщества с использованием механизмов гражданского общества. Для этого общественные организации должны с нравственных, социально-политических, национальных и религиозных позиций участвовать в оценке допустимости

контента информационных ресурсов и выработке критериев признания информационных ресурсов террористическими или экстремистскими.

Таким образом, современные информационные технологии существенно меняют не только структуру отношений, но и образ жизни людей, их мышление, механизмы функционирования семьи, общества, взаимодействия с органами власти. Они становятся действенным фактором развития личности и государства. В то же время широкое распространение некоторых информационных технологий сопровождается появлением ряда новых угроз конституционным правам и свободам граждан, формированию здоровья, полноценной духовной жизни. Вот почему одним из основных элементов национальной, общественной и личной безопасности становится информационная безопасность, как жизненно необходимое условие обеспечения интересов человека, общества и государства.

*АЛ. Россюанский*

### ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ АРБИТРАЖНОГО ПРАВОСУДИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Новый виток судебной реформы в нашей стране, начатый с принятием Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007-2012 годы»<sup>591</sup>, вновь актуализировал проблемы обеспечения прозрачности судебной власти и внедрения информационных технологий.

По мнению М.А. Липчанской, в Конституции Российской Федерации понятие открытость судебной власти используется в значении «открытость разбирательства дел в судах». Далее она утверждает, что открытость судебного разбирательства дела не равнозначна открытости судебной системы и доступности информации о деятельности судов<sup>592</sup>. Схожую точку зрения имеют С.В. Кабышев и Н.Н. Чучелина, утверждая то, что понятие «информационная открытость в деятельности судебной власти» выходит за рамки понятия «открытость судебного процесса». Информационная открытость характеризует взаимоотношения органов публичной власти и граждан по вопросам надлежащего информационного обеспечения последних и соответствующего общественного контроля за качеством оказания публичных услуг населению<sup>593</sup>.

Информационная открытость органов судебной власти – это «такая организация их деятельности, при которой гражданам, их объединениям, коммерческим структурам, другим государственным и муниципальным органам обеспечивается возможность получать необходимую и достаточную информацию об их деятельности, принимаемых решениях и другую общественно значимую

<sup>591</sup> См.: О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007-2012 годы: Постановление Правительства РФ от 21 сент. 2006 г. № 583 (в ред. от 15 сентября 2011 г.) // СЗ РФ. 2006. № 41. Ст. 4248. 2011. № 38. Ст. 5395.

<sup>592</sup> См.: Липчанская М.А. Участие граждан в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 313.

<sup>593</sup> См.: Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С.В. Кабышева и Н.Н. Чучелиной. М., 2007.

информацию при соблюдении установленных федеральным законодательством ограничений»<sup>594</sup>.

22 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>595</sup>. В нем закреплены положения, связанные с обеспечением беспрепятственного доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации, определены основные принципы и способы обеспечения такого доступа, а также определены формы предоставления информации. Закон вступил в силу с 1 июля 2010 года. Соответственно с этого времени суды обязаны размещать в сети Интернет информацию о своей деятельности и тексты судебных актов, перечень и особенности размещения которых четко прописаны в указанном законе.

Остановимся на основных мероприятиях, проводимых Судебным департаментом по обеспечению равного и свободного доступа к информации о работе судов.

Согласно ст. 14 Федерального закона одним из способов обеспечения доступа к информации о деятельности суда является размещение информации в сети Интернет. Для всех федеральных судов и органов Судебного департамента в рамках интернет-портала ГАС «Правосудие» созданы официальные сайты в сети Интернет.

В письме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации ВАС-С01/УИС-984 от 12 июля 2007 г. отмечается, что «в целях обеспечения доступа граждан, юридических лиц, органов государственной власти к информации о деятельности суда, создания механизмов доступа к правосудию, а также информационного взаимодействия с гражданами и гражданским обществом, для решения иных задач в области информационной политики судебной власти России необходимо постоянное функционирование интернет-сайта арбитражного суда»<sup>596</sup>.

В данном письме определен перечень сведений, подлежащих опубликованию в обязательном порядке; перечень сведений, размещаемых на интернет-сайте суда, в рекомендательном порядке; перечень сведений, размещение которых на интернет-сайте суда запрещается.

Так, в обязательном порядке на сайте арбитражного суда должно быть помещено:

- 1) официальное наименование суда и его реквизиты (почтовый адрес, телефоны справочной службы, адрес электронной почты);
- 2) организационная структура суда (руководство, судебные коллегии, подразделения аппарата суда, контактные телефоны, адреса электронной почты);
- 3) документы суда: обзоры судебной практики, документы президиума суда;
- 4) сведения по судебному делопроизводству: дата, место и время рассмотрения дела, участники судебного заседания (истец, ответчик, третьи лица), тексты принятых судебных актов по делу;

<sup>594</sup> Какадеев А.И. Развитие информационной открытости судебной власти как одно из условий государственного реформирования // Администратор суда. 2010. № 4. С. 18.

<sup>595</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6217. 2011. № 30, ч. 1. Ст. 4588.

<sup>596</sup> О размещении информации на интернет-сайтах арбитражных судов: Письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 июля 2007 № ВАС-С01/УИС-984. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



5) справочная информация (образцы документов, используемых при обращении в суд; сведения, необходимые для оплаты государственной пошлины; сведения о порядке предъявления исков, заявлений и жалоб в суд).

К разделам, подлежащим размещению на интернет-сайте суда в рекомендательном порядке, на основании письма отнесены:

- 1) историческая справка о суде;
- 2) обзор прессы о проблемах и достижениях в работе суда, новости о работе суда, органов судейского сообщества данного региона, интервью с руководством суда, судьями и ответственными работниками аппарата в средствах массовой информации;
- 3) интернет-ссылки на информационные ресурсы других судов, на журналы, для которых суд является соучредителем.

Вышеизложенное свидетельствует о том, какая важная роль отводится Высшим Арбитражным Судом РФ созданию механизма обеспечения равного доступа граждан и иных заинтересованных лиц к деятельности арбитражных судов, иными словами – обеспечению конституционного принципа открытости судебной власти и равенства всех перед судом.

Изучение официального сайта Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации показывает, что на нем отражены общие сведения о нем, содержится информация, связанная с рассмотрением дел, тексты проектов нормативных правовых актов, внесенных Высшим Арбитражным Судом РФ в законодательные органы, данные судебной статистики, информация о кадровом обеспечении, сведения о размещении государственных заказов, а также о находящихся в Суде делах.

Примечательно, что в случае отсутствия необходимой информации на сайте ВАС РФ пользователям информации предоставлена возможность направить в Высший Арбитражный Суд РФ электронный запрос, который будет рассмотрен в соответствии с требованиями Федерального закона. Соответственно, на всех сайтах судов, созданных средствами ГАС «Правосудие», в соответствии с требованиями Федерального закона реализована возможность обращения граждан в суд в электронном виде. Такие обращения уже поступают в суды. Вопросы и ответы на них публикуются на сайтах судов в разделе «Обращения граждан».

Таким образом, в настоящее время сайты судов предоставляют возможность интерактивного выхода на автоматизированную информационную систему судопроизводства, через которую в электронном виде осуществляется весь процесс – от регистрации искового заявления до отправки окончательного судебного акта, включая назначение дела к слушанию; создание графиков дел по датам; занесение в базу данных всех судебных актов, протоколов заседаний, исполнительных листов; формирование сведений о рассылке судебных актов; мониторинг и контроль состояния дел; анализ судебной статистики. В результате совместной деятельности пользователей данной системы формируется «электронное дело».

Полагаем, что в условиях развития рыночной экономики и современного гражданского общества необходимо постоянно расширять массив доступной информации о деятельности судов, а также выносимых ими решений. Для подлинного укрепления судебной власти, обеспечения конституционного принципа равенства перед судом правосудие должно быть понятным для общества и конкретного гражданина. Более того, результаты судебной

деятельности должны быть прогнозируемыми. Каждому лицу, участвующему в деле, каждому пользователю соответствующей судебной информации должны быть понятны логика развития процесса и закономерность его исхода. Выносимые судом постановления и мотивы их принятия не должны оставаться загадкой для общества, чтобы не возникало оснований для различных догадок и предположений, зачастую не имеющих отношения к действительной судебной деятельности.

Особую актуальность в последнее время приобретает возможность равного доступа всех заинтересованных лиц к судебной практике, формируемой не только высшими судами, но и судами всех остальных уровней, а также доступ к сведениям, необходимым для повышения информированности граждан о деятельности судебной власти в целом как системы, обеспечивающей гарантии правопорядка и законности в стране. Иными словами информационная открытость и равная доступность информации о деятельности арбитражных судов способствует развитию общественного контроля в сфере судебной власти. А как справедливо отмечает Ю.И. Стецовский, контроль за осуществлением судопроизводства может содействовать повышению его качества; обеспечивать участникам судопроизводства возможность быстрого и полного ознакомления с нормативным материалом и практикой применения закона; препятствовать коррупционным проявлениям<sup>597</sup>.

Государство, внедряя информационные технологии в арбитражный процесс, реализуя модели электронного правосудия в целом, должно ставить в качестве стратегической задачи изменение взаимоотношений между государством и обществом, между судом как ветвью государственной власти и остальными гражданами, обеспечивая в полной мере реализацию конституционного принципа равенства каждого пред судом.

*И.С. Сайфулин*

## ПРАВЫЙ ПУТЬ ВИРТУАЛЬНОГО ЭКСТРЕМИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Противящиеся власти сами  
навлекут на себя осуждение.

*Послание святого апостола Павла.*

*Библия. Новый Завет. Глава 13.*

Виртуальным пространством можно считать как внутренний, фантазийный мир человека, так и мир, созданный при помощи информационных технологий. В последние годы значительную роль в жизни человека приобрело виртуальное пространство - Интернет<sup>598</sup>.

Рост пользователей сетевого виртуального пространства в России растет. Это дает неограниченные возможности для распространения информационных

<sup>597</sup> См.: Стецовский Ю.И. О транспарентности власти и конституционной законности // Адвокат. 2006. № 12.

<sup>598</sup> Галевская Н.А. Толерантность в виртуальном пространстве - Интернет [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: (<http://7fl.net/obschii-razdel/tolerantnost-v-virtualnom-prostranstve-internet.html>) (дата обращения: 09.11.12).

материалов самого разного содержания. Интернет на сегодняшний день - это сетевое пространство, которое почти не поддается цензуре и в нем может выразить своё мнение любой человек, каким бы оно не было. Часто позиции интернет-аудитории имеют экстремистскую направленность, вызывая вражду к определенным лицам или группам.

Использование сети Интернет в противоправных целях обеспечивает радикальным общественным организациям доступ к широкой аудитории и пропаганде своей деятельности: размещения подробной информации о своих целях и задачах, времени и месте встреч, планируемых акциях и т.д. Масштабность, острота и многообразие экстремистских проявлений и сложность порождающих их факторов повышают общественную опасность экстремизма, его дестабилизирующее влияние на социально-экономическую и общественно-политическую обстановку в стране<sup>599</sup>.

При этом растет и киберпреступность, виртуальное интернет-пространство становится сферой где совершаются преступления, и это уже активно растущая реальность, нежели исключение из правил. В интернет-среде можно встретить преступность в совершенно разных её проявлениях, от мелкого хулиганства до активного призыва к свержению существующего политического строя с тысячами сторонников, готовых выйти на улицы городов вершить своё правосудие во благо своих идей. Такая приверженность к крайним взглядам, мерам и действиям, как в политике, так и в сфере религии, экономики, социальной сфере, есть не что иное, как экстремизм. Политический экстремизм как осуществление политики крайними методами порождает самые разные факторы социально-экономических кризисов, резкое падение жизненного уровня основной массы населения, деформации политических институтов и структур, их неспособность решать назревшие вопросы общественного развития, тоталитарный режим, подавление властями оппозиции, стремление социальных или политических групп ускорить осуществление выдвигаемых ими задач, политические амбиции их лидеров и др.<sup>600</sup>

К наиболее деструктивным факторам проявления противозаконных действий в интернете можно отнести правый экстремизм, который представляет собой совокупность политических взглядов. Данное направление определяется совокупностью националистических, а порой и нацистских принципов, часто направленных на изменение конституционных основ государственности страны, становление тоталитарной политики государства с главенством одной моноэтнической группы.

На сегодняшний день правый экстремизм является актуальной проблемой для большинства развитых стран. Это происходит потому, что тенденции мировой политики свидетельствуют о тотальной глобализации, развитии как мультикультурных обществ, так и сохранении национальных традиций. Происходит переориентация личностных интересов обычных обывателей. Большинство людей, вступивших на «правый путь», видят в радикальных

<sup>599</sup> Информационно-аналитические материалы по профилактике экстремизма в молодежной среде (подготовлены Минспорттуризмом России совместно с ФСБ России и МВД России 07.04.2011) [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: [vsvvvv.mmpsrb.ru/voulh\\_polic\\_ies\\_rh/sbornik%2\(B33.d\(H](http://vsvvvv.mmpsrb.ru/voulh_polic_ies_rh/sbornik%2(B33.d(H) (дата обращения: 09.11.12).

<sup>600</sup> См.: Политическая наука: словарь-справочник./ Авт. и сост. Санжаревский И.И. Тамбов, 2012. URL: [http://glos.virmk.ru/01\\_y.htm](http://glos.virmk.ru/01_y.htm) (дата обращения: 09.11.12).

действиях, направленных на изменение существующего политического строя, острую необходимость, влияющую на спасение культуры и самобытности своей страны. Другая группа сторонников идей ультраправого общества просто вешают на своих идеологических противников ярлыки врагов народа, замещающих все вакантные места на работе, в вузе, да и вообще любое социально значимое место в социуме, тем самым прикрывая свою маргинальность и оправдывая свои неудачи. Россия, в данном случае, не является исключением. Проще всего найти виноватых, а не винить себя, найти тех, за счет кого можно оправдать собственные неудачи. Как говорил российский политический и государственный деятель, специалист в области межнациональных отношений Галина Старовойтова: «Национализм - это то же самое, что гордиться тем, что родился во вторник».<sup>601</sup> Тем самым подчеркивая то, что человек, прежде всего личность и индивидуальность, а не безликая масса людей объединенных признаками этнической идентичности. В реалиях современности добиться высоких результатов в любой сфере деятельности весьма не просто, поэтому люди находят хоть что-то, чем могут гордиться, гордиться победами и достижениями, которые они сами никогда не совершат.

Правый экстремизм напрямую связан с изменением строя государства и ориентацию его на путь моноэтнической направленности. В современной России он обрел огромную популярность в связи с массовыми публикациями в СМИ, а также активной пропагандой в идейных сторонников в виртуальном пространстве. Возрастает число националистических партий, движений, групп, активно использующих интернет для выражения своих политических интересов, поиска новых сторонников, подстрекательству к совершению «политически правильных поступков». К таким партиям и объединениям можно отнести:

1) «Народно-национальная партия России» (ННП). Членами ННП неоднократно совершались нападения на иностранных студентов, а также выходцев из Центральной Азии, Закавказья и Северо-Кавказского региона.

ННП издает собственную газету «Я - русский», имеющую тираж несколько тысяч экземпляров, газета распространяется через сеть региональных отделений движения. Значительную роль в пропаганде движения играет сеть Интернет, так с официального сайта ННП любой желающий может «скачать» образцы готовых к распространению листовок организации. Некоторые региональные ячейки организации также имеют свои Интернет-страницы и форумы для общения с «соратниками».

ННП издавала газету «Я - русский», (ранее тираж доходил до нескольких тысяч экземпляров), распространяя ее через сеть региональных ячеек. В пропаганде движения используется сеть Интернет (некоторые региональные ячейки имеют свои Интернет-страницы и форумы для общения с «соратниками»).

2) «Народно-державная партия России» (НДПР). Основной целью НДПР декларировала возрождение России как мировой державы, построенной на принципах правового государства, социальной и национальной справедливости, способной проводить самостоятельный внутренний и внешнеполитический курс в интересах русского народа и других коренных народов России.

<sup>601</sup>См.: Цитаты и с | форп'.мв//и1\1: <http://citaty.info/tema/natsionalizm> (дата обращения: 09.11.12).

НДПР выпускает газеты «Русский фронт» и «Национальная газета», в сети Интернет действует официальный сайт НДПР и личный сайт А. Севастьянова.<sup>602</sup>

3) Объединение «Северное Братство» (СБ). Идеологическая программа структуры выражена в «Программе НОРНа» («Национальное освободительное движение русского народа»), составленной коллективом авторов под руководством профессора П. Хомякова. Базируясь на данной идеологии, НОРНа ставит своей задачей борьбу с представителями нетитульных этносов, а также конституционным строем Российской Федерации и чиновниками, допустившими «порабощение русских инородцами».

Руководство НОРНа объявило через сеть Интернет о начале Интернет-проекта «Большая игра» (далее - «БИ») и опубликовало его детализованные правила. Суть указанной игры заключается в том, что на различных неонацистских сайтах «игрокам» по Интернет-почте высылаются задания по совершению различных провокационных акций, прежде всего, хулиганской направленности: расклейка листовок экстремистского содержания на зданиях органов власти, распространение денежных купюр с надписями («Не покупай у черных!» и пр.), нападения на иностранцев и представителей силовых структур, нанесение ущерба зданиям и автотранспорту. Исполнитель акции должен зафиксировать выполнение задания на видео- или фотопленку и выслать результат заказчику. В случае документального подтверждения организаторы «БИ» обязуются выплатить «игроку» гонорар. Особенностью «СБ» является исключительно виртуальный характер активности структуры.<sup>603</sup>

4) «Славянский союз» (СС). Идеология - крайний национализм. В опубликованной на официальном Интернет-сайте СС статье, посвященной идеологии движения, слово «национализм» старательно «реабилитируется». По мнению авторов, это «здоровое и доброе понятие» воспринимается обществом неверно, основные аргументы сводятся к тому, что только русский и вообще «белый» национализм способен остановить «процесс уничтожения Цивилизации Белой Расы путем заселения Европы народами, агрессивно исповедующими совершенно иные и даже противоположные ценности».

В настоящее время в движении состоит до 5 тыс. человек (из них примерно 500 чел. в г. Москве). У СС функционирует разветвленная сеть региональных ячеек во многих регионах России, а также Украине, Белоруссии, Узбекистане и Эстонии. В сети Интернет действует форум, на котором общаются между собой националисты, включая близких к СС - скинхедов.<sup>604</sup>

5) «Национал-социалистическое общество» (НСО) - межрегиональная радикальная националистическая организация. Ряд функционеров структуры сосредоточили усилия на проведении агитационно-пропагандистской кампании в сети Интернет.<sup>605</sup>

Отмечены связи НСО с представителями националистических структур США, Великобритании, Канады, Дании и других стран. В частности, фиксируются регулярные контакты активистов НСО с гражданином США Престоном

<sup>602</sup>См.: URL: <http://ndpr.ru>, <http://www.sevastianov.ru> (дата обращения: 09.11.12).

<sup>603</sup> В настоящее время прекратило информационную деятельность в сети интернет. См.: URL: <http://rusinfo.cc> (дата обращения: 09.11.12).

<sup>604</sup> См.: URL: <http://slavyanskiysoyuz.ru>, <http://www.demushkin.com> (дата обращения: 09.11.12).

<sup>605</sup> См.: URL: <http://nso-korpus-info.livejournal.com> (дата обращения: 09.11.12).

Виджинтоном (Preston Wiginton), являющимся лидером движения «American Patriot» (ранее - военнослужащий Иностранного легиона Франции) и активно сотрудничающим с «Hammerskin Nation». Указанное лицо неоднократно посещало Россию с целью встреч с активистами НСО и выражало свою поддержку и готовность сотрудничать, в том числе организовывать поездки функционеров НСО за рубеж с целью налаживания контактов с аналогичными структурами. Известно, что некоторые активисты НСО выезжали в Англию для встреч с британскими ультра-националистами. Связь осуществляется как путем, так и путем активного использования Интернета<sup>606</sup>.

б) Проект «Спутник и погром». Осуществляет свою деятельность исключительно в Интернете. Основное направление: интеллектуальный русский национализм, включающий в себя историю, политику и культуру. Проект создает идеологическую базу для развития современного русского национализма, готовит агитационные и информативные листовки.<sup>607</sup>

Одним из направлений является пиар Русского марша, отчетность о его результатах. Так организаторы пишут следующее: "Марш создавал ощущение опасности, ощущение сдерживаемого порыва, ощущение скрытой, но буйной энергии - и это его главное отличие от безвольных белоленточных митингов. Жесткое проявление национализма как третьей силы (кроме Путина и белых либеральных лент) - главный итог Русского Марша-2012. Марш удался<sup>608</sup>.

В части борьбы с экстремизмом хотелось бы отметить, что информационное пространство сети Интернет является наднациональным (международным). Многие ресурсы сети (сайты, блоги, новостные ленты), хотя и ориентированные на российскую целевую аудиторию, физически и юридически размещены вне пределов Российской Федерации (хостинг за границей, доменное имя зарегистрировано на иностранца не через российскую систему регистрации доменных имен и т.п.).

В целях противодействия распространению экстремистских материалов эффективным может оказаться правовое регулирование лишь той части ресурсов сети, которые носят национальный характер (физически и юридически связаны с Российской Федерацией). В отношении них требуется принятие отраслевого нормативного законодательства, регулирующего порядок обретения ресурса, статус его владельцев (владельцев хостинга и доменного имени), их права и обязанности по отношению к третьим лицам, публикующим информацию на ресурсе. Прямое действие норм Закона «О противодействии экстремистской деятельности» (и соответствующих норм административного и уголовного права) в отношении таких ресурсов юридически и практически затруднено в связи с отсутствием базового правового регулирования этой сферы общественной жизни.

Противодействие распространению экстремистских и террористических материалов конкретными физическими лицами (не борьба с ресурсами сети, а с

бб Информационно-аналитические материалы по профилактике экстремизма в молодежной среде (подготовлены Минспорттуризмом России совместно с ФСБ России и МВД России

07.04.2011) [Электронный ресурс] Режим доступа: U l\l .vvvvv. mmpsrh. ru/vou lll polic ies rb/shorni k %20333.doc (дата обращения: 09.11.12).

<sup>607</sup>См.: URL: <http://sputnikipogrom.com> (дата обращения: 09.11.12).

<sup>608</sup>Просвирина Е. Спутник и погром [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: [http://vk.com/wall-40399920\\_101584](http://vk.com/wall-40399920_101584) (дата обращения: 09.11.12).

авторами или издателями общественно опасных материалов) не требует специального правового регулирования, - достаточно уже имеющихся в российском законодательстве норм. Как правило, в практике вызывают затруднения вопросы технического свойства:

установление лица, разместившего в сети экстремистский или террористический материал. Современные технологии беспроводного доступа в сеть (например, Wi-Fi), имеющиеся в свободной продаже сетевые платы с динамическим IP-адресом и т.п. фактически исключают обнаружение такого лица;

- идентификация лица как автора или издателя экстремистского или террористического материала, а не просто как владельца средства вычислительной техники, посредством которого в сети был размещен материал.

При этом необходимо учитывать, что значительный круг авторов и издателей окажется вне российской юрисдикции, поскольку физическое размещение материала произошло вне пределов России.

Размещение физическим лицом экстремистских материалов в сети Интернет должно позволять другим пользователям сети найти этот материал. При необеспеченности рекламы размещения материала, фактически исключается ознакомление с ним других пользователей, что ставит под сомнение общественную опасность содеянного<sup>609</sup>.

Таким образом, методы борьбы с проявлениями правового экстремизма на сегодняшний день крайне неэффективны зачастую из-за отсутствия технических или правовых условий выявить виновного. При существующем законодательстве чаще всего пресекаются единичные случаи действия сторонников радикального правового экстремизма, реже их групп. Основоположники таких объединений, движения и партий часто остаются в тени. Результат противодействия экстремизму в виртуальном пространстве является крайне сомнительным. Правый экстремизм, в свою очередь, активно развивается, несмотря на единичные случаи привлечения к ответственности своих сторонников, находит тысячи единомышленников посредством использования современных компьютерных технологий, в том числе и сети Интернет.

*И.И. Санжаревский*

## ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ СВОЙСТВО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Проблема "открытости - закрытости" в политике существует всегда, с момента зарождения ее как общественного явления, о чем подробно описано у Карла Поппера в его знаменитом произведении «Открытое общество и его враги»<sup>610</sup> При этом речь не идет о тайных сферах политики, где имеют место государственные, научно-технические, военные, экономические секреты,

<sup>609</sup> Информационно-аналитические материалы по профилактике экстремизма в молодежной среде (подготовлены Минспорттуризмом России совместно с ФСБ России и МВД России 07.04.2011) [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: [vsvvv.mmpsrb.ru/voulh\\_polic\\_ies\\_rb/slx>mik%20333.doc](http://vsvvv.mmpsrb.ru/voulh_polic_ies_rb/slx>mik%20333.doc) (дата обращения: 09.11.12).

<sup>610</sup> См.: Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона. Пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.

интересы. Под открытостью политического процесса подразумевается, во-первых, открытость его легальных сфер для общества, во-вторых, доступность для граждан информации о целях, реализации и результатах государственной политики, в-третьих, наличие широких контактов между обществом и государственной властью в осуществлении политических задач. Предметность разговора о транспарентности определяется, с одной стороны, зрелостью гражданского общества, с другой, готовностью политического режима к адекватной реакции на общественные запросы и ожидания.

Валерий Зорькин, председатель Конституционного суда Российской Федерации, в своей статье «В хаосе нет морали», опубликованной в «Российской Газете» 11 декабря 2012 г., пишет: «Но опять же, для того, чтобы общество было гражданским, оно должно быть обществом. Я не социолог. И не берусь утверждать, что общество в полном смысле этого слова подвергается мощнейшей эрозии. Но я гражданин страны и ученый. Я не могу не видеть, что чаще и чаще население ведет себя не как единое общество, пронизанное мощными связями, а как совокупность разорванных социальных сред».<sup>611</sup>

Утверждение института транспарентности является многолетней тенденцией для большой группы развитых стран, общественно-государственное устройство которых принято называть либерально-демократическим. Транспарентность как институциональное свойство политического процесса коррелируется с наиважнейшими политико-правовыми институтами, обеспечивающими легитимацию власти и конструктивное взаимодействие между государством и гражданским обществом. Подобная открытость - закрытость политического процесса в решающей степени определяется типом политической системы, формой политического режима. В свою очередь, открытость, ограниченная открытость или же закрытость политического процесса характеризуют наличие, уровень демократии или же ее отсутствие в той или иной стране.

В основе транспарентного взаимодействия между государством и гражданским обществом исторически закладываются и развиваются пять базисных принципов, находящихся свое институциональное выражение в первую очередь в положениях основного закона - конституции:

во-первых, принцип прозрачности формирования органов власти, организации и осуществления государственной власти;<sup>612</sup>

во-вторых, принцип открытости и прозрачности в организации государственной службы и осуществлении властных полномочий;<sup>613</sup>

<sup>611</sup> Зорькин В.Д. В хаосе нет морали// Российская газета (Федеральный выпуск) № 5958 от 11 декабря 2012 г. URL: <http://www.rg.ru/prmtable/2012/12/10/zorkm-site.html> (Дата обращения 11.12.2012).

<sup>612</sup> Ст.32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия». См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме РФ»; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»; Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др.



в-третьих, принцип прозрачности государственного заказа и осуществления закупок, оказания государственных услуг;<sup>614</sup>

в четвертых, обязательность раскрытия информации публичных органов власти;<sup>615</sup>

в-пятых, принцип участия граждан в формировании органов власти, определения целей, задач государственной политики и ее осуществлении.<sup>616</sup>

В этом случае основополагающими характеристиками транспарентности как институционального свойства политического процесса, лежащего в основе взаимодействия государства и гражданского общества выступают, наряду с политической и организационно-правовой обеспеченностью участия граждан в управлении государственными делами и служении ему (нации):

доступность и достоверность для граждан информации об акторах, целях и задачах, этапах реализации и результатах осуществления государственной политики и обязательность раскрытия и обеспечения доступа к информации граждан, как государственными органами власти,<sup>617</sup> так и общественными формированиями и объединениями,<sup>618</sup>

широкие контакты между обществом и государственной властью в осуществлении политических задач и обеспечении легитимации власти и конструктивного взаимодействия между государством и гражданским обществом.

Традиционно принято рассматривать проблему транспарентности с позиции развития государственности. Родоначальником наделяения политического процесса свойством транспарентности принято считать Швецию, где еще в 1766 г. был принят Закон о свободе изданий. На цивилизационном этапе развития, названным информационным обществом, за ней последовали Финляндия (Закон об открытости публичных документов, 1951 г.), США (Закон о свободе информации, 1966 г.), Дания (Закон о доступе к административным документам, 1970 г.), Норвегия (Закон о гласности в административном управлении, 1970 г.), Франция (Закон о доступе к административным документам, 1978 г.), Нидерланды (Закон об установлении правил открытости

<sup>613</sup> Ст.32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». См.: Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27.05.2003 № 58-ФЗ.

<sup>614</sup> Электронное правительство. Государственные услуги.// Портал государственных услуг РФ. URL: <http://www.gosuslugi.ru>; Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. URL: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmam/home#> (дата обращения 2012)/

<sup>615</sup> Ст.29 Конституции РФ: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода массовой информации»

<sup>616</sup> Ст.32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей».

<sup>617</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" »// Правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/194874/> (дата обращения 21.11.2012);

<sup>618</sup> См.: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" URL: <http://base.garant.ru/183523/>, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" URL: <http://base.garant.ru/10164186/>, Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" URL: <http://base.garant.ru/10105879> и др. (дата обращения 2012).

административного управления, 1978 г.), Австралия (Закон о свободе информации, 1982 г.), Канада (Закон о доступе к информации, 1982 г.), Новая Зеландия (Закон об административной информации, 1982 г.), Австрия (Закон о раскрытии информации федеральных административных органов, 1987 г.), Бельгия (Закон о раскрытии административного управления, 1994 г.), Республика Корея (Закон о раскрытии информации публичных органов, 1996 г.) и др. С 1 января 2010 года в России вступил в действие Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Обеспечение открытости в деятельности государственной власти и увеличение степени ее «прозрачности» представляет собой трудный и многоступенчатый процесс, который нередко требует осторожного, тщательного и взвешенного подхода с учетом противоположных интересов. В обеспечении «прозрачности» деятельности органов власти можно сконцентрироваться по трем принципиальным направлениям:

обеспечение доступа к государственным материалам и документам, в которых находят отражение так называемые «дела народа»;

обеспечение доступа в совещательные органы власти, например, на заседания и конференции, на которых обсуждаются и решаются государственные вопросы;

обеспечение доступа в учреждения, осуществляющие повседневную деятельность, не связанную с публичным процессом, такие как тюрьмы, государственные больницы и учебные заведения.

Современное российское законодательство заложило политико-правовые основы регулирования вопроса доступа к официальной информации граждан и их объединений, установило способы и требования, в соответствии с которыми официальная информация должна быть доступна для общества и для общественного контроля.<sup>619</sup> Теперь предстоит длительная кропотливая работа, которая должна привести к такому состоянию взаимодействия государства и гражданского общества, когда эти правовые нормы должны стать социальным правилом, применяемым «по умолчанию», а также создать осуществимое в судебном порядке публичное право защиты от государственных чиновников, которые могут быть не склонны к исполнению предписаний.

Так 11 декабря 2012 года Верховный суд России на своем пленуме обсудил проект постановления об открытости и гласности судопроизводства. Подробные пояснения, как сделать правосудие более прозрачным коснулись вопросов не только участия в процессе СМИ, но и конкретных процессуальных правил. Например, суд рассматривает в закрытом судебном заседании гражданские дела, если в них содержатся сведения, составляющие государственную тайну, тайну усыновления (удочерения), а также другие дела, обязательное рассмотрение которых в закрытом судебном заседании предусмотрено федеральным законом. Другое положение коснулось обучения правилам гласности и открытости. Быть на виду - тоже искусство. Проект постановления рекомендовал Российской академии правосудия ввести в учебные программы повышения квалификации судей и профессиональной переподготовки, вновь назначенных судей,

<sup>619</sup> См.: ст. 6 Федерального закона Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ

специальный курс, посвященный вопросам применения норм открытости судопроизводства и доступа к информации о деятельности судов.<sup>620</sup>

Последовательная реализация в государственном аппарате принципа служения отечеству в сочетании с принципом открытости в осуществлении государственной службы позволит создать государственную службу, ответственную перед публичной властью и при этом подконтрольную гражданскому обществу. В свою очередь, публичная власть, призванная обеспечивать легитимность режима законности и государственной дисциплины в аппарате управления, сможет нести ответственность, прежде всего политическую, перед гражданским обществом.

В пользу открытости государственной власти говорят также такие принципы и ценности демократии, как учет мнения меньшинства, подотчетность и совместное участие в принятии решений. Открытость в управлении предполагает, что гражданин, общество имеют возможность не только достоверно знать механизм принятия управленческого решения на любой его стадии и на любом уровне властной вертикали, но и быть причастными к данному процессу. С другой стороны, такая причастность не должна быть вмешательством в компетенцию государственного органа, посягающим на присвоение властных полномочий, принадлежащих тому или иному должностному лицу. Это - коммуникация, диалог, право быть выслушанным и услышанным, обязанность власти соотносить свою позицию с общественными настроениями. Гражданам должны быть доступны не только официальные документы (законы, постановления, приказы и др.), но и материалы о деятельности государственных органов (стенограммы, протоколы заседаний и т.п.), при условии, конечно, что в них нет сведений, содержащих государственную тайну, а значит, подпадающих под режим секретности.

Наиболее популярная и широко воспринятая в социально-политическом контексте идея обеспечения универсального равного участия всех граждан в осуществлении властных полномочий нашла свое выражение в трехсекторной модели общества, предложенной А.Этциони, в которой ключевую роль играет партнерский баланс между государством, рынком и сообществами. Общая социальная эффективность этой модели сообщества неразрывно связана с коммунитарной системой власти ("communitarian power relations"), которая непосредственно связана с делами данного сообщества<sup>621</sup>

В данной системе одну из ключевых ролей играют общественная экспертиза и социальный заказ как социально-политические механизмы взаимодействия общества и органов власти. Экспертное сообщество представляет собой важнейший элемент интеллектуальной инфраструктуры эффективно действующего гражданского общества. Для примера, на Западе около трети политических решений и концепций, как рядового, так и государственного уровней, разрабатываются независимыми политическими центрами. В России становление гражданского общества неизбежно связано с развитием подобных экспертных центров. О структуре сложившегося в России экспертного сообщества, о перспективах развития независимых политических центров, о

<sup>620</sup> Куликов В. Откройте вашу честь// Российская газета (Федеральный выпуск) № 5959 от 12 декабря 2012 г. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/12/sud.html> (Дата обращения 12.12.2012).

<sup>621</sup> Политическая наука: словарь-справочник/ Авт. и сост. Санжаревский И.И. Тамбов, 2012. URL: [http://www.glos.virmk.ru/01\\_k.htm](http://www.glos.virmk.ru/01_k.htm) (дата обращения 11.10.2012).

потенциале полигтехнологий, в настоящее время в России ведется широкая дискуссия, в которой принимают участие ведущие аналитики, политологи, политики и эксперты.<sup>622</sup>

В зависимости от инициаторов, источников финансирования и способов применения результатов (заключений) гражданскую экспертизу можно подразделить на следующие виды:

обязательная или государственная экспертиза, цели и задачи которой определяются органом государственной власти, и ее результаты обязательны для учета назначившим ее государственным органом и должны быть опубликованы в соответствии с законодательством о доступе граждан и их объединений к информации. Она проводится при технической, организационной и финансовой поддержке со стороны государства;

инициативная или общественная (гражданская) экспертиза проводится общественными объединениями за их средства по их собственной инициативе, а также по инициативе отдельных граждан, групп граждан, других коммерческих и некоммерческих организаций. Результаты инициативной экспертизы должны быть публичными, и учтены органами власти наравне с другими видами экспертизы;

казанная или коммерческая экспертиза проводится и оплачивается по инициативе заказчика: физического или юридического лица - субъекта хозяйственной или иной деятельности, результаты которой затрагивают интересы большого количества граждан или отдельных социальных групп. Результаты коммерческого экспертного исследования, содержащие в себе коммерческую тайну, должны быть оглашены в той мере, в какой это не противоречит интересам заказчика, а также не попадают под ограничения, определенные законом об обязательности представления информации. Учет результатов осуществляется в соответствии с коммерческими интересами заказчика, а также могут быть использованы органами власти при принятии соответствующих решений.

Осуществление гражданской экспертизы осуществляется в интересах общества и государства. Субъектное взаимодействие органов государственной власти и общественных объединений, в том числе и экспертных, возможно на основе социального заказа. Однако это требует кропотливой законотворческой работы, так как Федеральный закон «О социальном заказе» не был рассмотрен, хотя вносился в Федеральное собрание еще в 1996 году, "О государственном социальном заказе"- в 2000 году.<sup>623</sup> Государственный социальный заказ по своей сути мог бы стать юридическим выражением политической ответственности и обязанностей государства перед обществом и личностью по осуществлению социальных программ, заложенных в экономических, социальных, политических и культурных правах граждан. У государства при проведении политики социального заказа возможны всего лишь три позиции: поддержка, невмешательство или «не поддержка». Причем, «не поддержка» социальных

<sup>622</sup> См.: Тема: Экспертные центры и полигтехнологии// Политическая экспертная сеть Кремль.org. URL: <http://www.kreml.org/topics/61520094> (дата обращения 11.10.2012).

<sup>623</sup> См.: Нормативно-правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации// Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.consultant.ru/page.aspx765> (дата обращения 11.10.2012).

инициатив, противодействие строго оговорены в Конституции Российской Федерации (Основном Законе)<sup>624</sup>.

При этом мы видим, что в нашей стране, периодически, то стихая, то возобновляясь, идет активная дискуссия о проблемах формирования гражданского общества или самостоятельности его развития. Но ни интеллектуальные атаки ее участников - представителей общественности, ни активность власти в обсуждении этой темы, никак не повлияли на изменение ситуации в целом. Причиной этому видится в сохранении противоречивой ситуации с самим определением понятия гражданское общество. Российское понимание во многом отличается от общемирового. У нас сложилось такое доминирующее понимание, в котором основная функция гражданского общества - это очередь с целью корректировки власти со стороны общественных и, в первую очередь, правозащитных организаций. Другими словами, это мягкая форма перманентной оппозиции государственным институтам со стороны активной части российского общества. Но это входит в противоречие с другими определениями функций гражданского общества, в том числе и в западных демократических государствах.

Если внимательно присмотреться к классическому гражданскому обществу таких стран, как США либо Швейцария, то мы увидим, что основная функция западного гражданского общества - это не оппозиция, а, напротив, всемерная и активная поддержка власти. То есть в западных демократиях гражданское общество - это своеобразная группа поддержки государственной власти. Гражданский контроль же имеет главной целью выявить нарушения законодательства и наказать виновных, а не разрушить само государство, его сложившуюся экономико-политическую систему. Общественный контроль за соблюдением прав и свобод личности в деятельности государственных институтов (в особенности в правоохранительной, судебной, военной сферах) является выражением непосредственного народовластия. Как правило, осуществление функций гражданского контроля проводится совместно со специалистами из профессиональных ассоциаций самых различных сфер. Именно участие экспертов-профессионалов считают непременным условием эффективного гражданского контроля.

Таким образом, последовательное утверждение политико-правового института транспарентности повышает степень ответственности власти, служит твердой правовой гарантией и основой для реализации инициатив, как общественных организаций, так и отдельных личностей. Реализация суверенного права институтов гражданского общества в сочетании с обязанностью государственных институтов вести постоянный диалог в транспарентной системе выступает той процессуальной основой, которая обеспечивает стабильное легитимное политическое развитие страны.

<sup>624</sup> Конституция РФ, ст. 13,19, 29, 55, 56, 74,133.

## ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОЙ культуры

Характерной чертой современного российского общества, новой российской государственности является проникновение информационных технологий в различные сферы общественных отношений. В известной мере можно говорить о переходе к информационному обществу в условиях далеко ещё не решенных проблем реструктуризации экономики и социальной сферы. Между тем уже меняется мировоззрение людей, их быт, такие понятия, как «информация», «информатизация», «информационные технологии» определяют вектор экономического, социального и культурного развития.

Цель создания информационного общества в правовой сфере - новое качество взаимодействий человека и государства, принципиально новые возможности участия человека в управлении обществом, правообразовании, доступность государственных услуг. Новое правовое пространство предполагает свободный обмен информацией между гражданами, юридическими лицами, государственными органами, которые должны получить возможность производить, хранить, распространять необходимую интересующую их правовую информацию. Новая система правовой информации должна строиться на основе достижений науки и техники, интеграции действующих средств коммуникации и различных современных систем правовой информации.

Одна из основных проблем создания единого информационного пространства в России - формирование и использование информационных ресурсов. Следует отметить, что в последнее время расширяется рынок информационных услуг, вместе с тем, информационное обеспечение органов государственного управления, хозяйствующих субъектов и граждан остается пока, к сожалению, на низком уровне.

«Единое информационное пространство представляет собой совокупность баз и банков данных, технологий их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, функционирующих на основе единых принципов и по общим правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей»<sup>625</sup>. Существенная роль в формировании единого информационного пространства отводится созданию общенациональной телекоммуникационной сети страны, которая позволит объединить различные сети, системы и комплексы средств связи, обеспечив потребителям доступ к соответствующим территориально-распределенным информационным ресурсам, обмен информацией в режимах передачи данных и электронной почты<sup>626</sup>.

Несомненно, что формирование единого информационного пространства позволит повысить эффективность деятельности всех ветвей власти с помощью

<sup>625</sup> Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. Одобрена решением Президента Российской Федерации от 23 ноября 1995 г. N Пр-1694 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/onlme.cgi?req=doc;base=EXP;n=240699> (Дата обращения 23.12.12).

<sup>626</sup> См.: Там же.

улучшения информационной поддержки их работы, вся накопленная информация должна эффективно использоваться для решения комплексных проблем управления обществом.

Создание единого информационного пространства в нашей стране и соответствующих государственных информационных ресурсов - сложная межотраслевая проблема, которая тесно связана с задачами формирования новой правовой культуры в стране. Эти процессы глубоко взаимосвязаны. Правовая информация должна быть доступна, приближена к гражданам, снабжена технологическими возможностями её использования. Как отмечается в Концепции формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, особая роль в этом процессе принадлежит Государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации и Министерству юстиции Российской Федерации, на которые возложено формирование информационных фондов правовой информации и обеспечение доступа к ним организаций и граждан, а также Министерству культуры Российской Федерации, «под патронажем» которого находится сеть библиотек, непосредственно обслуживающих население<sup>627</sup>.

Таким образом, создание единого информационного пространства в России требует решения сложных организационных и технологических вопросов, значительных затрат и должно быть сопряжено с программой повышения уровня правовой культуры государственного аппарата, органов управления всех уровней, должностных лиц и граждан. Сейчас наметились основные пути решения этой актуальной проблемы.

Во-первых, необходимым условием формирования правового информационного общества в России, на основе повышения уровня его правовой культуры является обеспечение физических и юридических лиц, всех субъектов права правовой информацией. Речь идет о развитии информационных технологий в правовой сфере - внедрении в повседневную жизнь справочно-правовых систем, содержащих комплексы источников права. Доступ к правовой информации существенно упростился, ознакомиться в справочно-правовых системах с самыми последними изменениями законодательства достаточно просто. Стала доступна обширная база не только законов, но и других нормативных правовых актов, постановлений, стандартов, концепций. Более того справочно-правовые системы становятся новой формой информации отечественного права по сути приобретают характер источников российского правового регулирования.

Во-вторых, информатизация постепенно внедряется в деятельность органов государственной власти и правоохранительных органов. Информатизация этих структур в первую очередь была ориентирована на повышение эффективности собственной деятельности, что привело к созданию значительного числа ведомственных (отраслевых) автоматизированных (локальных и территориальных) информационно-управляющих систем. Все они направлены, как правило, на удовлетворение информационных потребностей ограниченного круга пользователей<sup>628</sup>. Это оказало положительное влияние на работу

<sup>627</sup>См: Там же.

<sup>628</sup> Государственное управление национальными информационными ресурсами[Электронный

государственного аппарата. При таких условиях можно рассчитывать и на серьезное влияние информационного пространства на правовую культуру населения.

Реально повысить уровень правовой культуры государственных служащих, всех правоприменителей, граждан позволит единое информационное пространство России. Это повлияет на эффективность функционирования всех ветвей власти, уровень правовой культуры государственных служащих и граждан страны в целом. Вся накопленная информация будет использована для решения комплексных проблем управления обществом, повышения эффективности правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности государства.

Информационное пространство неотделимо от культуры правотворчества и правоприменения. Состояние законодательства и степень обеспечения законности в стране - два критерия правовой культуры. Они характеризуют как бы два измерения правовой культуры: нормативно-должный и практически-сущий, от соответствия и взаимной согласованности которых во многом зависит уровень правовой жизни.

К числу признаков высокой законодательной культуры общества традиционно относят: социальную обоснованность законодательства, его технико-юридическое совершенство, эффективность законодательства соответствие его назначения достигаемым социальным результатам. Вместе с тем в правотворческом процессе существует множество проблем - дублирование нормативных правовых актов, пробелы, коллизии. Все это - свидетельство невысокой правовой культуры правотворчества. Правотворческая информация - важнейший источник формирования нормативного правового акта. Отсутствие глубокого и комплексного её изучения приводит к негативным последствиям в правотворчестве.

Правовую культуру можно представить как совокупность норм, ценностей, правовых институтов, процессов и форм, выполняющих функцию социоправовой ориентации людей в конкретном обществе (цивилизации). Правовая культура - своеобразная форма гармоничного развития человека, через которую достигается общесоциальный прогресс<sup>629</sup>. Этот прогресс связан как с созданием собственно правовых ценностей (способы и средства разрешения социальных конфликтов, институты обеспечения прав человека и т.д.), обогащающих личность, так и предоставлением обществу необходимых юридических условий для спокойного и упорядоченного развития.

Право и юридические инструменты организуют благоприятную деятельностную среду, исключающую насилие, произвол, разрушение материальных и духовных благ, накопленных обществом за тысячелетия развития. Правовая культура выступает именно той сдерживающей формой, в которой купируется, ограничивается и вытесняется антиправовое и антиобщественное поведение.

Правовая культура является средоточием, «мемориалом» накопленных человечеством юридических ценностей. Она - их хранитель, селекционер,

ресурсы]. URL: <http://pirciU'pcirlv.ru/j'osudcirslYennoe upi'civlenie ncuioncilnvmi inlormcuionnvmi resur sami.html> (Дата обращения 2.12.12).

<sup>629</sup> См.: Семигко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. Екатеринбург, 1996.



генератор и ретранслятор на иные сферы общественных отношений. Правовая культура - живой организм, все элементы которого - нормы, юридические акты, институты, процессы, режимы, статусы обладают качествами продуктов человеческого духа, кропотливого труда, исторического отбора, жизненной апробации.

Поэтому создание нового информационного пространства является мощным ускорителем прогресса, правовой культуры, эффективности правовых усилий по совершенствованию статуса человека. Но информационное пространство может вести и к разрушению культурного слоя права, что чревато невосполнимыми потерями в государственно-политическом самосознании нации, способно породить хаос и произвол в общественных отношениях.

Поэтому правовую культуру общества в настоящее время все более характеризует новый социальный критерий (индикатор) - *система правовой информации и массовых коммуникаций в сфере юридической деятельности.*

Эта система складывается из информационных технологий, по каналам которых общество осуществляет правовые коммуникации. Данную систему дополняют официальные печатные издания государственных нормотворческих органов, общая издательская, в том числе газетно-журнальная периодика, теле-, радиоисточники получения юридической информации, Интернет, специальные компьютерные банки данных, хранящие сведения о законодательстве, практике его использования и применения и т.д. Наличие разветвленной и доступной населению системы «трансляции» продуктов правового сознания, исходящих, в том числе, от официальных государственных инстанций, удобство и оперативность в пользовании такой системой, отсутствие «закрытых зон» для граждан в этой сфере - признаки высокой правовой культуры общества. Важность теоретической разработки вопросов совершенствования правовой культуры, в том числе в аспекте повышения уровня информационной культуры госаппарата и граждан, подчеркивается и тем, что в России с 2006 года издается специальный научный журнал «Правовая культура».

Ещё одной проблемой является территориальный аспект единого правового пространства. Как уже отмечалось, люди получают правовую информацию пока в большей мере через традиционные источники. Это печатные издания, радио, телевидение. Но все в большей степени через Интернет. Информационные ресурсы территориально распределены в России неравномерно. Значительно лучше обеспечены информацией краевые центры. Поэтому право на информацию у населения нашей страны обеспечивается в разных регионах в разной степени. Значительный дефицит информации ощущается на уровне региональных органов управления, т.к. создание основных информационных ресурсов и управление ими осуществляется из центра страны. Факторы времени и стоимости информации являются важными и определяющими. Вместе с тем, массовость в сфере информационного обслуживания и доступность информации должны быть обеспечены и на региональном уровне, особенно муниципальном, где сейчас граждане практически не обеспечены правовой информацией в силу неразвитости телекоммуникационной системы.

Распределение правовой информации соответствует распределению основных научных и информационных центров России и не учитывает

потребности населения и органов управления. Именно поэтому требует скорейшего решения задача выравнивания информационного потенциала<sup>60</sup>.

Говоря о развитии правовой культуры, следует иметь в виду проблему стимулирования информационной активности населения. Для этого необходимо повышать уровень компьютерной и информационной грамотности людей, обучать их навыкам поиска и использования информации, широко продвигать компьютерную грамотность.

Важнейшая задача государства для повышения правовой культуры - обеспечение единого информационного пространства и обмен информационными ресурсами с зарубежными странами. Во многом решение этой задачи связано с развитием интернет-технологий в Российской Федерации. Несомненно, что единое информационное пространство России должно стать важнейшей составляющей мирового информационного пространства. Современный уровень информационного пространства России пока препятствует равноправному включению ее в мировое информационное сообщество. Вхождение в мировое информационное пространство необходимо, так как оно откроет доступ к зарубежным банкам данных, современным технологиям и научным знаниям. Все это будет стимулировать взаимовыгодный обмен и послужит повышению уровня правовой культуры в стране в целом.

*С.В. Синюков*

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО

В настоящее время в связи с формированием информационного общества информатизация прочно входит в нашу жизнь. К сожалению, правовая сфера существенно отстает в вопросах юридического обеспечения новых информационных технологий. Так, например, неудовлетворительно осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сети Интернет. В связи с практическим отсутствием здесь должного правового регулирования налицо весь спектр информационных коллизий: нарушается право интеллектуальной собственности, право на защиту личной информации, право на защиту информации от несанкционированного доступа, право собственности на информационные ресурсы и многое другое.

Кроме вопросов правового регулирования общих информационных процессов важной темой является применение информационных технологий в развитии собственно права. Эта сфера включает следующие направления:

- интеллектуализация автоматизированных информационно-поисковых систем (АИПС) по законодательству;
- создание автоматизированных систем анализа нормативных правовых текстов;
- создание консультационных систем по правотворчеству;

<sup>60</sup>См.: Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. Одобрена решением Президента Российской Федерации от 23 ноября 1995 г. N Пр-1694 URrhttp://www.bestpravo.ru/rossijskoje/ej-zakony/i2o.htm (дата обращения 2.12.12)

- создание экспертных систем в сфере правоприменительной деятельности;  
 - разработка алгоритмов и программ идентификации при помощи ЭВМ объектов при расследовании и рассмотрении судебных дел (сфера криминалистики и судебной экспертизы)<sup>631</sup>.

Но если интеллектуализация автоматизированных информационно-поисковых систем (АИПС) по законодательству практически уже вошла в нашу жизнь, то внедрение информатизации в правотворческой деятельности осуществляется крайне медленно.

Правотворческая деятельность включает в себя весь путь создания нормативного акта - от зарождения идеи о принятии соответствующего акта в связи с выявлением потребностей в правовой регламентации до вступления нормативного акта в силу. Понятие «правотворческая деятельность» шире понятия «правотворческий процесс», так как кроме непосредственно процесса создания нормативного правового акта она охватывает изучение, анализ общественных отношений и явлений, выявление потребностей в законодательной регламентации, в том числе и в рамках прогнозирования и планирования правотворческой деятельности, принятия решения о подготовке проекта нормативного акта. В то же время и правотворческая деятельность, и правотворческий процесс представляют собой результат рассмотрения правотворчества с точки зрения его фактического содержания, то есть с точки зрения образующих его организационных действий<sup>632</sup>.

К правотворческой процедуре предъявляется ряд требований. Следует согласиться с В.Л. Кулаповым, который справедливо подчеркивает, что любая юридическая процедура, в том числе и правотворческая, должна быть достаточной и оптимальной для достижения планируемого результата, отвечать требованиям законности, синхронности и согласованности, доступности и простоты<sup>633</sup>.

В правотворчестве информация выполняет двойную функцию. Она, с одной стороны, является социальным источником формирования правотворческого решения. В процессе подготовки и принятия правотворческого решения принципиальную роль играет получение и анализ информации, отражающей самые разнообразные общественные отношения. Фактически правотворчество - это процесс целесообразного преобразования исходной информации, когда первичная юридическая, социальная, экономическая, политическая информация преобразуется в правовые нормы и институты.

При принятии нормативного правового акта нельзя обойтись и без экспертизы. Экспертиза, как специальная предварительная оценка качества правотворческого решения<sup>634</sup> - необходимое условие эффективности правотворчества.

*Источники правотворческой информации* - своего рода подсистема механизма правотворчества. Эта сфера нуждается в подлинно системном осмыслении. В

<sup>631</sup> См.: Коркин А. М. Юридическое информационное агентство INTRALEX // Актуальные проблемы информационного права. Т. 2. Материалы круглого стола. Москва, ИМПЭ, 27 января 2000 года [Электронный ресурс]. URL:<http://www.internet-law.ru/info/imesco/tom2.htm> (дата обращения 25.12.2012).

<sup>632</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 312-313.

<sup>633</sup> См.: Кулапов В.Л. Проблемы теории государства и права. Саратов, 2006. С. 239-240.

<sup>634</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 206.

настоящее время в теории правотворчества под правовой информацией принято подразумевать показатели оценки объективных процессов, результаты исследования мнений на разных уровнях и в различных коллективах, а также индивидуальные мнения и оценки. В получении такой информации широко используются методики и результаты социологических исследований, изучение статистических закономерностей, методов прогнозирования, построение моделей. Формирование правотворческих выводов на основе сбора и анализа социологической, статистической, юридической, экономической и иной информации способствует созданию мощного канала информационной деятельности в правотворческой сфере<sup>635</sup>.

Важным источником правотворческой информации является упомянутая система правового мониторинга, для которого информационно-аналитический блок служит своего рода источником действительности, «одушевляющим» его структурные, нормативные и иные элементы. Важным условием оптимизации процесса правотворчества является достоверная информация о качестве нормативных правовых актов, практике их применении. В современной литературе предпринимаются попытки разработать теорию мониторинга, которая станет неотъемлемой частью общей теории правотворчества<sup>636</sup>. Мониторинг нормативных актов понимается как вспомогательная, юридическая, организационная и методологическая деятельность, обеспечивающая правотворчество, и направленная на подготовку совершенных по форме и содержанию нормативных актов, в ходе применения которых нормы права воплощаются в действительность. В настоящее время особенно остро «потребовалось практическое расширение сфер мониторинга, охватывающих как наблюдение и получение оперативной информации о реальных переменных в промышленности, строительстве, социальной сфере, так и степени реализации законов и иных нормативных правовых актов»<sup>637</sup>. Задача правового мониторинга выработать критерии эффективности нормативных правовых актов как формы нормативного регулирования.

Для реализации мониторинга используются в настоящее время различные информационные базы и источники. Однако, по мнению Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова и М.Е. Глазковой, содержание и потоки движения правовой информации не скоординированы, что порождает как крупные информационные пробелы, так и ненужное дублирование в сборе сходной информации. Выход авторам видится в концентрации потоков информации на тех уровнях и в тех пунктах, где нужны более концентрированные обобщения и оценки, что требует соответствующей корректировки законов и положений о государственных и муниципальных органах. Следует согласиться с авторами, что назрела необходимость формирования в стране и в регионах строгой системы правовой информации, которая должна включать виды правовой информации (в том числе целевой правотворческой, по нашему мнению), маршруты ее сбора, анализа и оценки. Субъектов, уполномоченных действовать в этом процессе и

<sup>635</sup>См.: Научные основы советского правотворчества. М., 1981. С. 54.; Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2010. С. 150-152.

<sup>636</sup> См., напр.: Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009.

<sup>637</sup>Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 67.

использовать аналитические результаты, банки данных, доступные всем клиентам<sup>638</sup>.

В целом существующая структура источников правотворческой информации далека до системности. Информационные источники механизма правотворчества должны быть значительно расширены, конституированы по видам, сферам отношений, ключевым темам, процедурам оценки и обязательности учета в принятии правотворческих решений.

В современном механизме правотворчества практически отсутствуют источники информации, которые отражают такие существенные и принципиальные для успешности и эффективности национального права вопросы, как мера и формы преемственности различных этапов развития национального права, степень рецепции иностранного законодательного материала, структурные балансы форм национальной системы права и некоторые другие. К сожалению, информация по таким ключевым вопросам правотворчества практически в национальной системе правообразования не аккумулируется и не оценивается, что приводит к серьезным перекосам внутри правовой системы.

Так, отказ от институтов права Российской империи и слом систем материального и процессуального права в ходе «революции права» большевиками; фактически аналогичный образ действий, но уже новой российской властью в период демонтажа советского права сказались самым негативным образом на обеспечении преемственности и эффективности правового регулирования в России в пореформенный период. Между тем зарубежный опыт свидетельствует о том, что наибольшей действенности достигали те реформы права, которые основывались на сочетании старого и нового регулирования. «Стало общим местом утверждать, - пишет известный французский юрист Р. Кабриак, - что французский Гражданский кодекс столь легко добился всеобщего признания и вырос до уровня бесспорного символа главным образом в силу того, что с момента своей разработки он предстал в виде законодательного акта, сочетающего традиции Старого режима и завоевания Революции, синтезирующего старый мир с миром новым. ... Успех швейцарского Гражданского кодекса равным образом принято объяснять стремлением его составителей «примирить политические противоположности, разнообразные традиции всех уголков Швейцарии, протестантскую и католическую религии, образ жизни городов и деревень, модернизм и чувство исторической преемственности»<sup>639</sup>.

Не менее важной правотворческой информацией являются представления о культурных и исторических особенностях национального права, национальной правовой традиции. Этот материал также в России собирается и используется весьма слабо, что приводит к широкому некритическому заимствованию иностранного правового материала. Примером такого несистемного заимствования может служить Гражданский кодекс РФ 1994 года, который, будучи относительно быстро «собран» из зарубежных правовых источников, не оправдал надежд его составителей на создание своего рода «гражданской

<sup>638</sup>См.: Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Сбор, анализ и использование аналитической информации // Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова и Д.Б. Горохова. М.: Юриспруденция, 2009.С. 69-74.

<sup>639</sup>Кабриак Р. Кодификации / пер. с фр. Л.В. Головки. М., 2007. С. 441, 443.

конституции», всеобъемлющего акта, призванного ввести в стране режим либерального правового общества, в котором гражданское законодательство станет концептуальным стержнем и фундаментальной правовой основой российских реформ. По мнению одного из ведущих участников этого проекта проф. С.С. Алексеева, «положения Гражданского кодекса не получили в этом отношении общего признания и не стали такого рода основой в государственной и экономической практике. В реальной жизни российского общества на первый план выступили акты управленческого, административного и фискального порядка. Гражданский же кодекс по большей части рассматривается как сугубо «оформительский», да и вообще не всегда обязательный, документ, призванный не направлять хозяйственную жизнь, а всего лишь оформлять, вводить в законные рамки правительственные и ведомственные решения, деловые операции, отношения маркетинга и т.д. ... который может прикрыть «теневой» передел собственности, распределение природных источников и пр. Словом, режим огосударственной полукриминальной жизни в чем-то даже получил какие-то подпорки, легитимное прикрытие»<sup>640</sup>.

Серьезный дефицит правотворческой информации имеет место по вопросу структурной организации отечественного правового регулирования. Система права и система источников права имеют во многом закономерный характер для национальной правовой системы и от понимания этих закономерных параметров зависит работа правотворческого механизма. К сожалению, именно этой информации остро не хватает в период массированного законодательного производства. В российской нормативности идет неупорядоченный процесс создания законодательных актов, и что особенно пагубно - малоуправляемый вал опустошающих юридическую жизнь кодификаций. Как отмечает Р. Кабрияк, - кодифицировать означает не решить проблему, как раньше, а просто-напросто перевести ее в другую плоскость: за избытком законов грозит последовать избыток кодексов, т.е. существует риск возникновения инфляции кодексов, которая грозит быть значительно опаснее, нежели инфляция законов. Рост числа кодексов является явным признаком регресса права. Кодексов становится все больше и больше, они появляются, словно грибы после дождя, путаясь между собой, громоздясь друг на друга, но кризис источников права остановить, тем не менее, не удастся, из чего следует, что кодификация представляет собой пройденную форму законодательства»<sup>641</sup>.

В России уже принято 20 кодексов: Арбитражный, Бюджетный, Водный, Воздушный, Градостроительный, Гражданский, Гражданский процессуальный, Жилищный, Земельный, Об административных правонарушениях, Внутреннего водного транспорта, Торгового мореплавания, Лесной, Налоговый, Семейный, Таможенный, Трудовой, Уголовный, Уголовно-исполнительный, Уголовно-процессуальный. Создание отдельных кодифицированных актов, тем не менее, не привело к сокращению в соответствующих сферах бума новых норм самого различного уровня, подчас лишь увеличив неразбериху и дублирование в правовом регулировании. С другой стороны ряд кодексов сразу после принятия переживает массивные изменения. Стремление к максимальному кодифицированию нормативных актов не является панацеей от современного

См.: Алексеев С.С. Линия права. М., 2006. С. 175,176.

<sup>641</sup> Кабрияк Р.указ.раб. С. 465.

кризиса источников права. По мнению А.В. Федорова, надо сдерживать, ограничивать законотворческие порывы, сохранять разумную стабильность законодательства. Одна из негативных тенденций - это дробление, когда по любому, даже мелкому вопросу предлагается принимать комплекс законодательных актов, на основании чего якобы формируется новая отрасль или подотрасль права. Появилось «спортивное право», «олимпийское право». Если и дальше идти этим путем, то появится хоккейное, футбольное, баскетбольное право<sup>642</sup>.

Таким образом, правотворческая информация должна накапливаться по ключевым аспектам функционирования механизма правотворчества, для чего, на наш взгляд, необходимо создать при федеральном законодательном органе Исследовательский центр правотворчества, который бы аккумулировал все источники правотворческой информации. В настоящее время такие организации существуют лишь в системе исполнительной власти (при Правительстве РФ действует Институт законодательства и сравнительного правоведения; при некоторых министерствах - нормотворческие подразделения в ведомственных НИИ), что не отражает новых реалий правотворческой ситуации в стране после принятия Конституции РФ 1993 года

Важным элементом методологии правотворчества является *информационные технологии систематизации права*, которые в современную эпоху служат перспективным средством не только упорядочения, но и фактически развития правовой формы. Государственные и негосударственные информационные ресурсы, по существу, должны образовать систему взаимосвязанных информационных ресурсов, использующих как традиционные информационные технологии и носители информации, так и автоматизированные базы данных. Эта система должна быть открыта для включения в нее по мере необходимости создаваемых информационных ресурсов.

В России действуют как государственные (Эталон плюс, Эталонный банк правовых актов, Федеральный регистр), так и частные (Консультант Плюс, Гарант, Кодекс и другие) системы компьютерного учета нормативных правовых актов и судебной практики. По степени разработанности и широте охвата материалов отечественная электронная практика систематизации занимает неплохие позиции в мире. Государственные информационные базы созданы НТЦ «Система» Федеральной службы охраны РФ, НЦПИ Министерства юстиции РФ. В ряде федеральных органов исполнительной власти созданы собственные электронные справочные системы правовой информации. Электронные учеты в настоящее время выполняют функцию фактически новой формы российского права, и в этом отношении данный источник правовой информации нуждается в сопряжении с традиционными формами систематизации права.

Большую помощь в правотворческой деятельности должен представлять Программный Комплекс ЮСИС (юридическая справочно-информационная система), в первую очередь в плане обучения будущих правоведов технологиям нормотворчества. Очевидно, что практически весь информационный и инструментальный арсенал для выполнения традиционных работ в процессе проектирования правовых документов в ПК ЮСИС имеется. Имеется также

<sup>642</sup> См.: Концепция развития российского законодательства: обсуждение в парламенте // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 115.

необходимый подход к оформлению и использованию данной технологии. Следует подготовить соответствующий учебный курс и включить его в учебный план<sup>643</sup>.

Отечественные информационные технологии в правотворчестве должны развиваться с учетом мировых достижений в области информационных технологий и средств телекоммуникационного обмена. Это позволит России выйти на мировой уровень технического правового развития.

*Л.Н. Смотровва*

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Реализация гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина, касающихся деятельности в информационной сфере, является важнейшей задачей государства в условиях информатизации.

Конституционно-правовое закрепление информационных прав и принципов, элементов механизма их реализации этой группы имеет важное значение в выстраивании механизма реализации информационных прав в России отраслевыми нормами.

Информационные права – необходимое условие для осуществления всех других прав, исходя из традиционной и общепризнанной классификации: личных прав; политических прав; социально-экономических и культурных.

К информационным правам человека в соответствии с Конституцией РФ следует отнести: право свободно искать, получать, предавать, производить и распространять информацию (п.4 ст.29); право на доступ к информации, непосредственно затрагивающей права и свободы индивида (п.2 ст.24); право на информацию о состоянии окружающей среды (ст.42); свобода массовой информации (п.5 ст.29); право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (п.2 ст.23); право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (п.2 ст.26); право на сохранение родного языка (п. 3 ст. 68); право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные убеждения (ст.28); право свободно выбирать, иметь и распространять иные убеждения (ст.28); право на образование (п.1 ст.43); право на участие в культурной жизни (п.2 ст.44); право собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст.31); право обращаться лично и коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33); право не быть принужденным к выражению своих мнений и убеждений и отказу от них (п. 3 ст. 29).

Содержание механизма группы информационных прав составляют: поиск информации; доступ к документам, информационным ресурсам, информационным системам; запроса информации; получения информации; фиксирования информации, в том числе с помощью технических средств; обладании информацией; хранения и обработки любыми способами информации; производство и воспроизведение информации; распространение и доведение информации до конкретных субъектов посредством ее опубликования,

<sup>643</sup> См.: Коркин А. М.указ.раб.



а также направления по сетям передачи; свобода от информации; защита информации.

Нормы Конституции РФ, закрепляющие данные информационные права и составляющие их конституционные основы, делятся на базовые, общие, специальные. При закреплении механизма реализации группы информационных прав используются методы прямого и отсылочного регулирования, установил общие и конкретные обязанности государства; виды и правовые режимы информации.

Стремительно происходящий в настоящее время в нашей стране процесс информатизации предоставляет реальную возможность создавать условия информационной самореализации каждой личности для раскрытия творческих возможностей и способностей в обстановке свободного доступа к любой информации, включенной в память общества, социальные коммуникации и информационные банки на базе новейших информационных технологий.

Законодательную основу этой возможности составляют не только нормы Конституции РФ о праве граждан на информацию, соответствующие международным нормам в этой области, но и другие законы.

В ст. 20 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" определены основные цели защиты информации и прав субъектов в области информационных процессов и информатизации: предотвращение утечки, хищения, утраты, искажения, подделки информации; предотвращение угроз безопасности личности, общества, государства; предотвращение несанкционированных действий по уничтожению, модификации, искажению, копированию, блокированию информации; предотвращение других форм незаконного вмешательства в информационные ресурсы и информационные системы, обеспечение правового режима документированной информации как объекта собственности; защита конституционных прав граждан на сохранение личной тайны и конфиденциальности персональных данных, имеющих в информационных системах; сохранение государственной тайны, конфиденциальности документированной информации в соответствии с законодательством; обеспечение прав субъектов в информационных процессах и при разработке, производстве и применении информационных систем, технологий и средств их обеспечения.

Статья 22 Закона "Об информации, информатизации и защите информации" устанавливает права и обязанности субъектов в области защиты информации.

В целях предупреждения правонарушений, пресечения неправомерных действий, восстановления нарушенных прав и возмещения причиненного ущерба осуществляется юридическая защита прав субъектов в сфере формирования информационных ресурсов, пользования информационными ресурсами, разработки, производства и применения информационных систем, технологий и средств их обеспечения. Ее осуществляет суд, арбитражный суд, третейский суд с учетом специфики правонарушений и нанесенного ущерба.

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Стратегической задачей демократического государства является привлечение к законотворческому процессу институтов гражданского общества и открытость законодательной ветви власти. В современном обществе все большую актуальность приобретает принцип транспарентности, под которым в самом широком смысле понимается открытость органов власти, способность власти четко представить направления своего развития обществу. Однако открытость - это не только возможность получения информации о том или ином органе. Кроме того, это способность к взаимодействию, готовность учитывать мнения социальных групп.

Следует согласиться с авторами, которые выделяют следующие формы обеспечения открытости законодательных органов государственной власти: процедурную, институциональную и информационно-ресурсную. Процедурная форма открытости деятельности законодательных органов государственной власти включает в себя особенности самоорганизации и внутреннее содержание законодательного процесса, направленное на обеспечение доступа к информации о деятельности данного органа. Институциональная форма обеспечения транспарентности деятельности законодательных органов государственной власти выражается в правовой регламентации всенародного обсуждения и публичных слушаний, способствующих реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и на участие в управлении делами государства<sup>644</sup>.

Повсеместное внедрение информационных технологий - путь к прозрачности и открытости деятельности государственных, в том числе законодательных органов в современных государствах. Среди телекоммуникационных технологий Интернет является важнейшим источником информации в мировом сообществе. В настоящее время получила распространение трактовка так называемого электронного парламента (E-Parliament). Так, Е.П. Шепилова определяет электронный парламент как законодательный орган, благодаря использованию информационно-коммуникативных технологий призванный стать более прозрачным, доступным и ответственным<sup>645</sup>.

В связи с эти все большую актуальность приобретает вопрос об уровне развития информационных технологий в законодательном процессе. Электронный обмен информацией - это очень важное условие для взаимодействия между представительным органом и общественностью. Особое внимание следует уделить анализу интернет-сайтов законодательных органов. Ведь на современном этапе развития информационных технологий у каждого органа власти должен быть официальный сайт, на котором любой гражданин

<sup>644</sup> См.: Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде; ред. В. В. Володин, С. В. Кабышев. - М. : Формула права, 2009.С.36.

<sup>645</sup> См.: Шепилова Е.П. Электронный парламент как информационная технология: проблемы деятельности и перспективы развития // Информационное право. 2012. N 2. С. 7 - 8.

сможет узнать интересующую его информацию о конкретном органе власти, и законодательный орган не является исключением.

По содержанию этих сайтов можно многое узнать о законодательной власти в целом – ее уровне открытости и желании предоставить гражданам, участвующим в процессе избрания законодательного органа, информацию о своей деятельности.

В рамках Федеральной программы "Электронная Россия" была разработана специальная информационная интернет-система "Парламентский портал". Она предоставляет свободный доступ к информационным ресурсам Федерального Собрания и всех региональных парламентов.

6 декабря 2012 года Совет Федерации запустил тестовую версию обновленного официального сайта палаты. Она доступна по адресу [beta.council.gov.ru](http://beta.council.gov.ru). Важная новация - появление на сайте блока обсуждений. Он позволяет пользователям комментировать законопроекты, предлагать поправки к ним, задавать вопросы, высказывать свое мнение по поводу любого аспекта деятельности Совета Федерации. В этом же разделе можно обсудить в режиме онлайн актуальные события в жизни страны.

Еще одно новшество - на постоянной основе будут транслироваться не только заседания Совета Федерации, но и заседания комитетов палаты, парламентские слушания и проходящие в стенах Совета Федерации конференции и круглые столы.

Отдельный блок посвящен деятельности членов Совета Федерации. Персональные блоги сенаторов дадут возможность жителям всех субъектов РФ получить представление о работе своих представителей в верхней палате, о том какие позиции по ключевым вопросам развития страны и региона они занимают. Следует обратить внимание на организацию официального сайта Сената США (<http://www.senate.gov>). Любой желающий может найти на этом сайте всю необходимую информацию об интересующем сенаторе. Примечательно, что у каждого сенатора есть свой личный сайт, содержащий информацию о политических взглядах сенатора, его законопроектной работе. Также существует специальный раздел «Что мы можем сделать для Вас». Заполнив специальную форму, можно направить свои вопросы сенатору. Весьма необычной формой взаимодействия сенатора и жителей штата, от которого он избран, является еженедельное приглашение на кофе с сенатором. Так реализуется обратная связь с избирателями.

Представляется, что интернет-сайты обладают целым рядом преимуществ: они не дорогостоящие; требуют минимальных усилий; позволяют постоянно обновлять информацию; доступны для неограниченного числа граждан без значительных затрат; позволяют проводить опросы и обсуждение в режиме онлайн различных проблем; упрощают обмен информацией, обеспечивают определенный уровень прозрачности деятельности законодательной власти.

Однако помимо достоинств новейших информационных технологий, нельзя обойти вниманием отдельные недостатки. Во-первых, обычному гражданину достаточно затруднительно разобраться в сложной структуре интернет-страниц. Во-вторых, не у всех граждан есть возможность доступа в Интернет.

В-третьих, следует отметить, что средства технического прогресса, которые, безусловно, являются хорошим подспорьем в реализации прозрачности

деятельности органов законодательной власти, но не единственным способом получения информации для граждан.

Одним из механизмов обеспечения прозрачности законодательной власти является непосредственное общение депутатов с населением. Так, народный избранник в Казахстане не менее четырех раз в год должен выезжать в регионы Казахстана для личных и групповых встреч с избирателями. Кроме того, регулярно проводятся выездные заседания постоянных комитетов Мажилиса, в ходе которых депутаты в непосредственном общении с населением изучают общественное мнение о рассматриваемых в Мажилисе законопроектах и уже принятых Парламентом законах<sup>646</sup>.

Интересным представляется опыт Германии. Любой гражданин Германии, а также иностранец может зайти в здание Бундестага и подняться на смотровую площадку, увидеть зал заседаний, в котором трудятся депутаты.

Таким образом, законодательный орган является тем органом, который должен обладать высокой степенью прозрачности. Народ, избравший депутатов в законодательный орган, должен иметь возможность проверять их деятельность. Реализация принципа прозрачности в деятельности законодательных органов заключается в том, что информация не может быть закрыта, должен быть налажен процесс обмена информацией между законодательным органом и населением страны. Прозрачность - это не просто доступ граждан ко всем решениям и дискуссиям в парламенте. Это среда, в которой процесс принятия решений происходит в условиях полной открытости, например, путем прямого эфира по телевидению или Интернету. Депутаты должны иметь возможность связи с гражданами. В этой связи необходимо модернизировать работу парламентов по связям с общественностью, развивать информационные технологии для получения информации с использованием опыта зарубежных стран.

В результате реализации концепции электронного парламента у граждан появится возможность активнее участвовать в правовой жизни общества, они смогут получить свободный доступ к документам, относящимся к деятельности законодательных органов государства. Это позволит создать новый уровень доверия к представительной власти. Доверие сегодня строится, в первую очередь, на открытости, избиратель хочет понимать, что делает в парламенте его представитель - какие законодательные инициативы он предлагает, как голосует за тот или иной законопроект, как расходует бюджетные средства для своей депутатской работы. И ему должна быть предоставлена такая возможность.

*А.В. Стрыгин*

*С.В. Стрыгина*

## **ТРОЛЛИНГ КАК АГРЕССИВНАЯ ФОРМА ВОЗДЕЙСТВИЯ**

В условиях глобального пространства, куда вовлечены практически в той или иной степени все страны, существует много опасностей для безопасности

<sup>646</sup> См.: Турецкий Н.Н. Законодательная ветвь власти Казахстана: Монография. - Алматы, 2011 С. 279.

государств и граждан, в них проживающих. Одной из угроз представляет собой троллинг.

Первое упоминание троллинга в академической литературе произошло в 1996 году и принадлежит Джудит Донат, которая в своих исследованиях использовала описание нескольких курьезных примеров из конференций в сети Usenet. Донат подчеркнула двусмысленность идентификации в свободном «виртуальном обществе»<sup>647</sup>. С начала XXI века интернет-троллями начали создаваться собственные сетевые сообщества и организации для обмена опытом по наиболее эффективному разжиганию конфликтов.

В настоящее время это явление представляет собой одну из форм общения в Интернет - пространстве. Его целью является психологическое воздействие на пользователей, при этом к последним относятся как физические, так и юридические лица. Троллинг манипулирует психикой, заставляя менять поведение пользователей на агрессивное, выходящее за рамки нравственных правил.

Сам термин «троллинг» означает в переводе с английского trolling ловлю рыбы на блесну. Кроме того, термин произошел от названия мифических скандинавских злобных существ - троллей.

Причины благоприятного воздействия с помощью троллинга могут быть самым разнообразным.

#### 1. Тревожное социальное самочувствие нации.

В условиях нестабильного развития общества, когда большинство населения проживает за чертой бедности, возникает психическая неустойчивость многих людей. Это порождает чувство неудовлетворенности, озлобления, зависти. Подобное социальное самочувствие нации вызывает тревогу и ведет подчас к отрицательным последствиям.

Говоря о большом значении социального самочувствия нации, Пучкова М.А. пишет: «Социальное самочувствие - интегральная характеристика удовлетворенности или неудовлетворенности своим социальным положением, индикатор настроений и ориентаций. Социальное самочувствие профессиональной группы является результатом осознания и переживания различных аспектов трудовой деятельности... Социальное самочувствие зависит от степени соответствия системы ценностей специалиста, его внутренней картины мира и места в нем тем требованиям и возможностям, которые предоставляет ему общество»<sup>648</sup>®. Люди, недовольные своим положением, ущемленные в жизни, могут стать теми, кому занятие троллингом будет являться суррогатной компенсацией его неблагополучия. Они пытаются вывести из равновесия других людей, получая от этого удовольствие. При этом анонимность Интернета только способствует этому.

Троллинг используют для развлечения, сознательно используя ненормативную лексику, оскорбляя других, стараясь вызвать подобную реакцию со стороны пользователей, они наносят психологический удар, оскорбляя, вызывая провокацию.

<sup>647</sup> Троллинг.URL: Бир: // ги.шШре<sup>а</sup>.а.о<sup>н</sup> / шШ/ Троллинг ( Дата обращения 25.12. 2012 г.)

<sup>648</sup> Социальное самочувствие горожан как социологическая проблема // Социологический журнал,- 2003,- №3. С.54 -55

Вместе с тем, неустойчивость социального самочувствия приводит к тому, что расширяется социальная база для конфликта и агрессии и любая провокация может привести к действенным мерам, а не только виртуальным.

На митинги протеста в Москве выходят часто те, кто был спровоцирован троллями. А сами провокаторы не были известны, поскольку остались в тени, не собираясь становиться лидерами в реальной ситуации и боясь ответственности.

Кроме того, низкий уровень культуры, как общей, так и правовой, приводит к влиянию троллинга. Молодежь, находясь под сильным воздействием социальных сетей, начинает воспринимать нецензурную лексику, низкопробные цели, как свои, как норму, как то, что делает их «своими» среди «своих».

Троллинг представляет собой средство агрессии, которая порождает ответную агрессию. Это механизм манипуляции на личностном и групповом уровнях, что может привести к крайним степеням агрессии: митингам и выступлениям, иногда немотивированным, а подогретым троллями.

В социальных Сетях тролли могут шантажировать выбранную жертву, зайдя на личную страничку, узнав сведения из форума и т.д. Тем, кто стал их жертвой, сложно им противостоять в силу анонимности агрессоров.

## 2. Создание общественного мнения.

Глобальность сетей приводит к тому, что социальные сети являются полем для манипуляций. Троль может создать общественное мнение, противоречащее интересам государства. Это возможно на самых различных уровнях. Википедия определяет понятие «троллинг», как: «размещение в Интернете (на форумах, в дискуссионных группах, в вики-проектах, ЖЖ и др.) провокационных сообщений с целью вызвать флейм, конфликты между участниками, взаимные оскорбления и т. п.<sup>649</sup>

В обществе достаточно давно существует «троллинг» против ювенальной юстиции. Дискуссии напоминают уже известные из истории нашей страны факты, когда при создании колхозов была осуществлена провокация по насаждению в общественном мнении слухов об изъятии детей из семьи, и становлении жен всеобщим достоянием. Причиной этого является низкая правовая культура населения, что позволяет вовлечь людей в самые нелепые дискуссии, не имеющие никакого отношения к сути проблемы. Это не позволяет разобраться, кто стоит за этими провокациями. Троллинг позволил вовлечь в непропорциональную дискуссию представителей церкви, государственных органов.

С помощью троллинга можно распространить самые разные компрометирующие слухи о любом политическом или общественном деятеле, ложные сведения о любом событии. Особенно это становится опасно, когда тролли объединяются на форумах в виртуальном пространстве. К особенностям троллинга относится то, что он может распространяться мгновенно, «зажигая» массу при помощи провокации. Другая особенность -невозможность жертвы ответить сразу непосредственно обидчику и сразу защитить себя.

Тролли могут затрагивать законные интересы крупных фирм, создавая виртуальные ценности. В мире создаются виртуальные организации, которые оперируют виртуальными акциями на виртуальных биржах. Дело доходит даже до судебных разбирательств.

<sup>649</sup> Википедия [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Trollmg> (дата обращения 22.12.2012).

Так, были затронуты интересы «Лаборатории Касперского» – международной группы компаний, которая осуществляет свою деятельность более чем в 200 странах и территориях мира, «патентным троллем». Как утверждает Евгений Касперский: «Природа троллей - «непрактикующая организация» (NPE - Non Practicing Entity), которая ничего не производит, ничем не рискует и ничего кроме патентов ни имеет. Более того, пользуется определённой лоббистской поддержкой в органах власти. Соответственно, с ними сложно бороться - невозможно подать аналогичные иски против того, кто никаких продуктов не делает и никаких патентов не нарушает»<sup>650</sup>.

В 2008-2009гг. тролли из компании с IPAT подали иски о нарушении патентного права, рассмотрение которых в результате более, чем трехлетней войны закончилось победой «Лаборатории Касперского».

В некоторых странах троллинг рассматривают, как хулиганские действия, а также действия, которые нарушают частную жизнь. Так в США законодатель дает следующее определение интернет-хулиганству. «Да будет установлено законодательным собранием штата Аризона... Что использование любого электронного или цифрового устройства с целью запугивания, устрашения, угрозы, домогательства, причинения беспокойства или оскорбления является незаконным, равно как и использование любых грубых, нецензурных и бранных выражений, либо высказывание непристойных предложений или угроз по поводу физического здоровья человека и сохранности его имущества»<sup>651</sup>. При этом нарушение закона влечет серьезную ответственность.

Как следует из приведенных примеров, описываемое явление становится опасным как на личностном, так и на национальном уровне. Вопросы угрозы со стороны троллинга связаны непосредственным образом с информационной безопасностью страны. Вместе с тем, до сих пор законодательно не решен вопрос о борьбе с указанным явлением. Да и Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, (утв. Президентом РФ 09.09.2000 N Пр-1895)<sup>652</sup>, устарела по всем показателям.

С помощью его можно среди населения породить панику, повысить уровень агрессии, вызвать волнения. Исходя из анализа сложившейся ситуации, следует отметить необходимость законодательного урегулирования возникающих проблем. Для этого требуется принять новую доктрину информационной безопасности Российской Федерации, отвечающей требованиям времени, а также предусмотреть ответственность в уголовном кодексе за троллинг, определив объект и субъект преступления.

Вместе с тем, описываемая проблема многозначна. Она касается не только законодательного урегулирования, уголовной ответственности, но и связана с повышением уровня общей и правовой культуры населения, а также с изменением социального самочувствия нации. Решение проблемы будет способствовать сохранению нравственных и духовных ценностей народа. Поэтому стоит задача разработки комплексного информационного обеспечения безопасности государства.

KILL THE TROLL! URL: <http://eugene.kaspersky.ru/2012/06/26/kill-the-tron/> (Дата обращения 25.12.2012 г.)

<sup>651</sup> В штате Аризона законодательно запретили троллинг. URL: <http://www.ridus.ru/news/28166/> (Дата обращения 25.12.2012 г.)

<sup>652</sup> «Российская газета», 28.09.2000, № 187.

## ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ конституционного ПРИНЦИПА НЕДИСКРИМИНАЦИИ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Решения Конституционного Суда РФ оказывают значительное влияние на развитие правовой системы страны, в том числе и в сфере информационной политики. Кроме того, одним из важных направлений деятельности этого высшего судебного органа является защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в информационной сфере.

В данной сфере Конституционный суд осуществлял защиту таких прав, как право на использование языка, избирательные права, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, свобода слова.

Одним из направлений защиты прав и свобод человека Конституционным Судом РФ была и защита конституционного принципа недискриминации. При этом осуществлялась защита от дискриминации по таким признакам, как владение государственным языком республики, политические убеждения, род занятий, продолжительность существования религиозной организации.

Первой группой решений Конституционного Суда в этой области являются решения, в которых затрагивались вопросы статуса государственных языков РФ и ее субъектов. Согласно части 2 статьи 26 Конституции РФ, каждый имеет право на пользование родным языком и свободный выбор языка образования. Данное право можно отнести к информационным, поскольку язык выступает одним из основных средств информационного обмена, а, следовательно, дискриминацию в сфере выбора языка можно отнести к информационной сфере.

Например, в одном из решений Конституционный Суд признал, что недопустимо изучение государственных языков республик в ущерб федеральным государственным стандартам, а для лиц, не владеющих такими языками, не должны создаваться препятствия в прохождении итоговой аттестации.

Конституционный Суд отметил, что учебные планы и программы должны быть составлены с учетом разнообразных жизненных ситуаций, с тем, чтобы для тех учащихся, для которых татарский язык не является родным и которые не имели возможности изучать его как учебную дисциплину в необходимом объеме, не создавались препятствия к прохождению итоговой аттестации и выдаче документа о получении основного общего образования, а также к реализации права на получение образования более высокого уровня. В противном случае - имея в виду неравные требования, предъявляемые в различных республиках к изучению государственных языков, - не исключается нарушение принципа равенства в осуществлении конституционного права на образование, а также права на получение основного общего образования на родном языке, гарантии общедоступности основного общего образования и равного объема обязанностей, выполнение которых необходимо для его получения, и, кроме того, ограничение закрепленного статьей 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства<sup>653</sup>.

<sup>653</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 N 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан "О языках



Таким образом, Конституционный Суд осуществил защиту от дискриминации лиц, которые проживали в республике и не владели татарским языком, поскольку в силу сложности его изучения в условиях отсутствия дифференциации для лиц, для которых татарский язык не являлся родным, для таких лиц создавались препятствия в прохождении итоговой аттестации, и, как следствие, в получении документа об образовании и соответственно в продолжении образования, что носило в отношении них дискриминационный характер.

Как отмечает С.А. Куликова, каждому должно гарантироваться осуществление политических, социальных и культурных прав вне зависимости от знания какого-либо языка, а язык не должен быть для граждан барьером, мешающим их участию в правоотношениях<sup>654</sup>.

Таким образом, в данном случае следует отметить, что вне зависимости от знания государственного языка республики должно гарантироваться и право на образование, а его незнание не должно быть барьером на пути к продолжению образования. Кроме того, не должно нарушаться право на свободный выбор языка образования.

Еще одной сферой информационной политики, которую Конституционный Суд РФ затрагивал в своих решениях, в том числе в связи с защитой от дискриминации, является предвыборная агитация. Предвыборная агитация является важным компонентом избирательной кампании, так как выступает важным средством реализации политических прав граждан. Следует также отметить наличие двух видов информационной деятельности в период избирательной кампании - агитацию и информирование. Первая из них представляет собой передачу или распространение информации, предназначенной для побуждения избирателей к принятию того или иного решения, а вторая - передачу или распространение информации, направленные на повышение уровня осведомленности граждан о выборах или референдуме и не преследующую цели побудить их к принятию определенного решения. Оба этих вида информационной деятельности способствуют более объективному формированию мнения избирателей, на что обращал внимание Конституционный Суд.

Так, в одном из решений, он отметил конституционность запрета на агитацию за счет средств граждан, а не избирательных фондов, мотивировав это требованием обеспечения равенства прав кандидатов<sup>655</sup>.

народов Республики Татарстан", части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан "О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан", пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан "Об образовании" и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 22.11.2004.№ 47. Ст. 4691.

<sup>654</sup> Куликова С.А. Реализация принципа равноправия языков как один из показателей качества правовой жизни современной России. // Политическая и правовая жизнь изменяющейся России: межвуз. сб. науч. тр. / под ред. Г.Н. Комковой, А.В. Малько. Выпуск 1. Саратов. Издательство Саратовского университета. 2007. С. 215.

<sup>655</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 N 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // СЗ РФ. 03.07.2006. № 27. Ст. 2970.

В другом решении Конституционный Суд признал, что запрет на агитацию против всех кандидатов за счет собственных средств граждан является неконституционным.

Согласно его решению, федеральный законодатель не вправе принимать нормативные решения, влекущие лишение граждан Российской Федерации права проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов, если в избирательном бюллетене имеется графа "против всех". Таким образом, в условиях отсутствия в избирательном законодательстве формально определенного порядка реализации гражданами права на проведение лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных (не являющихся средствами избирательных фондов) денежных средств запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, представляет собой чрезмерное, не обусловленное конституционно значимыми целями ограничение свободы слова и права на распространение информации в форме предвыборной агитации, не отвечает требованиям определенности и недвусмысленности и потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3)<sup>656</sup>.

Конституционный суд отметил, что запрет на агитацию против всех за счет средств, иных по происхождению, чем средства избирательного фонда, является недопустимым, поскольку фактически, в отсутствие избирательного фонда для такой агитации, означает запрет на агитацию против всех любыми способами. Такой запрет приводит к чрезмерному ограничению прав лиц, убеждения которых заключаются в необходимости голосовать против всех. Поэтому можно констатировать, что существовавший порядок являлся дискриминационным по отношению к тем, кто считал необходимым голосовать против всех кандидатов. Конституционный Суд, признав его неконституционным, внес существенный вклад в защиту таких лиц от дискриминации.

Важным является и следующее решение, в котором Конституционный Суд указал на то, что недопустимо привлечение журналистов к ответственности за мнения, выраженные ими при осуществлении профессиональной деятельности, если такие действия не совершены с прямо указанной в законодательстве целью.

Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том, что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателям сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать "за" или "против", то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. Толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения - без доказанности его

<sup>656</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 N 10-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 21.11.2005. № 47. Ст. 4968.

направленности именно на агитацию - означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации). Таким образом, рассматриваемые нормы - исходя из их конституционно-правового предназначения и смысла - не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности,<sup>657</sup>.

Данная правовая позиция обусловлена в том числе и тем, что оспариваемые нормы в придаваемом им правоприменительной практикой виде приводили к дискриминации журналистов по признаку политических убеждений, которые не заключались в равной оценке всех кандидатов, в сфере права свободно передавать, производить и распространять информацию и свободы слова, поскольку журналисты могли быть привлечены к ответственности просто за выражение своих убеждений при осуществлении профессиональной деятельности. Доказывание специальной цели побудить избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов или списков кандидатов было необязательным, что приводило к несоразмерному ограничению прав журналистов в зависимости от политических убеждений. Конституционный Суд в данном решении отметил важную грань, отделяющую обычную информационную деятельность журналистов от агитации и не позволяющую проводить их дискриминацию.

К информационной сфере можно отнести и решение Конституционного Суда, в котором он признал неконституционным ограничение прав религиозных организаций, не имеющих доказательств своего существования на данной территории на протяжении 15 лет и не входящих в состав централизованных религиозных организаций и зарегистрированных на момент вступления закона, вводящего такие ограничения, в силу, поскольку такие организации ограничивались в том числе и в праве производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы, а также учреждать средства массовой информации.

Как отметил Конституционный Суд, законодатель не мог лишить определенную часть учрежденных и обладающих полной правоспособностью религиозных организаций возможности пользоваться уже принадлежавшими им правами на том лишь основании, что они не имеют подтверждения о пятнадцатилетнем сроке существования. Применительно к ранее созданным религиозным организациям это было бы несовместимо с принципом равенства, конкретизированным в статьях 13 (часть 4), 14 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, и явилось бы недопустимым ограничением свободы вероисповедания (статья 28), а также свободы учреждения и деятельности общественных объединений (статья 30). Таким образом, положения абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 в их нормативном единстве с положениями пункта 1 статьи 9 и пункта 5 статьи 11 Федерального закона "О

<sup>657</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 N 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаяна и КС. Рожкова» // СЗ РФ. 03.11.2003. №44. Ст. 4358.

свободе совести и о религиозных объединениях" не предполагают, что религиозные организации, учрежденные до вступления данного Федерального закона в силу или входящие в структуру централизованного религиозного объединения, должны представлять подтверждение о пятнадцатилетнем сроке существования, а также не требуют от них ежегодной перерегистрации и не ограничивают их на этот период в пользовании соответствующими правами, и, следовательно, применительно к таким организациям не противоречат Конституции Российской Федерации<sup>658</sup>.

Существовавший порядок фактически приводил к дискриминации религиозных организаций, а значит и входящих в их состав лиц, уже получивших статус религиозных организаций по признакам срока существования и невхождения в состав централизованных религиозных организаций в том числе и в области права свободно передавать, производить и распространять информацию любым законным способом и свободы слова.

На основании вышеизложенного в заключение можно отметить, что решения Конституционного Суда РФ оказали значительное влияние на информационную политику государства, в том числе и в виде запрета дискриминации в различных сферах, таких как правовое регулирование статуса государственного языка, предвыборная агитация, статус религиозных организаций. Во всех этих сферах Конституционный Суд РФ осуществил защиту конституционного принципа недискриминации, обеспечивая развитие информационной политики государства в соответствии с этим принципом.

*С.В. Тихонова*

## **ИДЕЯ ПРАВА НА КОММУНИКАЦИЮ И РАЗВИТИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Идея прав человека исторически подвижна как с формальной, так и юридической стороны. Ее развитие не трудно сегодня наблюдать с позиций классификации «поколений» прав человека, но динамика заметна и на уровне доктринального анализа. Становление возрожденных теорий естественного права началось с выдвижения Рудольфом Штаммлером идеи «естественного права с исторически изменчивым содержанием». Логика Штаммлера такова: естественным правом становятся идеи, содержащиеся в общественном правосознании, требующие реформы права с точки зрения общественного идеала. Меняются исторические условия - появляются новые идеи.

Такой новой идеей становится идея «права на коммуникацию». Ее источником выступают положения коммуникативистики - междисциплинарной области знания о процессах социальной коммуникации, под которой понимается первооснова социальной жизни - интеракции, социальные связи и отношения. Социальная динамика в современном мире тесно связана с коммуникационным развитием. Появление новых коммуникационных каналов не только усложняет

<sup>658</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 N 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года "О свободе совести и о религиозных объединениях" в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения "Христианская церковь Прославления" // СЗ РФ. 20.12.1999. № 51. Ст. 6363.

архитектонику коммуникационного пространства, но и меняет социальное бытие. В этом отношении высказывание М. Маклюена о том, что общественная жизнь зависит в большей мере от характера средств, при помощи которых люди поддерживают между собой связь, чем от содержания их сообщений, ибо «сообщением» любого средства коммуникации является то изменение масштаба, скорости или формы, которое привносится им в человеческие дела<sup>659</sup>, совершенно справедливо.

Появление искусственных каналов коммуникации<sup>660</sup> привело к возникновению и развитию дистантной коммуникации, при которой непосредственный контакт коммуникатора с реципиентом перестает быть необходимостью. Ее преимущество заключается в том, что разнесенность коммуникантов в пространстве и времени не препятствует эффективной коммуникационной деятельности. Данное положение до сих пор наглядно демонстрирует письменность.

Дистантная коммуникация делает возможным получение реципиентами такого типа информации, который ранее для них был не доступен, появление новых ее видов означает дифференциацию и специализацию социальной информации. Возникновение, распространение и развитие технологических каналов привело к невероятному усложнению коммуникационного пространства и социальных систем в целом.

Коммуникационные революции последних десятилетий привели к изменению социальных практик. Они усложняют, дифференцируют понятие свободы, поскольку «расщепляют» физическую свободу и способность совершать социальные интеракции. В традиционном обществе социальное взаимодействие в преобладающем числе случаев требовало физической свободы, перемещения в пространстве и вербального общения. В современном обществе социальная активность возможна в киберпространстве, «надстроенном» над обычным социальным пространством.

Концепции «информационного общества», «информационного мира», «общества знаний» описывают ближайшие перспективы социального развития через сращение социального действия и Интернет-технологий, когда которого последние станут инфраструктурой первого. В этом случае подавляющее большинство социальных интеракций будет опосредовано Интернет-технологиями и затруднено без них, а спецификой интеракций станет управление видами коммуникации, осуществляемое участниками общественных отношений. Тогда реальностью станут формирование электронной демократии, электронного правительства, электронного управления, виртуализация социального пространства и социализация Интернета. Электронная демократия расширит возможности каждого гражданина по участию в государственных делах (от выработки решения до его принятия), электронное правительство повысит доступность и оперативность государственных услуг, электронное управление позволит неопределенный круг лиц (добровольцев) для решения социально

<sup>659</sup> Маклюен М.Г. Средство само есть содержание // Кукаркин А.В. По ту сторону расцвета. М., 1978. С.237.

<sup>660</sup> рк( существующие каналы подразделяются на две группы - естественные и искусственные (технологические). К первым относятся каналы, существование которых определяется возможностями человеческого тела (речь, невербалика и т.п.), ко вторым - орудия и технические устройства.

значимых задач. В целом развитие технологий электронной политики предполагает постепенную элиминацию традиционных форм политического действия. Виртуализация социального пространства переведет все социальные процессы и управления ими в Интернет-опосредованную форму, а социализация Интернета приведет к переносу в социальные Интернет-сети личного общения и традиционных социальных связей родства, дружбы, членства.

Таким образом, Интернет-технологии в ближайшем будущем способны принципиально изменить характер социальных отношений, стать их важным и, возможно, неотъемлемым компонентом.

Однако приходится констатировать, что в юридической науке доминирует интерес к информации, а не к коммуникации. Формирующееся отечественное информационное право как методологический фундамент использует усеченный информационный подход, согласно которому объектом обмена между системами является информация. Логика выделения отрасли информационного права в этом методологическом русле строится на вычлениении в социальном пространстве особой сферы - информационной сферы, в которой разворачиваются информационные общественные отношения, т.е. такие общественные отношения, объектом которых выступает информация<sup>661</sup>. В. А. Копылов полагает, что в объем понятия «информационная сфера» включены два множества - 1) общественные отношения, возникающие по поводу таких специфических объектов, как программы для ЭВМ; компьютеры; информатика как наука, изучающая информацию; одновременно «информация» и «компьютеры» как причинно-связанные понятия; телекоммуникация как средство передачи, получения информации и удаленной связи 2) информационные права и свободы<sup>662</sup>. Информация при таком подходе оказывается одним из объектов социального обмена.

Однако информация - одна из самых проблемных общенаучных категорий, не имеющая не только однозначного определения, но и соответствующего научного объекта. Категориальные анализ наличных дефиниций показывает, то информация определяется через знаки, данные или сообщения, которые, в свою очередь, определяются через информацию. А.В. Соколов так оценивает категорию информация и информационный подход: «Информации, как и изумрудных городов, нет в объективной действительности. Права информационные нигилисты: "никто еще не видел ни как субстанцию, ни как свойство эту загадочную информацию". Информация — искусственно созданный умственный конструкт, плод информационного подхода. Причем информационный подход первичен (сперва оденьте "информационные очки"!), а информация вторична. Информационный подход — методологический принцип научного познания, заключающийся в рассмотрении объектов изучения через призму категории информации. Возможны два режима использования

<sup>661</sup> См., например: «Информационное право – отрасль права, совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в информационной сфере, связанных с оборотом информации, формированием и использованием информационных ресурсов, созданием и функционированием информационных систем в целях обеспечения безопасного удовлетворения информационных потребностей граждан, их организаций, государства и общества» (Бачило И. Л. Информационное право. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009.)

<sup>662</sup> Копылов В.А. Информационное право. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. / Библиотека учебной и научной литературы. URL: [http://sbiblio.com/biblio/archive/kopilov\\_iform/01.aspx](http://sbiblio.com/biblio/archive/kopilov_iform/01.aspx) (Дата обращения 15.10.12).

информационного подхода: корректный, когда информационные модели и реальная действительность отделяются друг от друга, и некорректный, когда информация отождествляется с реальными объектами (сигналы, знания, свойство отражения, структура и др.)- Некорректный подход широко распространен в науке и практике, потому что он способен выполнять полезные функции: номинативную, конструктивную, описательно-объяснительную»<sup>663</sup>.

Действительно, когда мы рассматриваем информацию как способность систем отражать внешний мир посредством знаков и сигналов, мы должны признать, что любой социальный обмен невозможен вне информационного обмена, т.е. любые общественные отношения являются информационными. Искусственное сужение информационной сферы до областей обмена, осуществляемого в специфических знаковых кодах и/или посредством специфических средств коммуникации или апофатика в определении (информация - это не вещи (движимые и недвижимые), не деньги, не ценные бумаги...) ограничено рамками распространения кодов, средств коммуникации или самим перечнем объектов гражданского оборота. Иначе говоря, границы применимости данной методологической позиции определены уровнем коммуникационного развития общества. При этом границы информатизации социальной жизни определяются только уровнем наличного технического развития, т.е. достижение тотальной информатизации социальной жизни принципиально возможно. В этом новом «электронном мире» важным будет не только блок так называемых «информационных прав», а право на доступ к средствам связи, поскольку без него социальная активность станет затрудненной и усеченной.

Основой социальных практик в информационном мире станет не право на информацию, а право на коммуникацию, а основой правового регулирования коммуникационного пространства станет не информационный, а коммуникационный подход, описывающий общество как систему самовоспроизводящихся коммуникаций (Н. Луман).

Сегодня юридическая мысль начинает осваивает идею коммуникативной природы права, отражая ее в коммуникативных теориях права. Развитие социальной феноменологии и, в частности, социальный конструктивизм П. Бергера и Т. Лукмана с теорией коммуникативного действия Ю. Хабермаса послужило импульсом для коммуникативного подхода в правоведении, в отечественной правоведческой традиции представленного работами А.В. Полякова, И.Л. Честнова и др. Однако трактовка права как специфической формы коммуникации зависит в воздухе, если она не опирается на коммуникационную интерпретацию социальной реальности, на философию коммуникации.

<sup>663</sup> Соколов А. В. Общая теория социальной коммуникации: Учебное пособие. – СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2002 г. – 461 с / Библиотека учебной и научной литературы. URL: [http://sbi.nio.som/biblio/circ\\_hive/sokolov\\_soc\\_icil\\_\(ommu\\_ni\(cilion/8.cispx](http://sbi.nio.som/biblio/circ_hive/sokolov_soc_icil_(ommu_ni(cilion/8.cispx) (Дата обращения 15.10.12).

## ТЕХНОЛОГИИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕДИЙНОГО ИМИДЖА ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРА В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНЗИТА

Современное информационное пространство характеризуется доминированием имиджевых конструкций. Имиджи проникают во все сферы коммуникации между людьми, подменяя собой реальные образы. Свидетельством тому могут служить слова небезызвестного итальянского певца Лучано Паваротти: «Раньше мы пели голосами. Теперь мы поем именами». Исключением не является и сфера политики.

Исходя из этого, интерес представляет процесс формирования имиджа. Следует отметить, что особенности формирования политического имиджа и набор методов и технологий, с помощью которых оно осуществляется, обусловлены, прежде всего, задачами, стоящими перед имиджмейкерами. Другими словами, процесс формирования предвыборного имиджа значительно отличается от конструирования имиджа политического лидера или партии вне электорального процесса. Свой отпечаток налагает и положение носителя имиджа на политической арене, его политическая биография и другие факторы.

Специфика имиджа политического лидера в условиях демократического транзита обусловлена социально-политическим контекстом его формирования и особенностями реализации поставленных перед ним задач. Естественно, что основной задачей любого политического имиджа является повышение привлекательности личности носителя среди целевой аудитории. В ходе решения указанной задачи происходит легитимация власти политического лидера или увеличение его шансов на завоевание власти в ходе электорального процесса.

В рамках данного исследования мы попытаемся выделить основные группы технологий, с помощью которых осуществляется формирование имиджа политического лидера. Однако, для этого, на наш взгляд, необходимо проанализировать основные сферы, в которых осуществляется взаимодействие имиджа с целевой аудиторией, и формы подобного взаимодействия. Это обусловлено тем, что методы формирования имиджа, с нашей точки зрения, напрямую связаны с условиями, в которых они применяются.

В самых общих чертах взаимодействие носителя имиджа с аудиторией можно разделить на непосредственное и опосредованное. Непосредственное взаимодействие предполагает отсутствие между избирателями и политическим лидером каких бы то ни было посредников, в результате чего имиджформирующая информация не корректируется и воспринимается людьми «из первых рук». Подобное общение имеет место при проведении встреч с избирателями (сторонниками), демонстраций и митингов с участием носителя имиджа.

Неоспоримым преимуществом подобного формата взаимодействия является то, что в ходе вышеуказанных мероприятий формируется прочная связь между политическим лидером и его целевой аудиторией. Личное присутствие и общение «без посредников» способствует формированию образа лидера как «своего человека», который не жалеет драгоценного личного времени для общения с единомышленниками. Следует отметить, что особо сильная аттракция



формируется при нелегальном или полунелегальном статусе проводимого мероприятия, так как в таком случае политический лидер разделяет с его участниками не только взгляды, но и ответственность за проведение несанкционированного собрания.

В то же время непосредственное общение предъявляет серьезные требования к компетентности носителя имиджа и его профессионализму как политика. Это обусловлено тем, что при таком формате взаимодействия сводится к минимуму возможности корректировки имиджформирующей информации, исходящей от носителя имиджа. Недостаточно квалифицированный политический деятель может своими непродуманными действиями перечеркнуть даже самый успешный и эффективный имидж, сформированный ранее. Более того, опасность для имиджа представляет и неконтролируемая обратная связь «из зала». Чаще всего она осуществляется в форме неудобного или неприятного вопроса (реплики) в адрес носителя, который в данной ситуации лишен возможности для консультации со специалистами из своего штаба и вынужден полагаться исключительно на себя.

Подобная ситуация является серьезным испытанием для политического лидера, и немногие проходят такую проверку. Так, широкий резонанс получил случай, произошедший в ходе предвыборной кампании Барака Обамы в 2008 году. На встрече с избирателями в штате Огайо некий Джозеф Вурцельбахер, получивший впоследствии прозвище «Водопроводчик Джо», задал будущему президенту вопрос, в котором он выразил обеспокоенность по поводу предложения Обамы увеличить налог для лиц, годовой доход которых превышает 250000 долларов. В ответ Обама заявил: «Это не потому, что я хочу наказать ваш успех. Я просто хочу быть уверенным что все, кто находится позади вас, тоже имеют шанс на успех... Когда вы распространяете богатство вокруг себя, это хорошо для всех». Эта реплика немедленно попала в поле зрения технологов из штаба Джона Маккейн и была использована для критики программы кандидата от Демократической партии. Ссылаясь на данный прецедент, Маккейн возразил Обаме: «Вы собираетесь поместить его в более высокую налоговую категорию, тем самым увеличив его налоги, лишит его возможности нанимать людей, что не даст Джо воплотить в жизнь американскую мечту»<sup>664</sup>. Впоследствии «водопроводчик Джо» стал иконой кампании республиканцев, а сказанная в Огайо фраза чуть было не стоила Бараку Обаме президентского кресла.

Еще одним недостатком непосредственного общения политического лидера и аудитории является малый рекрутирующий потенциал. Как правило, участниками подобных встреч являются убежденные сторонники данного политического деятеля. Представители так называемого «свободного электората», как правило, такие мероприятия не посещают. Таким образом, основной задачей в рамках такого формата общения носителя имиджа с избирателями может выступать сплочение лагеря сторонников, но не расширение электоральной базы.

Таким образом, непосредственное взаимодействие политического лидера и аудитории можно охарактеризовать как в значительной степени эффективный инструмент формирования политического имиджа. Однако, его эффективность прямо пропорциональна профессионализму и компетентности носителя имиджа

<sup>664</sup>См.: Polsby N.W., Wildavsky A., Schier S.E., Hopkins D.A. Presidential elections: Strategies and structures of American Politics. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth (UK): Rowman & Littlefield Publishers INC, 2012. P. 188.

как политического деятеля. При таком формате от общения отстраняются имиджмейкеры и политические технологи, в результате чего политический лидер остается один на один со своей целевой аудиторией.

Опосредованное взаимодействие носителя политического имиджа и электората осуществляется при посредничестве средств массовой информации. Такой формат в условиях господства СМИ является на данный момент преобладающим и наиболее удобным для конструирования имиджа.

Взаимодействие политического лидера с аудиторией, осуществляемое при посредничестве СМИ, имеет ряд неоспоримых преимуществ. Прежде всего, с их помощью возможно почти безграничное расширение целевой аудитории. Размещение имиджформирующей информации на федеральных телеканалах, радиостанциях, на страницах печатных средств массовой коммуникации и в сети Интернет позволяет донести ее практически до каждого избирателя, находящегося в любой точке земного шара.

Другим немаловажным плюсом подобного формата общения носителя имиджа и его электората являются колоссальные возможности для корректировки имиджевой информации. В отличие от непосредственных контактов, когда исправить случайно допущенную ошибку не представляется возможным, в ходе опосредованного взаимодействия информация не сразу попадает «на публику». В результате появляется возможность ее редактирования, в результате чего до конечного «потребителя» доходит тщательно отшлифованный, содержащий четкий имиджформирующий подтекст материал. Таким образом, требования к профессионализму политического лидера в данном случае не являются столь критичными. Однако, данное преимущество выгодно скорее политикам средней руки, нежели харизматичным лидерам, так как в результате посредничества СМИ их возможности уравниваются.

Следует отметить, что развитие телевизионного и радиовещания, наблюдавшееся во второй половине XX века, сопряженное с увеличением тиражей печатных СМИ, предопределило доминирование опосредованного взаимодействия политических лидеров с рядовыми гражданами. В связи с этим возникает необходимость исследования такого феномена как медийный имидж и выделения специфичных методов и технологий, с помощью которых осуществляется его формирование.

Как известно, основными для средств массовой информации каналами транслирования информации являются визуальный (телевидение, фотографии) и вербальный (радио, печатные СМИ). Исходя из этого представляется целесообразным разделить методы и технологии формирования медийного имиджа политических лидеров на визуальные и вербальные.

К визуальному блоку, с нашей точки зрения, целесообразно отнести технологии, суть которых заключается во внедрении имиджформирующей информации в изображения носителя имиджа. Примечательно, что их эффективность отмечалась с древнейших времен. Так, к примеру, древнеримский философ Марк Туллий Цицерон, рассуждая о Гае Юлии Цезаре, отмечал: «Когда я вижу, как тщательно уложены его (Цезаря) волосы и как он изящно почесывает голову одним пальцем, мне всегда кажется, что этот человек не может замышлять такое преступление, как ниспровержение римского государственного строя»<sup>665</sup>.

<sup>665</sup> См.: Душенко К. Универсальный цитатник политика и журналиста. М., 2006. С. 219.

В современных условиях возможности для их применения значительно расширились благодаря научно-техническому прогрессу и бурному развитию средств массовой коммуникации. Если в прошлом изображения политических деятелей имели скорее художественную ценность, то сейчас основной их функцией, с нашей точки зрения, является именно имиджевая. Освещение любого информационного повода с участием носителя имиджа непременно сопровождается рядом фотографий или видеороликом, которые, как правило, служат средством для складывания определенного образа.

Особый размах визуальные технологии формирования имиджа политического лидера получили в российском информационном пространстве. Так, использование фотографий как имиджформирующего инструмента явно прослеживается в контексте имиджа первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина. Примечательно, что некоторые из них прочно закрепились в памяти россиян, что, несомненно, свидетельствует об их высокой эффективности как технологии формирования имиджа. Следует отметить, что практика заключения имиджевой информации в изображениях политического лидера нашла отражение не только применительно к образу Б.Н. Ельцина. Так, медийный имидж В.В. Путина в значительной мере состоит из фотографий, содержащих ярко выраженный имиджформирующий подтекст.

Блок вербальных технологий формирования имиджа политического лидера представлен широким комплексом различных форм их применения. Наиболее распространенной из них являются речи, обращения и иные выступления политического имиджа. Такое заключение обусловлено тем, что наряду с информационной составляющей практически в любом публичном выступлении политика присутствует и мощная идеологически-имиджевая компонента, внедренная посредством использования технологий спичрайтинга. Зачастую имиджформирующая задача в текстах реализуется путем применения слов и речевых оборотов с определенной эмоциональной окраской. Результатом применения таких методов является формирование уникального речевого имиджа политического лидера.

Ярким примером такого имиджа можно назвать речевой имидж Б.Н. Ельцина. «Коронные» слова и выражения первого Президента РФ известны почти всем россиянам, а некоторые из наиболее часто употребляемых фраз разошлись на цитаты или стали частью многочисленных пародий. С одной стороны, это нельзя назвать свидетельством высокой эффективности имиджа, но подобная популярность говорит об узнаваемости и прочном закреплении образа Ельцина в сознании и памяти многих людей не только на территории России, но и за ее пределами.

Среди вербальных технологий следует особо выделить лозунги и слоганы. Вопреки распространенному мнению, что лозунг - новелла двадцатого столетия, стоит отметить наличие у данного метода богатой истории. Бесспорно, пик развития «лозунгового» направления приходится на ушедший век и связан с функционированием массовых партий, где важно изложить основные постулаты в максимально краткой, яркой и запоминающейся форме. Однако не стоит забывать, что еще в глубокой древности известные общественные деятели также употребляли данный прием. По сию пору многие знают знаменитый лозунг Александра Македонского «Vini, vidi, vici» - «Пришел, увидел, победил». Основная ценность лозунга как имиджформирующего инструмента заключается

в том, что в лаконичной и легко запоминающейся сентенции содержится целый комплекс образов и эмоциональных привязок, определенным образом позиционирующий носителя имиджа.

В процессе формирования имиджа Ельцина лозунги также нашли свое отражение. На наш взгляд, это обусловлено спецификой советского информационного пространства. Весь жизненный путь человека в СССР сопровождался массой лозунгов. Образ Ельцина также входит в массовое сознание со своим набором лозунгов: «Ельцин - кандидат народа!», «Руки прочь от Ельцина!», «Борис, борись!», «Борис, ты прав!» (данный лозунг является ответом на фразу «Борис, ты не прав!», произнесенную Е.К. Лигачевым) и т.д.<sup>666</sup> Все эти выражения, будучи заключенными в привычную для советских граждан форму, прочно укрепились в их сознании и в значительной степени способствовали складыванию соответствующего образа Б.Н. Ельцина.

Таким образом, медийный имидж на современном этапе развития средств массовой информации (конец XX-начало ХХІВВ.) является важной составляющей публичного образа политического лидера. Вместе с тем в его составе можно выделить несколько весьма эффективных каналов, посредством которых возможно осуществлять воздействие на целевую аудиторию с целью формирования привлекательного имиджа, а именно визуальные и вербальные. Каждый из указанных каналов располагает богатым арсеналом политических технологий, с помощью которых осуществляется формирование имиджа политического лидера в том или ином направлении. В условиях демократического транзита медийный имидж приобретает особую актуальность за счет большей территории охвата и, следовательно, большего имиджевого потенциала.

*П.О. Трегубов*

#### **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО И ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СУБЪЕКТЕ РФ**

Эффективность работы Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ как института независимого контроля над обеспечением прав и свобод детей в значительной степени связана с организационно-правовым статусом омбудсмена. Рассматривая модели учреждения и функционирования детских омбудсменов в регионах России, мы пришли к выводу, что самостоятельный государственный орган субъекта РФ, действующий на основании регионального закона (парламентский тип детского омбудсмена) является сегодня наиболее предпочтительным. Обобщенный анализ законодательства субъектов РФ показывает, что в регионах, где реализована данная модель деятельности омбудсмена, он действительно независим от исполнительных органов власти в вопросах финансирования и информационного обеспечения его деятельности.

Согласно Закону Саратовской области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области<sup>667</sup>», финансирование деятельности

<sup>666</sup> См.: Почецов Г.Г. Имиджология. Киев, 2006. С. 417.

<sup>667</sup> об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области. Закон Саратовской области от 17 февраля 2010 года №17 ЗСО (ред. от 28.04.2011 №22 ЗСО) // Собрание

Уполномоченного и его аппарата осуществляется за счет средств областного бюджета. В соответствии с законодательством республики Саха (Якутия) финансовые средства для обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка закладываются отдельной строкой в государственном бюджете республики. В Краснодарском крае должность Уполномоченного по правам ребенка и должности в его рабочем аппарате установлены законом. Средства на финансирование деятельности Уполномоченного и его аппарата предусматриваются отдельной строкой в бюджете. Учрежденный и финансируемый подобным образом институт в значительной степени обеспечивает высокий статус и независимость деятельности Уполномоченного по правам ребенка, его доступность, публичность и персонафицированность<sup>668</sup>. Финансовая независимость позволяет детским омбудсменам наиболее эффективно выполнять свои функции, свободно взаимодействовать не только с органами государственной власти и местного самоуправления, но и с неправительственными организациями. В тех регионах, где детский омбудсмен осуществляет свою работу на общественных началах, а также интегрирован в органы исполнительной власти или аппарат Уполномоченного по правам человека, такая финансовая самостоятельность отсутствует, что, на наш взгляд, является нарушением обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, в связи с ратификацией Конвенции о правах ребенка. Разнообразие моделей деятельности детских омбудсменов в регионах РФ могло быть оправдано лишь на начальном этапе становления данного института на территории нашей страны. В настоящее время назрела необходимость закрепления финансовой самостоятельности именно парламентской модели детского омбудсмена нормой Федерального законодательства, а именно в предложенном нами ранее проекте Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ».

Выполнение столь ответственной функции как защита прав и свобод ребенка требует системного финансового, организационного и технического обеспечения, значительных затрат времени и ресурсов. Для этого законодательством должен быть закреплен специальный аппарат, обеспечивающий деятельность детских омбудсменов. Но, несмотря на значительный объем работы детских Уполномоченных, пока не во всех субъектах предусмотрены такие аппараты, что значительно ослабляет организационно-технические возможности осуществления омбудсменами своих функций. По нашему мнению, проектом Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ» следует закрепить обязательность наличия такого аппарата Уполномоченного по правам ребенка, а уже региональным законодательством утвердить Положение об аппарате, его структуру и штатное расписание. Самому же детскому Уполномоченному следует предоставить право самостоятельно формировать необходимый штат сотрудников из специалистов в области прав ребенка, юриспруденции, педагогики, социальной работы и осуществлять непосредственное руководство работой такого аппарата.

Законодательства Саратовской области №6. 2010. Ст.1068-1073; Собрание Законодательства Саратовской области №9. 2011. Ст.3444-3445.

<sup>668</sup> Настольная книга Уполномоченного по правам ребенка: методическое пособие. М., 2010. С. 25.

В тоже время в ряде субъектов получили широкое распространение экспертные советы при Уполномоченном по правам ребенка, а в Орловской области деятельность такого Совета получила законодательное закрепление. Согласно Положению об Общественном экспертном совете при Уполномоченном по правам ребенка в Орловской области, основными его задачами являются оценка эффективности региональных мероприятий по обеспечению прав ребенка и на ее основе подготовка предложений по совершенствованию законодательства и приведению его в соответствие с общепризнанными критериями и стандартами<sup>669</sup>. Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка П.А. Астахов призвал региональных омбудсменов брать пример с Орловской области и «создать при себе не один, и не два, и не десять координационных советов и комиссий. У нас сегодня страшный дефицит на профессионалов, особенно тех, которые системно, последовательно занимаются изучением проблем детства, семьи и родительства, и которые знают, как эти проблемы решать<sup>670</sup>». Общественные и экспертные советы сегодня функционируют при Уполномоченных по правам ребенка Амурской, Орловской и Смоленской областей, Алтайского края. В целях мониторинга соблюдения прав и свобод ребенка важным представляется участие детского омбудсмена в деятельности экспертных, общественных советов при правоохранительных органах. Так в Волгоградской и Орловской областях, в Ставропольском крае региональный Уполномоченный является постоянно действующим членом общественных советов при Следственном управлении Следственного комитета РФ в соответствующем субъекте.

Всесторонний анализ работы детских омбудсменов показывает, что нет таких областей жизнедеятельности ребенка, где бы в той или иной степени не нарушались его права. При исполнении своей обязанности по защите этих прав, детский Уполномоченный должен обладать всей полнотой информации по интересующему его вопросу. Согласно региональному законодательству, детский омбудсмен получает необходимую для осуществления его деятельности информацию по своему запросу. Но кроме этого очень важным представляется разработка и принятие дополнительных соглашений об информационном сотрудничестве и партнерстве. Так, например, в Татарстане с 2011 года Министерство внутренних дел по Республике обеспечивает Уполномоченного по правам ребенка оперативной (ежесуточной) информацией обо всех происшествиях в республике с несовершеннолетними<sup>671</sup>. Следственным управлением Следственного комитета по Республике Татарстан введена практика допуска Уполномоченного по правам ребенка на заслушивание хода расследования уголовных дел по преступлениям в отношении несовершеннолетних детей. Новеллой информационного обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Республике Бурятия

<sup>669</sup> Официальный сайт Орловского Областного Совета Народных Депутатов. Положение об Общественном экспертном совете при Уполномоченном по правам ребенка в Орловской области. URL: [http://oreloblsovnet.ru/mdex.php?option=com\\_content&view=590](http://oreloblsovnet.ru/mdex.php?option=com_content&view=590) (дата обращения 01 декабря 2012 года).

<sup>670</sup> Вестник Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка №1. М., 2011. С.23.

<sup>671</sup> Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка и соблюдении прав и интересов детей в Республике Татарстан. Казань, 2011. С. 46.

является создание Открытой консультационной площадки. Данная площадка представляет собой координационное совещание всех представителей правоохранительных органов по вопросам защиты прав детей и их интересов. В рамках ее деятельности дается анализ ситуации в регионе, заслушиваются отдельные структуры по вопросам защиты детства, согласовываются совместные действия, определяются цели и задачи на определенный период времени. Одновременно проводится личный прием граждан и консультации юристов.

На наш взгляд, решением наиболее важных финансовых и информационных проблем в деятельности Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ является окончательный переход к парламентской модели деятельности омбудсменов с закреплением в законодательной базе принципа его финансовой независимости и права на получение любой, необходимой для выполнения его служебных обязанностей информации.

*Г.В. усов*

## **ПРЕЗУМЦИЯ СВОБОДНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ИНТЕРНЕТЕ**

21 век войдет в историю не только как век бурного развития технологий, но также как и время, когда эти технологии потребовали совершенного нового уровня правового регулирования защиты авторских и смежных прав, особенно в сети Интернет. Последние годы крупные мировые державы в лице политиков, ведущих ученых-юристов, а также технических специалистов стараются найти общую концепцию для изменения всей системы защиты указанных прав, так как свободный мир Интернета породил достаточно масштабные правонарушения в данной области. Последние годы даже предпринимались попытки (и в ряде государств достаточно удачно) по совершенствованию законодательства по защите авторских и смежных прав в сети Интернет на более высоком правовом уровне, конституционном. В нашей стране этому посвящена ч. 1 ст. 44 Конституции РФ, на международном уровне - это Бернская и Всемирная (Женевская) конвенция по авторским и смежным правам, конвенция «Об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм» и др. Предлагается даже считать право на доступ в сеть Интернет основным фундаментальным правом человека, хотя, скорее правы те кто считает Интернет только способом реализации конституционного права на информацию<sup>672</sup>.

Достаточно высокий общественный резонанс вызвали следующие предложения Д. А. Медведева в мае 2011 года:

- « - определить пределы законного использования результатов интеллектуальной деятельности пользователями сети Интернет;
- расширить возможности правообладателей по распоряжению и управлению правами на результаты творческой деятельности в сети Интернет;
- изменить способ получения согласия правообладателя;

<sup>672</sup>VINTON G. CERF «Internet Access Is Not a Human Right» // The New York Times. January 4, 2012

- создать правовой инструмент осуществления и защиты прав правообладателей на результаты интеллектуальной деятельности в сети Интернет;

- осуществлять контроль за соблюдением авторского права и смежных прав в сети Интернет в отношении информационных посредников и лиц, размещающих контент, а не обычных пользователей сети Интернет;

- обеспечивать соблюдение прав человека и осуществление социальной миссии государства.

Для достижения этих целей:

1. Государство должно устанавливать определённый уровень правовой охраны объектов авторского и смежных прав в сети Интернет и предоставлять правообладателю возможность выбирать такую модель охраны своего произведения, которая будет наилучшим образом отвечать его интересам.

2. Важным элементом нового подхода к охране авторского и смежных прав могло бы стать введение презумпции, согласно которой использование объектов авторского и смежных прав в сети Интернет считалось бы свободным, если правообладатель не заявит об обратном. При этом должно быть предусмотрено установление минимального уровня защиты, не требующего заявления правообладателя.

3. Информационные посредники в сети Интернет (операторы связи, владельцы интернет-сайтов и доменных имён и т.д.) должны нести ответственность за нарушение авторского права и смежных прав на общих основаниях при наличии вины, за исключением ряда особо устанавливаемых случаев (например, если они не знали и не должны были знать о незаконности контента) »<sup>673</sup>.

Позиция председателя Правительства России стала официальной поддержкой свободным лицензиям, таким как CreativeCommons<sup>674</sup>, правомерное использование которых на территории России подвергалось длительное время большим сомнениям, что, в целом, продолжается и сейчас.

Оппоненты данных предложений (например, такие как Гильдия продюсеров России, Российская антипиратской организации по защите прав на аудиовизуальные произведения (РАПО) и ФГУП «Киноконцерн «Мосфильм») выступили против введения поправок в ст. 1233<sup>675</sup>, появившихся в Проекте ФЗ о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ, ссылаясь на то, что наше законодательство достаточно совершенно в этой сфере, а введение таких возможностей для авторов произведений, как допущение свободного использования собственного произведения с указанием желаемых ограничений (что, по сути, даёт противоядие от основного принципа Бернской конвенции - принципа автоматической охраны) «может нанести непоправимый экономический ущерб интересам правообладателей, когда от

<sup>673</sup>Послание Президента РФ лидерам стран - участниц «Группы двадцати» // Портал Президента 1<sup>о</sup>а пп <http://news.krcmlin.ru/news/13329> (дата обращения: 01.11.2012).

<sup>674</sup>Сайт некоммерческой организации CreativeCommons // <http://creativecommons.ru/> (дата обращения: 01.11.2012).

<sup>675</sup>Приложение №1 к Рекомендациям Парламентских слушаний на тему: Предложения по поправкам к IV части Гражданского Кодекса Российской Федерации На поправки Исследовательского Центра Частного права при Президенте Российской Федерации // Портал «Законодательная поддержка развития интернета в России» <http://duma2011.rocid.ru/files/doc/prilozheniel-v3-1.pdf> (дата обращения: 01.11.2012).



их имени будут предлагаться открытые лицензии. Особенно тяжелые последствия введения такой нормы может повлечь для использования аудиовизуальных произведений в сети Интернет»<sup>676</sup>. По нашему мнению, их точка зрения противоречит Конституции РФ, т.к. пытаюсь даже косвенным образом ограничить права авторов (чем и является нежелание соглашаться с введением в России понятия свободных лицензий), они забывают о том, что согласно статье 34 Конституции РФ «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для ... не запрещенной законом экономической деятельности», которая не является предпринимательством и представляет собой разумную деятельность человека, прямо не направленную на получение прибыли, но предполагающую использование его способностей и имущества для удовлетворения материальных потребностей и интересов. Особенность данной деятельности в том, что ее природа имеет экономическую основу, хотя она может быть связана как с духовным миром человека, так и с его физической природой<sup>677</sup>. Представляется, что к экономической не может быть отнесена деятельность, связанная с вероисповеданием, идеологией и т.п., но к ней вполне можно отнести творчество архитектора, изобретателя, занимающегося частной практикой врача или педагога. Хотя мы и говорим о свободном распространении информации, тем не менее при правильном распоряжении своим имуществом на основе свободных лицензий можно получать достаточные прибыли. Но, конечно, мы говорим о людях, чьей основной целью являются не сверхприбыли, а совершенствование науки и творчества, духовное, а не материальное обогащение.

В связи с вышесказанным, предложение Д.А. Медведева логично и соответствует статье 34 Конституции РФ. Ведь получается, что хотя в России и закреплен «принцип свободы договора» в ст. 421 ГК РФ, а свободные лицензии по своей сути ничем не противоречат понятию обычных лицензионных соглашений, закрепленному статьей 1286 ГК РФ, все равно возникают споры относительно того, насколько на практике возможно использование свободных лицензий. И внесение соответствующих поправок в Гражданский кодекс РФ будет большим шагом на пути к совершенствованию российского законодательства в сфере охраны авторских и смежных прав.

*В.Л. Фадеева*

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

22 июня 2012 года Президент России Владимир Путин подписал указ о назначении уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите

<sup>676</sup>Обращение правообладателей // Гильдия продюсеров России <http://www.kinoproducer.ru/ru/news/view.jsp?id=1750> (дата обращения: 01.11.2012).

<sup>677</sup>Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Лазарева Л.В. М., 2009. С.53.

прав предпринимателей<sup>678</sup>. Им стал председатель общероссийской общественной организации «Деловая Россия» Борис Титов. Как известно, в России до введения должности бизнес-омбудсмена существовало два федеральных правозащитника - это уполномоченный по правам человека и уполномоченный по правам ребенка. Деятельность первого регламентируется помимо Конституции РФ специальным федеральным законом<sup>679</sup>, а второго лишь указом Президента РФ<sup>680</sup>, уже существует законопроект о бизнес-омбудсмене, который подразумевает, что он получит самые широкие полномочия среди аналогичных структур<sup>681</sup>. Наряду с правом рассмотрения жалоб и защиты интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в случае принятия соответствующего закона, он получит право приостанавливать действие различных ненормативных актов властей до решения суда, запрашивать необходимые сведения у органов власти и должностных лиц, требовать принятия мер от совершивших нарушения государственных органов. Уполномоченный по делам предпринимателей также сможет обращаться в суд с требованием признать незаконным тот или иной нормативный акт, предлагать поправки к законодательству и давать заключения на законопроекты в сфере предпринимательской деятельности. Законопроект также предусматривает посты региональных бизнес-омбудсменов, которых будет назначать федеральный уполномоченный.

Главную задачу деятельности бизнес-омбудсмена можно определить как охрану прав предпринимателей в области исполнительных действий государства. Эта деятельность может осуществляться посредством обращения с жалобами самих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к уполномоченному по защите прав предпринимателей, так и в других видах его деятельности.

Перспектива такой компетенции предполагает широкий информационный обмен между бизнес-уполномоченными и государством с одной стороны и бизнес-уполномоченными и предпринимателями с другой. Рассмотрение данного вопроса позволит уяснить информационные границы деятельности уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и его региональных коллег.

Конституция РФ достаточно широко закрепляет экономические основы государства<sup>682</sup>. Защищать их, до недавнего времени, были призваны правоохранительные органы. С введением должности уполномоченного по

<sup>678</sup> об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: Указ Президента РФ от 22.06.2012 № 879 // СЗ РФ. 2012. № 26. ст. 3509.

<sup>679</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 Ш-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 1997. № 9. ст. 1011.

<sup>680</sup> об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента РФ от 01.09.2009 N 986 // СЗ РФ. 2009. № 36. ст. 4312.

<sup>681</sup>См.: Законопроект «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей». Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации.

URL:[http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deplinvest/doc20120917\\_06?presentationtemplate=docHTMLTemplate1&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deplinvest/doc20120917_06?presentationtemplate=docHTMLTemplate1&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE) (дата обращения: 4.12.2012).

<sup>682</sup>Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 января.

защите прав предпринимателей такая обязанность входит также в его компетенцию. Деятельность любых органов власти, должностных лиц информативна. В широком понимании она основывается на ст. 29 ч. 4 Конституции РФ, которая гласит, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом<sup>683</sup>. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. В связи с этим, деятельность бизнес-омбудсмента можно определить как аккумуляцию и обработку информации в сфере защиты прав предпринимателей. Она заключается, во-первых, в работе с информацией, поступающей от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в форме жалоб и обращений. Они могут относиться как к деятельности государственных органов и должностных лиц, так и к деятельности других предпринимателей. После поступления такой информации, она должна быть подвергнута анализу, результатом которого должен стать вывод о том: прав ли предприниматель, требуется ли его защищать или нет. В соответствии с законопроектом, уполномоченный «вправе привлекать экспертов и иных лиц, способных оказать содействие в их полном, всестороннем и объективном рассмотрении»<sup>684</sup>. Законопроект о бизнес-омбудсмене, в отличие от ФЗ «Об уполномоченном по защите прав человека», не содержит нормы, в соответствии с которой он в был бы в праве рассматривать жалобы от предпринимателей на решения или действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, нарушающие их права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности, только в том случае, если они уже обжаловали эти решения в судебном или административном порядке, но не согласны с решениями, принятыми по жалобе. Напротив, из его текста следует, что предприниматели смогут сразу, не обращаясь в судебные органы, прибегнуть к помощи бизнес-омбудсмента. В связи с этим, на данный момент не ясно, какую последовательность действий должен соблюдать предприниматель при обращении в компетентные органы защиты его прав. Может ли он обратиться с соответствующей жалобой, минуя судебные органы, к уполномоченному по защите прав предпринимателей, либо одновременно предоставлять информацию о нарушении его прав, как в суд, так и к бизнес-омбудсмену? На Совещании по вопросам защиты прав предпринимателей, состоявшегося 11 октября 2012 г. при участии Президента РФ, было подчеркнуто, что бизнес-омбудсмен призван помогать предпринимателям, которые честны, ведут открыто и прозрачно свой бизнес, но подверглись какому-то воздействию со стороны государства<sup>685</sup>. Что касается споров между предпринимателями, то это всегда в первую очередь относится к компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Таким образом, в компетенцию бизнес-омбудсмента должна входить работа с

<sup>683</sup>Там же.

<sup>684</sup>Законопроект «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей». Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации.  
URL:[http://www.economy.gov.ru/ntmec/about/structiire/deplInvest/doc20120917\\_067presentationtemplate=docHTMLTemplatel&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE](http://www.economy.gov.ru/ntmec/about/structiire/deplInvest/doc20120917_067presentationtemplate=docHTMLTemplatel&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE) (дата обращения: 4.12. 2012).

<sup>685</sup>См.: Совещание по вопросам защиты прав предпринимателей // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://бкр://президент.рф/новости/16631/> (дата обращения 22 ноября 2012 г.).

информацией о нарушениях в деятельности государственных органов и должностных лиц, поступающая от предпринимателей. Уполномоченный по защите прав предпринимателей своей деятельностью не должен заменять правоохранительные органы государства. Но здесь необходимо отметить, что на практике существуют такие случаи, когда бизнесмены в своей незаконной деятельности используют правоохранительные структуры. Информация о таких ситуациях может и должна быть предметом рассмотрения бизнес-уполномоченного. Вышесказанное говорит о том, что при принятии федерального закона об уполномоченном по защите прав предпринимателей должен быть решён вопрос о порядке обращения в компетентные структуры юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за защитой своих прав.

Во-вторых, в своей деятельности уполномоченный по защите прав предпринимателей сможет осуществлять запрос необходимых сведений у органов власти и должностных лиц. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. ФЗ от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>686</sup> пользователь информации определён как гражданин (физическое лицо), организация (юридическое лицо), общественное объединение, осуществляющие поиск информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Там же указано, что пользователями информацией являются также государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации. Однако субъектный состав пользователей информации в данном законе является не полным<sup>687</sup>.

Место бизнес-омбудсмена в системе государственных органов на данный момент остаётся неясным. Так в соответствии с указом Президента РФ он уполномоченный при Президенте РФ. Соответствующий законопроект, размещённый на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации 17 сентября 2012 г., определяет бизнес-уполномоченного как государственный орган. Но на вышеупомянутом совещании, состоявшемся почти через месяц после размещения законопроекта, В. В. Путин подчеркнул, что аппарат омбудсмена должен быть сформирован при Общественной палате. Должность уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей внесена в реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, а члены Общественной палаты не могут быть государственными служащими<sup>688</sup>.

Институт омбудсмена изначально предполагает специфичный правовой статус, он является промежуточным звеном взаимоотношений между

<sup>686</sup>Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 776.

<sup>687</sup>См.: Алексеева М. В. Обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 9 (15). С. 5.

<sup>688</sup>См.: Об общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 15, ст. 1277.

государственными органами и гражданами. И, несомненно, заслуживает особого внимания законодателя. Поэтому на наш взгляд, бизнес-уполномоченный должен быть отдельно упомянут как пользователь информацией в указанном выше федеральном законе, впрочем, как и другие существующие в нашей стране омбудсмены.

Деятельности бизнес-омбудсмена предполагает также его работу с информацией, отнесённой законодателем к государственной тайне и иным охраняемым законом тайнам. Государственная тайна доступная ему должна касаться сведений в области экономики, перечень которых даётся в законе от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>689</sup>. Другая конфиденциальная информация, право доступа к которой при соблюдении определённого законом порядка должен иметь уполномоченный по защите прав предпринимателей, составляет коммерческую тайну. Специфика его компетенции предполагает активное использование такого права. Однако законопроект о бизнес-омбудсмене не предусмотрел нормы, регламентирующей право получения информации с ограниченным доступом. Необходимо отметить, что в данном случае особенность правового положения бизнес-омбудсмена должна быть отмечена законодателем вне зависимости от его институциональной принадлежности. Так право доступа к различным видам конфиденциальной информации необходимо закрепить не только в федеральном законе об уполномоченном по защите прав предпринимателей, но и в Законе «О государственной тайне», ФЗ «О коммерческой тайне»<sup>690</sup>.

В-третьих, уполномоченный по защите прав предпринимателей получит право приостанавливать действие различных ненормативных актов власти до решения суда. Это новшество. Омбудсмен по правам человека и омбудсмен по защите прав ребёнка в нашей стране такого права не имеют. В нашем государстве им обладают лишь федеральные суды, которые в судебном процессе могут приостановить действие оспариваемого ненормативного акта до вынесения окончательного решения по делу<sup>691</sup>, а также Президент РФ в отношении ненормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина также до решения этого вопроса соответствующим судом<sup>692</sup>. Вероятно, это право бизнес-омбудсмен будет осуществлять на основе имеющейся у него информации, при наличии оснований полагать, что такой ненормативный акт нарушает права предпринимателей. В Законопроекте отмечено, что решение о приостановлении действия ненормативных актов власти

<sup>689</sup> О государственной тайне: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // СЗ РФ. 1997. № 41, стр. 8220-8235.

<sup>690</sup> О коммерческой тайне: Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3283.

<sup>691</sup>См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532. ; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3012; О Конституционном суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447.

<sup>692</sup>См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 января.

подлежит немедленному исполнению. Также в нём указано, что «Решение подлежит опубликованию на официальном сайте Уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в день его принятия»<sup>693</sup>, а не позднее дня, следующего за датой принятия такого решения, его копии направляются в адрес органа государственной власти или должностного лица, принявшего ненормативный акт или решение, действие (исполнение) которого приостановлено, а также в адрес субъекта предпринимательской деятельности, обратившегося с соответствующей жалобой в адрес бизнес-омбудсмена<sup>694</sup>.

В четвёртых, в компетенцию уполномоченного по защите прав предпринимателей войдёт информационный анализ нормативных правовых актов, относящихся к сфере его деятельности. В результате которого он получит право обращения в суд с требованием признать незаконным тот или иной акт, предлагать поправки к законодательству, давать заключения на законопроекты в сфере предпринимательской деятельности.

В своей деятельности уполномоченный по защите прав предпринимателей непременно должен руководствоваться принципом гласности. Этот принцип направлен на обеспечение конституционного принципа получения информации. Он означает информирование граждан о деятельности бизнес-уполномоченного. В частности, Законопроект предусматривает, что «Уполномоченный извещает обратившегося с жалобой субъекта предпринимательской деятельности о ходе и результатах ее рассмотрения, в порядке и сроки, определенные регламентом, утверждаемым Уполномоченным»<sup>695</sup>. Также в нём говорится, что «Уполномоченный вправе опубликовать информацию о результатах рассмотрения жалоб субъектов предпринимательской деятельности на официальном сайте Уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» при условии обезличивания персональных данных»<sup>696</sup>. На официальном сайте бизнес-уполномоченного должна объективно освещаться в целом вся его деятельность. Также реализация принципа гласности должна заключаться в сборе, обобщении, анализировании всей поступающей информации. Для этого необходим специальный аппарат уполномоченного по защите прав предпринимателей как на федеральном, так и на региональном уровнях. Необходим постоянный информационный федеральный уполномоченного по защите прав предпринимателей с его региональными коллегами. Обработка всей поступающей информации на выходе

<sup>693</sup>Ч м.: Законопроект «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей». Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. [http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depInvest/doc20120917\\_06?presentationtemplate=docHTMLTemplatel&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depInvest/doc20120917_06?presentationtemplate=docHTMLTemplatel&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE) (дата обращения: 4. 12. 2012).

<sup>694</sup>Там же.

<sup>695</sup>Законопроект «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей». Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. [http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depInvest/doc20120917\\_06?presentationtemplate=docHTMLTemplatel&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depInvest/doc20120917_06?presentationtemplate=docHTMLTemplatel&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE) (дата обращения: 4. 12. 2012).

<sup>696</sup> Там же.

должна быть оформлена в виде доклада о деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей за определённый период.

*АЛ. Фомин*

## НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ\*

Информационная безопасность в последнее время занимает все более существенное место в системе безопасности Российской Федерации<sup>697</sup>. В современный период лишь то государство может рассчитывать на лидерство в экономической, военно-политической области, иметь стратегическое и тактическое преимущество, более гибко регулировать экономические затраты на развитие вооружений и военной техники, поддерживать преимущество по ряду передовых технологий, которое имеет превосходство в средствах информации и информационной борьбы. Информационная сфера и ее правовое обеспечение влияют на состояние политической, экономической, военной и других составляющих национальной безопасности.

В настоящее время информация становится одним из главных средств в противостоянии на международной арене в целях установления господства ведущих государств на глобальном информационном пространстве<sup>698</sup>. Информационное вторжение США в мировые информационные ресурсы вызывает озабоченность у многих развитых стран.

Безопасность в широком смысле - есть защищенность системы (элемента, интересов) от факторов (угроз), которые могут уничтожить либо изменить ее сущность. Это способность социальной системы обеспечить высокий уровень жизнедеятельности личности, общества и государства, их надежное существование и устойчивое развитие. Последнее предполагает создание в обществе таких условий, которые на каждом конкретном историческом этапе способствовали бы, во-первых, интеллектуальной и практической мобилизации структурных возможностей общества для его устройства (переустройства); во-вторых, оптимальному использованию этих возможностей в интересах и целях повышения социальной эффективности и конкурентоспособности страны; в-третьих, ориентации не только на предотвращение экономической,

Исследование проведено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках гранта «Меры безопасности как правовые средства» (проект № 12-33-01395).

<sup>697</sup> См., например: Полякова Т.А. Теоретико-правовой анализ законодательства в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Проблемы информационно-психологической безопасности. М., 1996; Северин В.А. Правовые проблемы информационной безопасности предприятия // Юрист. 2001. № 6; Он же. Правовые проблемы обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации // Вестник МГУ. Сер. Право. 2000. № 4; Тамоддин А.А. Государственно-правовой механизм обеспечения информационной безопасности личности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; Темарцев А.А. Гласность и информационная безопасность личности (теоретико-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права на рубеже XX-XXI веков. Пенза, 2003; Ярочкин В.И. Безопасность информационных систем. М., 1996.

<sup>698</sup> См.: Указ Президента РФ от 12.05.2004 г. № 611 (в ред. от 3.03.2006 г.) «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации в сфере международного информационного обмена» // СЗ РФ. 2004. № 20. Ст. 1938.

экологической, военной и иных угроз (следовательно, и на проявление способности противостоять таким угрозам), но прежде всего на стимулирование социально-экономического, культурного информационного и т.д. развития общества.

В обобщенном виде информационная безопасность - это способность государства, организации, личности, технической и информационной системы или конструкции обеспечить необходимые информационные ресурсы для поддержания их устойчивого функционирования в любых сложных условиях существования и развития, а также их способность противодействовать возникающим опасностям и угрозам по отношению к информационным ресурсам, техническим источникам информации, компьютерным и другим различным сетям передачи и обмена информации между техническими устройствами и реальными потребителями.

Состояние информационной безопасности предполагает возможность получения адекватной и разносторонней информации всеми членами общества, свободу от манипулирования со стороны средств массовой информации и идеологических систем. Это требует дальнейшего совершенствования законодательной регламентации процедуры обеспечения информационной безопасности, поиска новых идей, организационно-правовых средств и мер, образующих государственно-правовой механизм обеспечения информационной безопасности в современной России.

Концентрируя основное внимание на полемике относительно сущности категории «безопасность», в литературе нередко упускаются сугубо правовые аспекты проблематики. В научных работах и средствах массовой информации с той или иной степенью основательности обсуждаются проблемы экономической, военной, физической, технической, информационной, экологической, демографической, продовольственной и иных видов безопасности. Между тем совершенная нормативно-правовая структура проникает сегодня во все сферы общественной жизни, в том числе и в сферу информационной безопасности, где растет нормотворческая активность, появились новые национальные и международные правовые акты. Так, в п. 25. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009г. № 537, в качестве основного содержания обеспечения национальной безопасности называется поддержание правовых механизмов<sup>699</sup>. В п. 3 ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2010г. № 390-ФЗ «О безопасности» к числу направлений деятельности по обеспечению безопасности отнесено правовое регулирование в области обеспечения безопасности<sup>700</sup>. Необходимость развития законодательства в области обеспечения информационной безопасности определена в одобренной Президентом РФ 9 сентября 2000г. Доктрине информационной безопасности Российской Федерации<sup>701</sup>.

Развитие законодательства об информационной безопасности влечет увеличение закрепляемого им перечня информационных опасностей и угроз, их

1996

<sup>699</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2009г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. №20. Ст. 2444.

<sup>700</sup> Федеральный закон от 28.12.2010г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст.

<sup>701</sup> Российская газета. № 187. 2000. 28 сентября.



источников и сфер проявления, объектов информационной безопасности, юридико-правовых возможностей по обеспечению информационной безопасности. Нормативно-правовые акты упорядочивают, классифицируют угрозы информационной безопасности, определяют возможные меры их подавления или предупреждения.

В Российской Федерации правовое обеспечение информационной безопасности представлено, в частности, в Федеральном законе от 03.04.1995г. № 40-ФЗ (в ред. от 08.12.2011г.) «О Федеральной службе безопасности» (ст. 11.2. Обеспечение информационной безопасности), Федеральном законе от 10.01.2003г. № 20-ФЗ (в ред. от 11.07.2011г.) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"» (Гл. VI. Безопасность информации в ГАС "Выборы" и контроль за использованием ГАС "Выборы"), Федеральном законе от 21.07.2011г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (ст. 11. Обеспечение безопасности информационных систем объектов топливно-энергетического комплекса), Указе Президента РФ от 17.03.2008г. № 351 (в ред. от 14.01.2011г.) «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена», Указе Президента РФ от 01.06.2012г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» (III. Доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность детей), Постановлении Правительства РФ от 17.11.2007г. № 781 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных», Приказе Минкомсвязи России от 29.08.2012г. № 217 «Об утверждении порядка проведения экспертизы информационной продукции в целях обеспечения информационной безопасности детей», Положении Банка России от 12.03.1998г. № 20-П (в ред. от 11.04.2000г.) «О правилах обмена электронными документами между Банком России, кредитными организациями (филиалами) и другими клиентами Банка России при осуществлении расчетов через расчетную сеть Банка России» (Приложение 8. Порядок обеспечения информационной безопасности при обмене ЭД через расчетную сеть Банка России с использованием средств защиты информации) и во множестве других федеральных и региональных нормативно-правовых актах.

Отношения в сфере обеспечения информационной безопасности регулируются методами конституционного, административного, гражданского, уголовного и других отраслей права. Например, сбор и обработка персональных данных производятся во исполнение конституционных прав и свобод граждан, а порядок деятельности структур, обрабатывающих такую информацию, регулируется нормами административного законодательства. При создании информации, представляющей результат творчества, применяются гражданско-правовые методы (в ст. 128 ГК РФ информация включается в перечень объектов гражданских прав наряду с такими объектами, как вещиные объекты, результаты интеллектуальной деятельности). Подобным образом регулируются и вопросы коммерческой, банковской тайны, иные вопросы, связанные с информацией как самостоятельным объектом отношений. Ст.ст. 160 и 779 ГК РФ закрепляют такую форму отношений, как информационные услуги, признается электронная

подпись или иной аналог собственноручной подписи как средство, удостоверяющее подлинность подписи.

Необходимость систематизации законодательства, представляющего собой «упорядочение действующих законов, всех нормативных актов, приведение юридических норм в упорядоченную согласованную систему»<sup>702</sup> в области обеспечения информационной безопасности, учитывая большой массив этих актов, разбросанность правовых норм, очевидна. В Российской Федерации сегодня, с нашей точки зрения, имеются все основания для конструирования права информационной безопасности как самостоятельной комплексной отрасли законодательства. В этой связи исследование фундаментальных вопросов, касающихся определения понятия законодательства в области обеспечения информационной безопасности, его роли и места в системе действующего законодательства в целом, определение предмета и методов, используемых в данной отрасли законодательства, анализ с позиции общей теории права его основных характеристик, а также специфических правовых институтов, формирующихся в указанной отрасли законодательства, анализ проблем юридической техники имеют ключевое значение для правотворческой деятельности и правоприменительной практики.

Для законодательства в области обеспечения информационной безопасности характерны те же недостатки, что и для информационного законодательства в целом: противоречивость, декларативность, пробелы в правовом регулировании, дублирование нормативных предписаний и т.п. Важнейшими задачами в области обеспечения информационной безопасности становятся совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей механизмы реализации прав граждан на получение информации и доступа к ней, формы и способы реализации правовых норм, касающихся взаимодействия государства со средствами массовой информации, установление ответственности за соблюдение требований информационной безопасности. К сожалению, неурегулированность правоотношений, связанных с развитием информатизации и обеспечением информационной безопасности, формированием и использованием информационных ресурсов страны, реализацией права на информацию, защитой интересов пользователей и собственников информационных ресурсов, приводит к серьезным негативным последствиям.

*ОМ. Цыбулевская  
РЛ. Семенова*

## ТИПОЛОГИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В АСПЕКТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Практический интерес к исследованию типа современного Российского государства и права в некоторой степени, предопределили неопределенность современного российского общества в избрании основного вектора своего государственно-правового строительства, бессистемность и непоследовательность

<sup>702</sup> Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1994. С. 1996.

осуществляемых зачастую реформ в государственно-правовой сфере и, соответственно, в отдельных случаях недостаточная их эффективность.

С учетом анализа соответствующих типологических признаков можно с различных позиций рассмотреть проблему эффективности функционирования государства в современной российской практике, прийти к пониманию тех действий, которые могут обеспечить ему способность сбалансированного управления процессами реформирования российского общества. Кроме того, исследование данной проблематики позволит спрогнозировать основные тенденции и перспективы дальнейшего государственно-правового развития российского общества.

Необходимо подчеркнуть, что ответ на обозначенный вопрос также нельзя обнаружить ни в действующей Конституции Российской Федерации, ни в текущем законодательстве, ни в судебных решениях, ни в каких-либо иных официальных документах органов публичной власти, политических партий и иных общественных объединений. В силу вышеизложенного комплексный анализ концептуальных основ типа современного Российского государства и права и определение его типологических особенностей является одной из актуальных задач общей теории государства и права.<sup>703</sup>

Выявление природы государства, как совокупности всех его элементов и его целевого назначения, предполагает рассмотрение вопроса о его соотношении с социально-экономическим строем, а так же проблемы самой типологии государства. Решение того и иного вопроса в отечественной теории государства и права ранее традиционно опиралось на марксистское учение об общественно-экономических формациях, то есть на формационный подход.

В соответствии с ним классовая сущность государства, определяется экономическим фактором, состоянием производственных отношений, способом производства в целом, а само государство является лишь надстройкой над экономическим базисом. Иначе говоря, и по существу, и по форме государство обусловлено экономическим строем общества. Оно вторично, а экономика первична. Экономическая структура общества, как подчеркивал Ф. Энгельс, образует ту реальную основу, которой и объясняется в последнем счете вся надстройка правовых и политических учреждений. Отсюда производный характер государства от социально-экономического строя<sup>704</sup>.

В настоящее время, наряду с формационным подходом широко применяется и другой подход - цивилизационный. Понятие «цивилизация» утвердилось в европейской науке в эпоху просвещения и с тех пор приобрело такую же многозначность, как и понятие «культура». С учетом этой многозначности и разрабатывается сегодня цивилизационный подход учеными Запада и Востока. В своих исследованиях они опираются на труды таких крупнейших представителей философско-социологической мысли, как О. Шпенглер, А. Тойнби, М. Вебер, С. Эйзенштадт, П. Сорокин, М. Зингер.

В самом общем виде понятие «цивилизация» можно определить как социокультурную систему, обеспечивающую высокую степень дифференциации жизнедеятельности в соответствии с потребностями сложного, развитого общества

<sup>703</sup> См.: Бекин А.В. Тип современного Российского государства: понятие и особенности концептуальных признаков // Актуальные проблемы правоведения. - 2009. - № 1 (22). - С. 43-48.

<sup>704</sup> См.: Общая теория государства и права - Учебник, под. ред. Лазарева С.Н., М.: Юрист, 1996.

и вместе с тем поддерживающего его необходимую интеграцию через создание регулируемых духовно-культурных факторов и необходимой иерархии структур и ценностей. Цивилизационный подход к решению вопроса о соотношении государства и социально-экономического строя исходит из стремления покончить с абсолютизацией материально-экономического начала, из взгляда на государство с предельно широких позиций определяющего воздействия на него духовно-нравственных и культурных факторов общественного развития. В отличие от формационной теории, обосновывающей наличие детерминации государства экономическими причинами, цивилизационная теория доказывает существование детерминации духовными факторами, которые могут блокировать, или поощрять развитие государства.

Но было бы неверным в характеристике и понимании государства стоять на позициях, что цивилизационное влияние на развитие государства, осуществляется в рамках формационного, базисно-надстроечного и социально-экономического подхода. Сторонники этого аргумента исходят из того, что в основе государства лежат экономические факторы, но влияние на них достигается выработкой таких стереотипов поведения, которые либо способствуют, либо мешают производительному труду. А стереотипы поведения, трудовая мораль и менталитет человека формируются именно в той сфере человеческой деятельности, которая характеризуется как культура, или цивилизация. В итоге цивилизация влияет на социальную организацию общества. Культурно-идеологические принципы жизни вполне способны ослабить влияние способа производства, и тем самым, прервать поступательное формационное развитие как производства, так и процесса формирования и функционирования государства. Пример - это циклическое развитие государственных форм в странах арабского мира, Китае, Америке до XX века и т.д.<sup>705</sup>. И наоборот, социокультурные, духовные факторы могут усилить формационный прогресс экономики и государственно-правовой сферы. В Европе протестантская церковь с ее культом труда и трудовой этики сыграла роль катализатора капиталистической эволюции региона и вызревания адекватных ей государственно-правовых начал.

Каждое государство становится полем борьбы двух видов воздействия на него: формационного и цивилизационного. Какой из них победит, сказать заранее нельзя. Именно с этим связана множественность вариантов развития в государственной и других сферах общественной жизни. Поэтому правильное понимание соотношения государства с социально-экономическим строем предполагает использование обоих подходов. Вместе с тем, исторический опыт государственности показывает, что жесткая привязка природы того или иного государства к социально-экономической формации не дает ответа на многие вопросы.

В работах А. Тойнби, С. Хантингтона и других ученых выделяются те культурные и цивилизационные критерии, которые позволяют классифицировать различные типы государств. Например, у С. Хантингтона выделяются христианские, особенно православные, и мусульманские цивилизации, которые, по его прогнозу уже вошли в противостояние. Такой подход наполняет конкретным содержанием категорий «Восток-Запад» и «Север-

<sup>705</sup> См.: Вехорев Ю.А. - Типология государств. Цивилизационные типы государств // Вестник Нижегородского Университета, 1999

Юг». Формационные критерии мало что объясняют в современных государственных противоборствах, внутреннем развитии конкретного государства.

Начавшийся с 90-х гг. XX в. период перехода от советского общества и социалистического типа государства и права, основу которых составляла плановая, командно-административная система, к рыночным отношениям, гражданскому обществу и правовому государству, основанным на демократических идеалах и ценностях, представляется необратимым процессом. Вместе с тем можно предположить, что данный период является лишь начальным этапом генезиса новой государственно-правовой и социально-экономической организации современного российского общества. При этом ускоренный процесс разрушения «развитого социализма» и сами по себе идеи рынка и демократических преобразований общественной и государственно-правовой сфер современной России не могут дать однозначный ответ на вопрос: государство и право какого типа должны сформироваться в российских условиях в ближайшей и отдаленной перспективе?

Пока с уверенностью можно констатировать, что Россия отказалась от социалистической модели организации жизни общества, от социалистического устройства государственной власти, социалистического способа производства. В России сформировалась рыночная экономика, основанная на многообразии форм собственности, свободе предпринимательства. Однако недавнее обращение Президента к Федеральному Собранию свидетельствует о том, что острота решения социальных, моральных, духовных, нравственных вопросов не утрачена. И они не менее значимы, чем вопросы внутренней и внешней экономики. Президент признал острую нехватку идеологии, как конгломерата взглядов и идей, объединяющих самые различные слои населения.

Российское общество больше не может строить тот капитализм, который существовал в период разработки марксистской теории, поскольку того капитализма, на практике, не существует.

На путях достижения этих целей лежит определенный переходный период. Очевидно, что его мы и переживаем.

Среди специфических черт переходного периода следует назвать наличие элементов тоталитарного прошлого и одновременно ряда демократических институтов, например многопартийность, гласность, институт референдума. Что касается тоталитарных элементов, то можно констатировать сохранение в отдельных сферах старой административной и императивной практики, стремление вернуть некоторые старые порядки.

Сочетание элементов нового и старого накладывает отпечаток на организацию государственной власти, на государственно-правовой режим, взаимоотношение центра и мест. Но в этом нет ничего необычного, это нормальное следствие изменения типа государства.

Спорным является вопрос о том, составляет ли переходное государство самостоятельный тип.

Предположим, что государства переходного состояния можно отнести к *самостоятельному типу*. Но на каких основаниях это можно сделать?

Во-первых, фактор времени, ведь переходное состояние нередко занимает длительный период и может составить целую эпоху.

Во-вторых, переходное состояние предполагает не только смену власти, формы государства, различных государственно-правовых институтов, но и изменение системы ценностей общества, качественного (а иногда и количественного) его состояния, связей и отношений.

В-третьих, переходное государство - явление конкретно-историческое, обладающее национально-культурной ориентированностью, и отражает накопленные конкретным народом духовные и иные ценности<sup>706</sup>.

Относится ли типология переходных государств только к формационному или к цивилизованному подходу?

Очевидно, что данный тип государств может быть выделен и в том, и в другом подходах, по одной простой причине. Эта причина заключается в том, что подход к такой глобальной теоретической дилемме, как отнесение конкретного государства, к конкретному типу, не должен решаться только с какой-то одной точки зрения. Следовательно, формационный и цивилизационный подходы не разделены «китайской стеной» и вполне могут сосуществовать, ведь не зря говорится, что для достижения истины все средства хороши.

Современное западное общество, по образцу которого предполагается преобразовать наше общество, принято называть *постиндустриальным*. Его отличительными особенностями являются: баланс интересов различных групп, слоев, отдельных индивидов; равновесие между частной инициативой и общими закономерностями рыночных отношений; сочетание свободы и справедливости - известных идеалов человечества; основной фактор производства - знания; основной продукт производства - услуги; открытость общества для взаимодействия с другими странами; сформированное правовое государство.

Понятие постиндустриального или информационного общества, описанного в 1990-х годах М. Касгелльса, основывается на многочисленных изменениях, происшедших в мире в связи с бурным распространением средств информации, характерного для конца XX века. Негативными следствиями развития информационного общества стали два углубляющие социальные неравенство в мире: количественный и когнитивный. Первый выражается в неравномерности доступа к информации, вызванные экономическими причинами. Второй - в дисбалансе к знанию как таковому. Когнитивный разрыв все больше отделяет тех, кто имеет доступ к знаниям и участвует в обмене знаниями, от других, оказавшихся на обочине этих процессов.

Концепции «информационного общества» противопоставляется сегодня модели нового типа «обучающегося», в соответствии с которой важнее всего «научиться учиться»<sup>707</sup>. Важнейшим компонентом, отличающим общество знания от информационного, постиндустриального общества, является его нравственная основа. Общество, целью которого является создание только материальных благ, не способно создать устойчивые нравственные ценности.

<sup>706</sup> См.: Морозова Л. А. Теория государства и права. 3-изд, перераб. и доп. М., 2008. С. 70.

<sup>707</sup> См.: Дракер П. Посткапиталистическое общество // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология/ под ред В.Л. Инноземцева. М., 1999. См. также: Бунина В.Г. От информационного общества к обществам знания //Право и управление. XXI С. 43-48

## ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ РОССИИ

В условиях реформирования уголовно-исполнительной системы важное значение имеет укрепление правопорядка в исправительных учреждениях. Одним из направлений предупредительной деятельности является предупреждение поступления осужденным запрещенных предметов. Факты поступления к осужденным предметов, запрещенных к использованию в учреждениях и органах, исполняющих наказания, относятся к числу негативных явлений, серьезно осложняющих их деятельность. Они ведут к дестабилизации оперативной обстановки в местах лишения свободы, создают условия нарушений режима отбывания (исполнения) наказаний и совершения преступлений осужденными.

Нормами закона предусмотрен запрет на хранение осужденными при себе определенных предметов. В Приложении № 1 к Правилам внутреннего распорядка исправительных учреждений<sup>708</sup> дан перечень предметов, продуктов питания, которые осужденным запрещается иметь при себе, получать в посылках, передачах, бандеролях либо приобретать. В этот перечень также входят средства связи и комплектующие к ним, обеспечивающие работу.

В настоящее время распространены преступления, совершаемые с помощью мобильных средств связи, когда преступники под каким-либо предлогом вымогают деньги у потерпевшего, либо снимают денежные средства со счетов потерпевших. Часть таких преступлений совершается осужденными, находящимися в местах лишения свободы и имеющими при себе мобильные средства связи и комплектующие к ним. Наличие у осужденных средств связи приводит к установлению неконтролируемых администрацией исправительных учреждений каналов связей с преступниками, находящимися вне мест лишения свободы, с лицами, способными оказать помощь осужденным в организации, как бунтов, так и побегов. При помощи сотовых телефонов осужденные могут предупреждать других осужденных о проведении в исправительных учреждениях режимных мероприятий (обысков, досмотров и т.п.).

Исправительные учреждения, в которых сконцентрированы наиболее опасные преступники, являются объектами массового спроса на запрещенные предметы. Так по статистическим данным ФСИН России, в 2001-2008 гг. в исправительных колониях, лечебных исправительных учреждениях и лечебно-профилактических учреждениях территориальных органов уголовно-исполнительной системы изъято сотовых телефонов (единиц): 2001-2003 гг. - 0; 2004 г. - 3468; 2005 г. - 7368; 2006 г. - 13934; 2007 г. - 19231; 2008 г. - 28938.<sup>709</sup>

<sup>708</sup> об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: Приказ Минюста России от 03.11.2005 № 205 (ред. от 12.02.2009, с изм. от 07.02.2012) // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата доступа 10.01.2013).

<sup>709</sup> Перминов А. В. Организация деятельности структурных подразделений исправительной колонии по выявлению и перекрытию источников и каналов поступления запрещенных предметов осужденным: Автореф. дисс. канд. юрид. наук / Перминов А. В. // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия». URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp> (дата обращения 10.01.2013).

Например, за январь - август 2011 г. в исправительных учреждениях республики Татарстан было изъято 774 сотовых телефона.<sup>710</sup>

В течение 2011 г. в исправительных учреждениях УФСИН России по Республике Бурятия было изъято 137 сотовых телефонов, из них при попытке доставки осужденным - 78.<sup>711</sup>

Только за январь - октябрь 2012 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы Белгородской области было изъято 154 единицы средств сотовой связи.<sup>712</sup>

В УФСИН России по Забайкальскому краю также продолжается работа по предотвращению проникновения в учреждения УИС средств мобильной связи и иных запрещенных предметов.

За 9 месяцев 2012 г. зарегистрировано 195 фактов изъятия сотовых телефонов и сим-карт при доставке в учреждения УФСИН по Забайкальскому краю. Всего изъято 300 сотовых телефонов, из них при доставке гражданскими лицами - 141 телефон или 47% от общего количества.<sup>713</sup>

Как уже было отмечено, часть запрещенных предметов изымается сотрудниками учреждений при доставке гражданскими лицами. Родственники, близкие, знакомые осужденных и подследственных лиц все чаще пытаются пронести либо доставить подобные предметы.

Предупреждение и пресечение проникновения в места лишения свободы запрещенных предметов - одна из острых проблем деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Ее актуальность определяется распространенностью, все большим изощрением способов проникновения в исправительные учреждения запрещенных предметов, вовлечения в совершение правонарушений не только осужденных, их знакомых и родственников, но и вольнонаемных, аттестованных сотрудников соответствующих учреждений.

Ранее проведенный анализ материалов расследований по фактам незаконной доставки, передачи осужденным и получения от них запрещенных предметов позволил выяснить, что в создании каналов проникновения участвуют родственники осужденных (47,5%), знакомые (7,3%), а также вольнонаемные сотрудники учреждений, исполняющих уголовные наказания (13,5%), аттестованные сотрудники (2,6%), военнослужащие срочной (3%), и сверхсрочной службы (2%) и иные лица, имеющие доступ на территорию учреждений.<sup>714</sup> В настоящее время ситуация практически не изменилась.

В целях выявления более слабых мест в системе обеспечения изоляции осужденных в учреждениях, исполняющих уголовные наказания, и выработки мер эффективного выявления и пресечения данных правонарушений

<sup>710</sup> Официальный сайт Управления Федеральной службы исполнения наказаний по республике Татарстан. URL: <http://uin.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/104407.htm> (дата обращения 10.01.2013).

<sup>711</sup> Форум для родственников заключенных «В неволе». URL: <http://vnevole.net/comment/4242#comment-4242> (дата обращения 10.01.2013).

<sup>712</sup> Сайт о жизни и деятельности учреждений Федеральной службы исполнения наказаний России. URL: <http://prisonMe.ru/control/2083-pronijmoventiya-zapreshhermyx-predmetov-v.html> (дата обращения 10.01.2013).

<sup>713</sup> Официальный сайт Управления федеральной службы исполнения наказаний России по Забайкальскому краю. URL: [http://zabufsin.e-stile.ru/home\\_1\\_280/](http://zabufsin.e-stile.ru/home_1_280/) (дата обращения 10.01.2013).

<sup>714</sup> Киреев М. П., Овчинников В. А., Чепелев А. В. Уловки, применяемые в ИТУ для передачи предметов. М., 1990. С. 4.



необходимо рассмотреть способы проникновения запрещенных предметов. Способами проникновения запрещенных предметов являются:

пронос через КПП для личного состава и в комнаты свиданий (62,1 %);  
 провоз в транспортных средствах (24Д %);  
 переброс через внешнее ограждение учреждения (5,9%);  
 сокрытие в посылках, передачах, бандеролях, письмах (6,9%);  
 сокрытие в тайниках на объектах совместной работы осужденных с гражданскими лицами (1 %) <sup>715</sup>.

При проносах через КПП и в комнаты свиданий правонарушители маскируют эти предметы в одежде, головных уборах, личных вещах с оборудованными тайниками, в волосах.

При провозе запрещенных предметов на транспортных средствах водители и иные лица используют тайники, оборудованные в сиденьях, рамах, дверях кабин, бензобаках, а также в перевозимых грузах. Спиртные напитки переливаются в бачки для обмыва стекол, запасные камеры и другие емкости.

В передачах и почтовых отправлениях запрещенные предметы маскируются в продуктах питания, вещах разрешенных к использованию осужденными, или в их упаковке.

Для переброса запрещенных предметов на территорию исправительных учреждений правонарушители используют различные приспособления, в том числе рогатки.

Незаконно полученные запрещенные предметы осужденные прячут в жилых и производственных помещениях, местах общего пользования, в штрафных изоляторах камерного типа.

К сожалению, принимаемые меры уголовного и административного характера не всегда останавливают отдельных граждан от намерения совершить правонарушение. Способы незаконной доставки запрещенных предметов осужденным и обвиняемым постоянно совершенствуются.

Таким образом, проблемы организации деятельности структурных подразделений исправительных колоний по противодействию поступлению к осужденным запрещенных предметов приобретают важное не только теоретическое, но и непосредственно практическое значение. Без тщательного научного анализа комплекса возникающих отношений организационного и правового характера нельзя разработать и реализовать адекватные меры по преодолению имеющихся проблем, эффективной организации деятельности заинтересованных отделов и служб по выявлению и перекрытию источников и каналов поступления к осужденным запрещенных предметов.

*В.Г. Шайхразиев*

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Органы местного самоуправления наиболее близки к населению, поскольку их деятельность осуществляется непосредственно в городских и сельских поселениях, проходит «на глазах» жителей муниципальных образований. Но, в то

<sup>715</sup> Киреев М. П., Овчинников В. А., Чепелев А. В. Указ. соч. С. 9.

же время, приходится констатировать, что власть и народ не всегда находятся в тесном взаимодействии, порой они существуют как бы на разных социальных этажах и имеют различные интересы, в том числе экономические. Согласовать эти интересы, сделать жителей муниципальных образований активными участниками муниципального управления - это важнейшая задача органов местного самоуправления. Для ее решения необходимо задействовать весь возможный инструментарий, одним из элементов которого является информационная открытость деятельности органов местного самоуправления.

Современное развитие коммуникаций позволяет внедрять все новые и новые формы взаимодействия народа и органов публичной власти, использовать вновь появляющиеся технологии для информирования населения о принимаемых органами власти решениях, оказания муниципальных услуг, удовлетворения потребностей жителей в различных сферах (социальной, экономической, политической).

В этих условиях появление информационной функции у каждого из органов местного самоуправления является объективно обусловленной закономерностью. Данное направление деятельности (в том числе главы муниципального образования) «вписывается» в общемировую тенденцию перехода к новым технологиям взаимодействия власти и народа, построения управленческих отношений на основе достижений в области телекоммуникаций.

Современное общество идет по пути внедрения новых информационных технологий не только в промышленности, но и в социальной сфере. Все более интенсивно внедряются информационные технологии во взаимоотношения власть-гражданин. Сегодня подобная связь (власть-гражданин) немыслима без современных средств коммуникации, без использования достижений в области программного обеспечения такой коммуникации. Это налагает на органы местного самоуправления особую ответственность за внедрение современных информационных технологий в повседневную практику.

Нельзя не отметить того очевидного факта, что средства современной коммуникации уже внедряются в деятельность органов местного самоуправления. Однако объективно существующие ограничения (главное - отсутствие материальной базы и низкая квалификация служащих) мешают внедрению новых технологий. В большинстве муниципальных образований компьютерная техника используется для совершенствования документооборота, а не как средство коммуникации, расширяющее возможности информирования населения о работе органов местного самоуправления, налаживания обратной связи в системе взаимоотношений органов власти и граждан.

Само по себе информирование жителей о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц всегда было одним из направлений работы представителей публичной власти. Обнародование принимаемых нормативных правовых актов, оповещение о проводимых массовых мероприятиях, периодически проводимые встречи с населением и практика отчетов о проделанной работе были и остаются формами доведения информации до сведения населения.

Наиболее насыщенным информационным периодом является время проведения выборов и референдума, иных значимых мероприятий (публичные слушания, опросы населения). Распространяемая в таких случаях информация является частью проводимых кампаний (выборы, референдум) и

регламентируется специальным законодательством и муниципальными правовыми актами. Что же касается повседневной деятельности органов местного самоуправления, то информационное освещение своей работы не всегда адекватно потребностям населения. Жители муниципальных образований зачастую не имеют возможности ознакомиться с принимаемыми муниципальными органами решениями, оперативно получить полную информацию о результатах рассмотрения того или иного вопроса, инициированного гражданами. Зачастую они получают отписку или информацию о состоявшемся рассмотрении поставленной проблемы.

Информационная закрытость является благоприятной почвой для коррупционных проявлений. Можно согласиться с В. А. Щипачевым, который достаточно категоричен в оценке подобных проявлений. «Коррупцию по праву можно считать одной из наиболее разрушительных для общества угроз, подрывающей веру граждан в справедливость, препятствующей процессу формирования правосознания граждан и становлению правовой культуры в стране. В свою очередь, именно в местном самоуправлении, как самом приближенном к населению уровне публичной власти, коррупция проявляется в наиболее уродливых формах. С одной стороны, близость к населению должна бы стать мощным барьером для коррупционеров, однако пока еще муниципальная власть, по крайней мере, в понимании большинства населения, мало чем отличается от государственной - также далека и недоступна для большинства рядовых граждан, поэтому многие из них и не видят разницы между государственным чиновником и муниципальным»<sup>716</sup>.

Информационная открытость уменьшает коррупционные возможности представителей органов муниципальной власти, расширяет возможности участия населения в обсуждении наиболее важных вопросов жизнедеятельности муниципальных образований<sup>717</sup>. Использование современных информационных технологий позволяет сделать широкий круг лиц сопричастными не только к обсуждению важных проблем, но и к принятию решений, осуществлению контроля за исполнением принимаемых органами местного самоуправления решений.

Порой имеют место достаточно резкие оценки деятельности органов местного самоуправления. Возникает вопрос - каким образом улучшить состояние дел в муниципальных образованиях. Одним из направлений является внедрение информационных технологий в деятельность органов местного самоуправления. На уровне муниципального образования необходимо создавать так называемые «электронные правительства», позволяющие приблизить власть к населению. Мировая практика выработала основные подходы к формированию информационной сети, воспользоваться ресурсами которой могут любые публичные образования.

<sup>716</sup> Щепачев В. А. Местное самоуправление в современной России - Оренбург: ОАО «ИПК «Южный Урал», 2010. С. 179-180.

<sup>717</sup> В специальной литературе информационная доступность рассматривается как средство противодействия коррупции. См.: Гаврилова Н.В. Противодействие коррупции на муниципальной службе: доступность информации о деятельности муниципальных служащих как средство противодействия // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 34-37.

В настоящее время формируется информационное общество, в котором местные сообщества должны занять подобающее им место. Именно на муниципальном уровне могут наиболее эффективно проявиться преимущества информационного общества, поскольку близость органов публичной власти к населению позволяет вовлекать в управленческие процессы наибольшее количество граждан.

Внедрение электронного правительства в органы местного самоуправления является назревшей необходимостью. Несомненно, что осуществляемые в субъектах РФ меры по внедрению электронного правительства не могут дать весомого результата, если муниципальные образования не будут включены в единую информационную систему. Для этого необходимо создавать муниципальные информационные системы, подключенные по выделенным каналам к коммуникационной сети, и объединяющие информационные комплексы в подразделениях администраций городов и районов – отделах социальной защиты, здравоохранения, финансов, имущества и пр.

Решение этой общей задачи требует и решения частных. Так, необходимо обновление компьютерного парка и локальных сетей муниципальных образований за счет поставки современного и надежного компьютерно-коммуникационного оборудования. Как показывают исследования, только незначительная часть муниципальных образований имеют достаточную материальную базу, позволяющую им «включаться» в единую информационную систему субъекта РФ. Необходимо и соответствующее программное обеспечение.

Развитие телекоммуникационной инфраструктуры и программного обеспечения в муниципальных образованиях возможно при решении следующих проблем:

- развертывание полномасштабной городской DSL-сети в муниципальных районах;
- завершение развертывания информационных комплексов в муниципальных органах;
- создание системы интеллектуального анализа и формирование хранилища данных;
- нормативное регулирование, разработка программного обеспечения, внедрение и первичное информационное наполнение регистра населения;
- нормативное регулирование и внедрение системы защиты информации.

Внедрение в муниципальных образованиях телекоммуникационной инфраструктуры в Республике Татарстан напрямую связано с созданием единого Электронного правительства, поскольку его структура включает в себя 2 компонента: электронный адрес (email) и электронный сайт. В Республике завершается переход на централизованные Интернет адреса и большинство муниципальных районов уже используют стандартные адреса.

Сложнее ситуация с сайтами. Не во всех районах сайты отвечают необходимым требованиям. В муниципальном образовании город Набережные Челны создан сайт, отвечающий предъявляемым требованиям. Он содержит следующую информацию:

- история городского округа, его образование и развитие;
- текущая информация о муниципальном образовании (количество населения, производство, карта города, экология, статистика и т.д.);
- новости. Этот раздел периодически обновляется и информирует о

происходящих в городе событиях;

информация о предприятиях, реклама бизнеса;

раздел посвященный органам власти муниципального образования (нормативные акты, информация о муниципальных служащих (депутаты, глава МО), состав и структура муниципальных органов власти, принимаемые акты и т.д.);

раздел обратной связи. Это один из самых важных разделов, он дает возможность напрямую связаться с органами муниципальной власти, задать интересующие вопросы.

Создание сайта не является самоцелью. Необходимо сделать так, чтобы сайт способствовал выполнению задач, которые ставятся перед органами местного самоуправления в области информационного обслуживания населения, «включения» в единую информационную систему субъекта РФ. Здесь имеются проблемы и одной из основных подготовка муниципальных служащих, способных поддерживать оперативное обновление сайта.

Исследования показывают, что «Многие из созданных интернет сайтов органов муниципальных образований практически не поддерживают оперативное обновление и не содержат всей необходимой информации, а также сведений о необходимых условиях оказания ими услуг населению и организациям, в том числе в электронной форме. В большинстве муниципальных образованиях ничего не делается по созданию в доступных для посещения местах пунктов подключения к сети Интернет в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации»<sup>718</sup>.

Сайт города Набережные Челны выгодно отличается тем, что его обновление происходит регулярно, существует обратная связь по линии «муниципальный орган, должностное лицо - жители города». Например, 23 января 2012 года в своем блоге мэр города (глава МО) разместил информацию, в которой известил горожан о планах создания института старших по дому. Цель - пригласить жителей к обсуждению этого вопроса, узнать их мнение, подготовить их к предстоящим публичным слушаниям по данной проблеме. Сайт посетили 22360 горожан, размещено 529 комментариев. 11 июля 2012 года мэр города обратился к жителям с предложением обсудить проблемы городской жизни, назвав свое обращение «Посмотри вокруг». С комментариями откликнулись 892 человека, всего просмотров зафиксировано 13615.

Оценивая общую ситуацию следует констатировать, что уровень кадрового обеспечения и квалификации муниципальных служащих органов муниципальной власти в области информационных технологий является все еще недостаточным. Можно попытаться выявить причины этого. К ним следует отнести:

дефицитность комплексных программ подготовки кадров, учитывающих специфику муниципальной службы;

отсутствие во многих муниципальных органах минимальных типовых квалификационных требования в области использования ИТ;

отсутствие программ тестирования навыков муниципальных служащих в области использования ИТ;

<sup>718</sup> Пылин В.В. Формирование и развитие в муниципальных образованиях информационного общества - одна из стратегических задач России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 50.

недостаточное финансирование мероприятий по обучению и повышению квалификации сотрудников органов муниципальной власти; слабая мотивация сотрудников в освоении новых информационных технологий.

Проводя реформы, касающиеся внедрения новых информационных технологий, нельзя забывать о влиянии субъективного фактора. Если наладить через сайт информирование граждан о наиболее значимых вопросах жизни муниципального образования можно (хотя и непросто), то создать «электронное правительство» в муниципальном образовании крайне сложно. Причиной является не только отсутствие надлежащего технического оборудования. Многие муниципальные служащие не понимают цели информационной реформы. Другие активно сопротивляются ее внедрению, поскольку их пользовательский потенциал, уровень знаний, умений и навыков в применении информационно-коммуникационных технологий не в полной мере соответствует современным требованиям.

В муниципалитетах формируется целая инновационная инфраструктура, предполагающая использование информационных технологий с выходом в информационное пространство и доступное для всех жителей муниципального образования. Каждый из органов местного самоуправления должен быть «включен» в муниципальную информационную систему и занимать свою «нишу» в информационном пространстве.

Высшее должностное лицо муниципального образования занимает свое место в муниципальной информационной системе, определяемое как нормативными актами, так и всем ходом развития новых технологий и использования их в управленческой деятельности.

Несмотря на важность решения задачи создания в муниципальных образованиях информационной системы, основанной на использовании современных технологий, нормативное регулирование отстает от потребностей практики. Информационная функция органов местного самоуправления не находит отражение в муниципальных правовых актах. Обычно уставы муниципальных образований не содержат норм, обязывающих органы информировать население о деятельности органов местного самоуправления.

Исключения составляют нормы, закрепляющие обязанность органов местного самоуправления информировать граждан о тех или иных событиях, как правило, связанных с обеспечением безопасности населения муниципального образования. Например, Устав города Набережные Челны включает в перечень полномочий Исполнительного комитета информирование населения об экологической обстановке, принятие мер по обеспечению безопасности населения в случае стихийных бедствий и аварий (п.1, ч.3, ст.41 Устава). Закрепляется обязанность Комитета обеспечивать своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций (п.3, ч.5, ст.41). В обязанность Комитета входит: регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространении социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих; информирование населения об ограничении водопользования на водных объектах общего

пользования, расположенных на территории города, предоставление гражданам информации о таких ограничениях (ст. 41 Устава).

Иные нормы Устава закрепляют право отдельных структур представлять информацию для оценки другими органами местного самоуправления. Так, среди полномочий контрольно-счетной палаты «подготовка информации о ходе исполнения бюджета муниципального образования, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации Мэру города и в Городской Совет» (ст. 44 Устава).

Устав напрямую не закрепляет право главы МО (мэра города) информировать жителей о происходящих событиях. Исходя из совокупной оценки положений нормативных документов, можно говорить об обязанности главы МО обнародовать принимаемые нормативные правовые акты. Это право и обязанность следует из необходимости соблюдения общего требования о доведении содержания принятых нормативных правовых актов до сведения населения.

Несомненно, демократия как способ осуществления власти народа предполагает ответственность должностных лиц и органов перед избравшим их населением. Эта ответственность реализуется, прежде всего, в процессе избрания должностных лиц. Именно в период всенародного голосования происходит оценка работы органов местного самоуправления. Переизбираются на новый срок, как правило, те лица, о позитивной деятельности которых знают избиратели, их работа освещалась в средствах массовой информации, оценка давалась в иных коммуникационных сетях (Интернет). Сама подготовка к выборам предполагает подробное информирование населения о достоинствах и недостатках кандидатов на выборные должности. Все это важно, но вряд ли достаточно, поскольку избирательная кампания длится недолго и проводится периодически. Задача - сделать информационную доступность постоянной. Ведь целью является не только информирование граждан о работе должностных лиц, но и вовлечение самих граждан в процесс обсуждения и принятия решений. Это возможно только в результате внедрения информационной системы, основанной на современных ИК технологиях.

В муниципальных образованиях принимаются нормативные документы, направленные на регулирование отношений в сфере информационной доступности. Эти акты регламентируют права и обязанности органов местного самоуправления, иных участников информационного обмена<sup>719</sup>.

Муниципальные правовые акты должны отражать современное состояние коммуникации, нормы уставов и иных нормативных правовых актов должны закреплять более широкие обязанности главы муниципального образования, иных должностных лиц местного самоуправления в сфере информационного обеспечения функционирования системы публичного властвования в целом.

Стремительное развитие информационных технологий предъявляет новые требования к организации муниципального управления. Поэтому появление новой функции - информационной является объективной реальностью, игнорирование которой не позволяет совершенствоваться отношениям власть-гражданин, не способствует повышению эффективности оказания

<sup>719</sup> См., например, Постановление главы Волгограда от 29 декабря 2009 г. №3436 (ред. от 14.03.2001 г.) «Об информации о деятельности администрации Волгограда, размещаемой в сети Интернет» // Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград № 3 от 16.01.2010 г.

муниципальных услуг жителям и, в конечном итоге, тормозит общее развитие муниципальных образований.

Подводя итог, можно дать следующее определение: информационная функция главы муниципального образования - это деятельность, обеспечивающая наиболее полное освещение работы органов местного самоуправления, главы муниципального образования, информирование физических и юридических лиц о предоставляемых муниципальных услугах, налаживание «обратной связи» с жителями муниципального образования на основе передовых информационно-коммуникационных технологий.

*О!>. Широ*

### **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА ПРОЯВЛЕНИЯ ИДЕОЛОГИЗАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМАХ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ АГРЕГАЦИЮ И АРТИКУЛЯЦИЮ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ**

Процессы политической институализации определяются двумя основными характеристиками - легальностью и легитимностью, что является принципиально важным для научного политологического анализа идеологизации современного политического процесса. Легальность является выразителем формальной, официальной стороны процессов институализации. Легитимность выступает отражением институционального взаимодействия государственно-властной сферы со сферой интеллектуально-народных (неофициальных) политических идеологов, включенных в социально-мифологический контекст социально-политической системы.<sup>720</sup>

Для предварительного анализа особенностей и тенденций идеологизации современного российского политического процесса представляется наиболее продуктивным реферирование правового дискурса политических механизмов, обеспечивающих агрегацию и артикуляцию социально-политических интересов, и политических факторов процессов институализации.

В современной политико-правовой точке зрения публичным выражением легальной институализации выступает процесс законотворчества. С этой точки зрения особый интерес вызывает защищенная по юридическим наукам диссертация Казакова Д.В., посвященная исследованию политических факторов в законотворчестве, одним из основных выводов которой стало заключение о том, что законотворчество и по его природе (происхождению), и в сущности (социальной роли, назначению) можно рассматривать и как политический процесс, и как процесс юридический. Политический фактор, как правило, воздействует на законотворческий процесс в связи с иными социальными факторами. На своем экстремальном уровне любая экономическая, культурная и другая проблема приобретает политический характер и требует решения на публичном политическом уровне, что обуславливает особую роль политического фактора в законотворчестве, так как законы призваны регулировать наиболее важные общественные отношения.<sup>721</sup> Данный вывод представляется

<sup>720</sup> Политическая наука: Словарь-справочник/ Авт. и сост. Санжаревский И.И. Тамбов, 2012. URL:<http://glos.virmk.ru> (дата обращения 4.10.2012)

<sup>721</sup> Казаков Д.В. Политический фактор в законотворчестве. Дис...канд.юр.н. М., Московский университет МВД РФ, 2010.176 с.



методологически важным для дальнейшего исследования идеологической политизации тенденций самоидентификации в современном российском политическом процессе.

На наш взгляд, это определяет первую процессуальную особенность политической идеологизации - стремлении к господству и порождение экстремальности. Если мировоззренческая идеологизация порождает, с одной стороны, тенденцию к объединению общих идеологием и частных интересов, с другой, тенденцию к разделению общих интересов на частные идеологемы. То политическая политизация, имея в своей сути такие же стороны, всегда стремится к господству. А всякое господство сопряжено с экстремальными, конфликтными общественными отношениями, мирное разрешение которых требует не только публичного выражения, но и правового решения, основанных на принципах терпимости по идеологическому мировоззрению или толерантности по принуждению.

Доктор политических наук Сирота Н.М. считает, что большинство ученых определяют идеологию как систематизированную совокупность идей, выражающих интересы, цели и намерения больших социальных групп - классов, наций, партий и т.д. Идеология как разновидность корпоративного сознания отражает групповую точку зрения на политическое и социальное развитие. Она предназначена для внедрения в массовое сознание соответствующих критериев оценки настоящего и будущего развития общества. Любая идеология носит политический характер, но понятие политическая идеология употребляется в специфическом смысле - для характеристики рационально-ценностной мотивации политического поведения и мировоззренческой основы политики. Политическая идеология обосновывает притязания общественных групп на власть и ее использование и потому предусматривает определенную стратегию действий. Она конкретизируется в программных документах партий, в заявлениях различных политических сил, обретая четкость, направленность на конкретные ситуации и властные механизмы.<sup>722</sup> Согласно интерпретации политической идеологии известным американским ученым К.Фридрихом, «это целостная система идей о политических средствах для сохранения или преобразования политического порядка... Это системы идей, связанные с действием. Обычно они содержат программу и стратегию для их реализации вместе с главной функцией объединения организаций, выстраивающихся вокруг них... Это совокупности идей, которые относятся к существующему политическому и общественному строю и нацелены на то, чтобы изменить либо защищать его».<sup>723</sup>

Вторым существенным атрибутом идеологизации политического процесса выступает степень концентрации рационально-ценностной мотивации на политическое и социальное развитие, которая имеет более выраженные и тесные связи с идеологической политизацией тенденций самоидентификации в политическом процессе. Поэтому особо следует учитывать влияние идеологизации на законотворчество в трех основополагающих формах: формах

<sup>722</sup> Сирота Н.М. Идеологии и идеологические течения: классическое наследие и современность (Учебное пособие). М.: 2009.167 с. С. 12.// Единое окно доступа к образовательным ресурсам. URL:[http://window.edu.ru/resource/009/76009/ffles/Ideologies\\_and\\_ideological\\_currents\\_by\\_Sirota.pdf](http://window.edu.ru/resource/009/76009/ffles/Ideologies_and_ideological_currents_by_Sirota.pdf) (дата обращения 4.10.2012).

<sup>723</sup> Цит. по: Политология: учеб. / А.Ю. Мельвиль и др. М., 2005. С.671.

политического интереса, государственного интереса и политической идеологии. Каждая из форм влияния идеологизации на законодотворчество имеет свой специфический механизм влияния. Причем, так же следует учитывать, что первичной формой влияния идеологизации является форма политического интереса.

Политико-правовой подход дает достаточно четкое определение, как политического интереса, так и государственного. Под политическим интересом применительно к законодотворчеству следует понимать любой публичный интерес индивидуального или коллективного политического субъекта, который он пытается оформить законодательно, либо отстаиваемый активным политическим субъектом интерес, который потенциально может быть ущемлен (или не учтен) в результате принятия того или иного закона.<sup>724</sup>

Однако правовой подход к определению государственного интереса в отличие от политического как не имеющего своего носителя (субъекта)<sup>725</sup> вступает в существенное противоречие с теориями элит и правящего, политического класса.<sup>726</sup> Государственный интерес, основанный на монопольном праве<sup>727</sup> нормирования отношений (законодательная власть), регулирования отношений, (исполнительная власть), разрешения социальных конфликтов (судебная власть), финансово-кредитного регулирования (Центральный Банк, Федеральная резервная система), в современных социально-политических системах на наш взгляд всегда имеет идеологическое, господствующее значение. Государственный интерес всегда стремится к принятию формы идеологии защиты существующего политического и общественного строя, которая находит свое публичное выражение в необходимости защиты не государства, но отечества. Его субъектность как раз определяется особенностями идеологической политизации тенденций самоидентификации субъектов в политическом процессе на основе их политических интересов.

При этом существует точка зрения стремящаяся отождествить государственный интерес с политической идеологией. Стремление к монополизации с помощью государственного, или как сейчас принято говорить, административного ресурса функций агрегации и артикуляции как всего спектра политических интересов, так и ценностей, которые выражают идеологии, нарушает динамическую пропорциональность, обеспечивающую сбалансированное толерантное взаимодействие государства и гражданского

<sup>724</sup> Казаков Д.В. Политический фактор в законодотворчестве. Дис...канд.юр.н. М., Московский университет МВД РФ, 2010.176 с.

<sup>725</sup> Там же.

<sup>726</sup> См.: Моска Г. «Правящий класс» / Пер. с англ. и примеч. Т. Н. Самсоновой Социологические исследования. 1994. № 10. С. 187-198; № 12. С. 97-117(напечатано по: Mosca G. The Ruling Class. New York. 1939)// Библиотека Михаила Грачева. URL:<http://grachev62.narod.ru/hrest/chapt123.htm> (дата обращения 11.10.2012); Гаман-Голутвина О.В. Взаимодействие политических и экономических элит России: историческая ретроспектива и современное состояние //Вестник фонда развития политического центразма: Россия в условиях трансформаций (историко-политологический семинар). - М.: ФРПЦ, 2001, № 12. С. 38-47; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: веки исторической эволюции. М.: Изд-во «Росспэн», 2006.448 с.

<sup>727</sup> Санжаревский И.И. Пропорциональность в современных социально-политических отношениях / Под ред. проф. В.М. Долгова. - Саратов: Изд-во Са-рат. ун-та, 2004. 144 с. С. 198-100.

общества, государственного, коммерческого и некоммерческого секторов социально-политической системы.

На наш взгляд соединение государственного интереса с политической идеологией порождает тенденцию к монополии на идеологию как таковую, в том числе и на политическую. Наиболее яркими историческими примерами такого дисбаланса в социально-политических системах, в которых правящие классы были абсолютно уверены в своем праве на идеологическую агрегацию и артикуляцию политических интересов и ценностей, были эпоха религиозного фундаментализма средневековья, а также первая половина XX века когда в ранг государственной идеологии в ряде стран были возведены идеологии построения социализма в отдельно взятой стране и для отдельно взятой нации.

В 1990-х XX в. вокруг идей и работ А. Этциони<sup>728</sup> сформировалось влиятельное направление в современной социально-политической теории - коммунитаризм (communitarianism, от англ. "community" - сообщество),<sup>729</sup> который стал так же и влиятельным социально-политическим движением, отстаивающим интересы сообществ в отношениях с государством и бизнесом.

Наиболее популярная и широко воспринятая в социально-политическом контексте идея коммунитаризма воплощена в трехсекторной модели общества (предложенной А. Этциони), в которой ключевую роль играет партнерский баланс между государством, рынком и сообществами. Общая социальная эффективность этой модели сообщества неразрывно связана с коммунитарной системой власти ("communitarian power relations"). Ее суть в обеспечении универсального равного участия всех граждан в определении полномочий власти - это не мажоритарная власть, следующая правилу большинства, а именно демократическая власть. Это, прежде всего та власть, которая непосредственно связана с делами данного сообщества. Поэтому А. Этциони, например, постоянно подчеркивает важность социального распределения полномочий: местные власти не должны решать задачи семьи, национальное правительство не имеет право вмешиваться в дела местных властей, рынок не должен решать задачи образования и т.д. С точки зрения коммунитаризма., это не просто абстрактный

<sup>728</sup> Этциони А. является автором двадцати четырех книг, в том числе "Монохромные общества" (The Monochrome Society. - Princeton: Princeton University Press, 2001), "Пределы конфиденциальности" (The Limits of Privacy. - New York: Basic Books, 1999), Новые золотые правила (The New Golden Rule.- New York: Basic Books, 1996), "Дух сообщества" (The Spirit of Community. - New York: Crown Books, 1993), "Моральный аспект: на пути к новой экономике" (The Moral Dimension: Toward a New Economics. - New York: Free Press, 1988), "Хранитель моего брата: Воспоминания и сообщения" (My Brother's Keeper: A Memoir and a Message. - Lanham, MD: Rowman & I i Uleliekl, 2003), "От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям" (From Empire to Community: A New Approach to International Relations. -New York: Palgrave Macmillan, 2004), "Приоритеты безопасности: основания сильной, нравственной (моральной) внешней политики (Security First: For A Muscular, Moral Foreign Policy. - Yale University Press, 2007). См.: Политическая наука: словарь-справочник/ Авт. и сост. Санжаревский И.И. Тамбов, 2012. URL: [http://www.glos.virmk.ru/01\\_y.htm](http://www.glos.virmk.ru/01_y.htm) (дата обращения 11.10.2012)

<sup>729</sup> з 1990 группой интеллектуалов в Университете Джорджа Вашингтона (во главе с А. Этциони и В. Галстоном) была сформулирована "Коммунитарная платформа", подписанная в последствии многими общественными деятелями и политиками. 1990-е стали периодом его популяризации в общественно-политических дискуссиях. Политическая привлекательность коммунитаризма объяснима его центристской ориентацией и определенной идеологической нейтральностью, его способностью фундаментально противостоять любого типа экстремизму. См.: Политическая наука: словарь-справочник/ Авт. и сост. Санжаревский И.И. Тамбов, 2012. URL: [http://www.glos.virmk.ru/01\\_k.htm](http://www.glos.virmk.ru/01_k.htm) (дата обращения 11.10.2012)

механизм, а реальная альтернатива тем ограничениям политического участия, которые существуют в современных демократиях и существенно снижают социальную эффективность власти (коррупция, доминирующее влияние капитала групп интересов, формальное участие и т.д.).

Поэтому когда государственный интерес, не будучи жестко связанным с теми или иными политическими ценностями, то он является наиболее динамичной политической формой влияния на законотворчество, чем политическая идеология, и менее динамичной, нежели политический интерес. При этом важно учитывать наряду с воздействием трех основных механизмов, которые выделяет юридическая наука, на законотворчество и политическую институализацию: механизма лоббирования политического интереса, механизма представительства государственного интереса и партийного механизма реализации политической идеологии,<sup>730</sup> воздействие механизмов политической самоидентификации.

Таким образом, основной институциональной особенностью проявления идеологизации в политических механизмах, обеспечивающих агрегацию и артикуляцию социально-политических интересов, является стремление к господству и, как следствие, порождение экстремальности. Другая особенность проявляется в идеологической политизации тенденций самоидентификации в политическом процессе в виде степени концентрации рационально-ценностной мотивации на политическое и социальное развитие среди субъектов-носителей политических интересов. Монополизация функций агрегации и артикуляции, как всего спектра политических интересов, так и ценностей, в соединении с государственным интересом нарушает динамическую пропорциональность, обеспечивающую сбалансированное толерантное взаимодействие государственного, коммерческого и некоммерческого секторов социально-политической системы.

Анализируя значение парламентского большинства в обеспечении стабильности и развития переходных политических систем Шувалова Л.В. отмечает, что заметным явлением, общественно-политической жизни современной России стала многопартийность, институциональный дизайн которой претерпел за без малого два десятилетия сложную эволюцию от чрезвычайно подвижной и фрагментированной модели с присущими ей идеологической размытостью, неопределенностью массовой базы, организационной неустойчивостью и т.д. к в вполне структурированной системе.<sup>731</sup>

В процессе защиты диссертации Шуваловой Л.В. было выявлено, что имманентная склонность модели парламентского большинства к авторитарным и даже тоталитарным проявлениям является негативной. Данные опасения в равной степени относятся как к институциональному дизайну демократической политической системы, так и к неформальным практикам реализации парламентского большинства. При этом диссертант выделяет действенное препятствие на пути установления диктатуры партии парламентского большинства в молодом демократическом обществе - личные качества ее лидера,

<sup>730</sup> См.: Казаков Д.В. Политический фактор в законотворчестве. Дис...канд.юр.н. М., Московский университет МВД РФ, 2010.176 с.

<sup>731</sup> Шувалова Л.В. Парламентское большинство в обеспечении стабильности и развития переходных политических систем. Дис. .канд.полит.н. М., МГУ, 2012.164 с.

понимание им своих задач в процессах демократических преобразований и развития гражданского общества.

Характеризуя характер развития современного российского института парламентского большинства в условиях системных преобразований внутри страны и далеко не всегда благоприятной внешнеполитической ситуации как разнонаправленный, в качестве позитивной стороны можно выделить его способность сохранять на протяжении длительного периода относительную общественно-политическую стабильность, повышать оперативность и качество принимаемых политических решений, имеющих силу закона и т.д. С другой стороны, в современном российском политическом процессе не без участия парламентского большинства воспроизводится целый ряд порочных традиций и практик, служащих препятствием на пути формирования в нашей стране подлинно демократического правового государства и зрелого гражданского общества. Тем самым, на повестке дня стоит вопрос об адекватном понимании действующей государственной властью возможностей и пределов использования парламентского большинства как инструмента реализации ее политического курса.<sup>732</sup>

В связи с этим, представляется наиболее продуктивным дальнейшее исследование проблем идеологизации современного политического процесса в России XXI века на основе анализа партийного механизма реализации политических идеологий и интересов, так как законодательная монополия на легальную агрегацию и артикуляцию всего спектра политических интересов согласно современному российскому законодательству принадлежит политическим партиям. Другое направление исследования связано с анализом современных особенностей политического представительства государственного интереса, как формы идеологического влияния.

*Ю.Н. Шарафутдинова*

## ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ

Прогресс коммуникативных технологий и рост влияния глобальной сети Интернет привели к возникновению феномена информационного экстремизма. В отличие от «традиционного», данный вид экстремизма интегрирован в систему массовой коммуникации, активно использует ее инструменты для воздействия на сознание людей.

Информационный экстремизм - это деятельность, осуществляемая с использованием информационных технологий, сопряженная с формами социально-психического и опосредованного физического деструктивного влияния, результатом которого является достижение публично нелегитимных и противоправных целей. Признаком информационного экстремизма является нанесение законным интересам, правам и свободам граждан физического, материального, морального и иного ущерба. То есть деятельность по предоставлению информации, оказывающую деструктивное воздействие на психику людей, не осознаваемое ими.<sup>733</sup>

<sup>732</sup> Там же.

<sup>733</sup> Лопатин В.Н. Понятие и структура информационно-психологической безопасности / В.Н. Лопатин // Право и политика. 2001. №10. – С. 44

Нынешний этап развития информационных отношений характеризуется возможностью информационного воздействия на индивидуальное и общественное сознание, вплоть до угрозы информационных войн, в результате чего неизбежным противоречием свободы информации становится проблема информационной безопасности.<sup>734</sup> В следствии чего появилось еще одно понятие «Информационная безопасность».

Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г., определяет информационную безопасность как состояние защищенности национальных интересов РФ в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.<sup>735</sup>

Информационный экстремизм характеризуется следующими общими и специфическими параметрами: 1) радикальностью (экстраординарностью) действий в достижении каких-либо целей, реализации интересов;

- 2) антисоциальностью,
- 3) аморальностью;
- 4) институциональностью;
- 5) искажением политико-правового мышления;
- 6) противоправностью результатов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

В делах по выявлению экстремизма ключевым доказательством является заключение эксперта, однако, экспертные заключения иногда – это и «ахиллесова пята» таких дел.

На сегодняшний день проблема определения действий несущих оттенок экстремизма через информационные каналы далеко не совершенен и иногда доходит до абсурда, провоцируя тем самым настоящие экстремистские проявления.

Так, например, в конце января 2010 года решением суда в Ростовской области от 11 сентября 2009 года писатель Толстой Лев Николаевич, мужчина 1828 г. рождения, русский, женатый, место прописки: Ясная Поляна Шекинского р-на Тульской обл., был признан экстремистом. В интернете выложено заключение экспертизы, которая засвидетельствовала об экстремистский характер мировоззрения Льва Толстого, возбуждавшего религиозную вражду и/или ненависть по признакам статьи 282 УК РФ.

Так в начале 2010 года вступило в силу еще одно решение. Ленинский районный суд города Кирова признал Васнецова Виктора Михайловича, русского, 1848 г. р., художником-экстремистом. Посмертно.

Основание – выводы экспертизы по его картине «Встреча Олега с кудесником», изготовленной мастером по заказу неустановленным следственными органами лица в городе Москва в 1899 году.

<sup>734</sup> Иц'ин Ю. И.Л. Информационное право: основы практической информатики. Учеб. пособие / И.Л. Бачило. - М., 2003. - С.66

<sup>735</sup> «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации», "Российская газета", N187, 28.09.2000

Такое заключение дали этой акварели эксперты кафедры педагогики и психологии Кировского института повышения квалификации и переподготовки работников образования.

Надела шума другая история. Для повышения информационной безопасности и недопущения информационного экстремизма вступил в силу закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». На первый взгляд, закон довольно адекватный - ведь он призван защитить детей от информации, которая может нанести вред. Правда, это первое, очень поверхностное ощущение. Еще до вступления закона в силу он стал виновником множества скандалов. Так, появился слух о том, что известный советский мультфильм «Ну, погоди!» уберут с российских экранов. Речь шла о том, что мультик попадает под действие нового закона о защите детей от нежелательной информации, а значит, показывать его в первоизданном виде на российском телевидении никак нельзя. То есть мультик нужно либо перемонтировать, вырезав все сцены, где главный герой Волк курит, либо транслировать мультфильм для детей с пометкой «Только для взрослых» после 23-00.

На фоне этого начался самый что не на есть информационный экстремизм.

Не секрет, что интернет-форумы часто становятся площадкой для трансляции экстремистских идей, установок, ценностей (или скорее антиценностей). На стадии подготовки протестных акций, когда происходит создание «независимых» информационных ресурсов, Интернет-СМИ и других площадок такого рода, на них предусматривается возможность создания форума, где наряду с обсуждением обыденных новостей иногда осуществляется вброс необходимой экстремистам информации. Это делается для того, чтобы отследить реакцию на эту информацию, а также для того, чтобы постепенно готовить аудиторию к будущим событиям.

В связи с историей с «Ну, погоди» Интернет-форумы заперстрили следующей информацией экстремистского содержания. Цитата с одного форума:

-1собеседник- «После 23:00 теперь будут «Ну, погоди» показывать гос. дума приняла такое решения из за того что волк курит»,

-2 собеседник -« С жиру они там бесятся. Объявили "Ну, погоди!" мультфильмом для взрослых.»,

-3 собеседник - «Идиотизм беспределен»,

-4 собеседник -« Ну так РОССИЯ же., в Госдуме как всегда не знают, чем себя занять и придумывают всякую ахинею.»,

-5 собеседник - «волк курит и бухает, пропагандирует насилие , его действия это мелкое и не только мелкое хулиганство. Короче попал мультик в не милость.»<sup>1а6</sup>Таким образом, становится очевидным факт, что отдельные проявления экстремизма, сопряженные с использованием вредоносной информации, представляют угрозу информационной безопасности и политической стабильности России.

Но необходимо четко отличать что есть безопасность и проводить экспертизу, а не подводить все по один стандарт, и учитывать, что есть

культурное наследие и не нарушать ст. 44 Конституции, где каждому гарантируется доступ к культурным ценностям.

*С.В. Шохин*

## **ПРОБЛЕМЫ НЕЕСТЕСТВЕННОГО МОНОПОЛИЗМА В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Информационная безопасность предполагает минимизацию уровня вероятности появления деструктивных проявлений, способных нанести некий, потенциально имеющий возможность реализоваться вред массивам информации, находящихся под защитой. Далеко не всегда реалии обеспечения российской национальной информационной безопасности избавлены от критических угроз. Иногда подобные угрозы рисков критического уровня поддерживаются и культивируются традициями культурного кода, имеющегося в российском государстве и российском обществе. Весьма оригинальной иллюстрацией этому является практически повсеместное использование на территории современной Российской Федерации в государственных органах компьютерных технологий и компьютеров, функционирующих только лишь (исключительно) на базе операционных систем Windows® различных модификаций. Не являются исключением и силовые министерства в условиях сегодняшней РФ.

Образовательный процесс, как в средних, так и в высших образовательных учреждениях на территории современной России, как правило, замыкается лишь на использование одной операционной системы Windows®. На территориях иностранных государств сегодня встретить операционные системы Windows® становится возможным далеко не всегда. В целом ряде за пределами границ РФ случаев результативно используются пользователями такие операционные системы, как Mac (Macintosh, Appl и др.). Связана такая практика применения инновационных компьютерных технологий с особенностями структуры указанных операционных систем, и степенью вероятности подверженности вредоносным воздействиям. Шанс появления (возникновения) вредоносного софта (программного обеспечения) в компьютерной операционной системе Mac - практически нулевой. Вирусы, троянские программы и иной нежелательный контент, хорошо известный практически каждому пользователю компьютерной техники, действующей на основе операционной системы Windows®, к счастью, оказывается фантастической (мифом) для пользователей, работающих с применением операционной системы Mac. Хотя сам производитель системы Mac и не исключает полностью вероятности создания когда-либо в будущем вредоносного программного продукта (программного обеспечения) для созданной им системы, сегодня известные результаты предпринимавшихся для этого попыток не могут восприниматься как имеющие не только критическое значение, но и как сколько-нибудь серьезные.

Легендарные закупаемые и государственными учреждениями в сегодняшней России, и многими частными лицами, весьма дорогостоящими и периодически обновляемые антивирусные программы, например: продукты Лаборатории Касперского, продукты компании Dr.Web, Panda и многие другие - наглядно иллюстрируют сложившуюся в современной России ситуацию. Как первоначальное приобретение базовой версии соответствующей антивирусной



программы, так и приобретение продления срока действия такой антивирусной программы, - предполагает производство материальных затрат. Не являются исключением и случаи приобретения указанных программных продуктов за счет бюджетов государства различного уровня.

Внесение необходимых корректив в практику использования действительно инновационных компьютерных технологий на территории РФ без каких-либо дополнительных бюджетных затрат в кратчайший срок сможет принести весьма значительную экономию для бюджетов самого различного уровня. Связано это, в первую очередь, в отсутствии необходимости для закупки антивирусных программ и продлений к ним. Кроме того, в подавляющем большинстве случаев становится практически невозможной незаконная деятельность по сбору информации, имеющейся в компьютерных устройствах. Учитывая, что все конечные или промежуточные продукты, полученные с применением как той, так и иной операционной системы, как правило, взаимно совместимы, процесс совершенствования практики обмена информацией в компьютерной среде вполне может быть реализован постепенно, без особых ускорений. Внедрение гласных конкурсных технологий, основанных на разумной конкуренции, сегодня способно дать положительный эффект. Многие отечественные предприниматели, заинтересованные в обеспечении собственной информационной безопасности, уже приняли соответствующее решение при выборе конкретных операционных систем. Остается надеяться, что подобная степень разумности будет воплощена и в практике защиты информационного поля, свойственного сегодня многим, как минимум, отечественным силовым структурам. Содействие в реализации на практике подобной инновации способны оказать многочисленные ученые, продуктивно работающие и (или) служащие в различных научных, научно-исследовательских структурах (как минимум, компьютерного и информационного профиля).

В результате указанной инновационной корректировки возможно и появление негативных (как минимум, для отдельных заинтересованных лиц) явлений. Передел сфер влияния, связанный с лишением структур, получающих весьма значительные по своему объему прибыли на практически полностью законной (легитимной) основе - может дать своеобразный эффект. В любом случае, при реализации подобной инновации, несомненно, произойдет резкое снижение вероятности воплощения на практике существенных по объему наполнения коррупционных рисков.

В условиях современной РФ, когда иногда даже закупка для государственных нужд товаров сравнительно небольшой стоимости, осуществляется посредством гласного тендера, сложно представить логическое и материально не мотивированное объяснение не включения программного обеспечения для огромного количества компьютеров, используемых в государственных организациях. Это программное обеспечение может быть устанавливаемое впервые. Также такое программное обеспечение может быть приобретено ранее установленным на средствах компьютерной техники. Главное здесь состоит в том, что, зачастую, подобное приобретение программного продукта для нужд российских государственных организаций производится без публичного тендера (конкурса). Парадоксальным является и тот факт, что имеются прецеденты, когда закупки для государственных нужд осуществляются

(объявляются) лишь на операционную систему Windows®, не допуская конкуренции между производителями иных операционных систем.

Как позитивное движение от неестественного монополизма к конкуренции в сфере информационной безопасности можно отметить введение открытого конкурсного порядка между редакциями средств массовой информации по определению официального издания, в котором подлежат опубликованию сведения, предусмотренные Федеральным законом от 26 декабря 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Обеспечение безопасности строго объективного и правомерного опубликования полного предусмотренного законом объема информации в конкретном средстве массовой информации на основе гласного конкурса в полном объеме надлежит считать позитивным проявлением движения современного российского общества к надлежащему решению одной из проблем правового государства<sup>737</sup>.

Из опыта российского прошлого известно формирования результата поиска конкретного исполнителя столь значимой для общества функции - опубликования сведений, касающихся процедуры банкротства без учета всех современных положений конкурентного законодательства. Такая ситуация приводила к судебным разбирательствам. Логически последовательной могла бы явиться корректировка российским законодателем в связи с этим и требованием о процедуре официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания.

Действующий сегодня Федеральный закон от 14 июня 1994 г. №5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания» (в редакции Федеральных законов от 22.10.1999 г. № 185-ФЗ, от 21.10.2011 г. №289-ФЗ, от 25.12.2012 г. № 254-ФЗ) в ч. 1 ст. 4 однозначно определяет, что:

«Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном Интернет-портале правовой информации» ([www.provo.gov.ru](http://www.provo.gov.ru))»<sup>739</sup>.

Кроме того, в силу ч. 1 ст. 5 указанного выше Федерального закона:

<sup>737</sup> См.: Вестов Ф.А. Политический ракурс анализа системности теории и практики правового государства. Автореф. ... дисс. докт. полит. наук. Специальность: 23.00.01.- теория и философия политики, история и методология политической науки. - Саратов: ФГБОУ ВПО «СГУ им. Н.Г.Чернышевского», 2013.- С. 3 и др.

<sup>738</sup> Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания» (в ред. Федеральных законов от 22.10.1999 г. № 185-ФЗ, от 21.10.2011 № 289-ФЗ, от 25.12.2012 г. № 254-ФЗ)// КонсультантПлюс: Высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие. Выпуск 18. К осеннему семестру 2012 г.; D VD - диск// [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата последнего обращения - 18 января 2013 г.).

<sup>739</sup> Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания» (в ред. Федеральных законов от 22.10.1999 г. № 185-ФЗ, от 21.10.2011 № 289-ФЗ, от 25.12.2012 г. № 254-ФЗ)// КонсультантПлюс: Высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие. Выпуск 18. К осеннему семестру 2012 г.; D VD - диск// [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата последнего обращения - 18 января 2013 г.).

«Парламентская газета» является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат обязательному опубликованию в «Парламентской газете». Обязательному опубликованию в «Парламентской газете» подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании».

Сегодня полиграфическая деятельность на территории РФ весьма широко распространена. Каких-либо технических проблем с опубликованием в официальном порядке федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания не будет иметься у многих издательств и иных предприятий, работающих в сфере полиграфии. Для подобной издательской деятельности не требуется даже наличие технической возможности для полиграфической издательской деятельности продукции с грифом, ограничивающим степень публичности ее распространения. В то же время, значительный тираж официальных изданий, указанных в отмеченном выше Федеральном законе и регулярность официальных публикаций, ставших практикой в современной Российской Федерации, наглядно свидетельствует о значительной (мягко сказать) величине бюджетных расходов на указанные цели. В действующей ныне редакции процитированного выше Федерального закона конкретный исполнитель (конкретные исполнители) государственной услуги в сфере официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат федерального собрания заранее предопределен. Какой-то конкурсный отбор, основанный на однозначном конкурентном преимуществе указанных выше исполнителей такой государственной услуги, публично не производился. Срок проведения определенными законодателем такими исполнителями государственной услуги своей деятельности - не определен. Как минимум, по состоянию на сегодняшний день, ни один из хозяйствующих субъектов, имеющий возможность качественно и квалифицированно выполнять указанную выше государственную услугу, не имеет возможности получить к ней доступа. В современной российской практике применения национального законодательства (как минимум, в настоящем анализируемом аспекте) устойчиво и твердо проявляются однозначные стереотипы прошлого строительства тоталитарного общества, не предусматривавшего в принципе конкуренции (особенно - допускающей получение значительных по количественному показателю заказов на протяжении длительного периода времени). Показательно, что в проанализированной норме российского национального права речь идет не просто о длительном периоде исполнения подобного ограничивающего конкуренцию положения российского права, а об его предполагаемой постоянной практике применения.

Похожая практически полностью ситуация складывается и с ситуацией официального опубликования правовых актов региональными органами власти и управления субъектов Российской Федерации. Отличие в данном аспекте состоит в том, что роль, отведенную на федеральном уровне «Российской газете» и «Парламентской газете», на региональном уровне исправно и на протяжении весьма длительного периода времени весьма благополучно исполняют иные, менее известные в масштабах России, издания. Зачастую указанные издания в практически неизменном виде сохранились из прошлого периода развития отечественной истории, из периода руководства КПСС.

Аналогичная ситуация продолжает наблюдаться и на уровне городского (районного и т.п.) звена. Принимаемые на таком уровне документы правового характера публикуются с помощью аналогичной процедуры.

Учитывая значительные географические пространства на территории современной Российской Федерации, огромное количество органов власти, имеющих необходимость официально публиковать свои официальные документы, речь идет о крупных суммах в масштабах государства.

В сложившейся ситуации возможно становится предвидеть возражения о том, что необходима последовательность в издании (опубликовании) нормативных актов (особенно - законов) как на федеральном, так и на региональном уровне. Если законодатель предполагает сохранить на протяжении максимального периода времени точное наименование издательства (типографии), имеющей право официально публиковать соответствующие документы, речь, возможно, следует вести о целесообразности при сохранении некоего единого условного товарного знака издательства (типографии), указанной в критериях к официальному опубликованию, при определении конкретного исполнителя на основе гласности и конкуренции. Значительная степень подверженности современного российского законодателя тенденции к постоянному совершенствованию в значительном объеме национального правового поля - актуально подтверждает степень значимости проблемы. Как минимум, это верно с точки зрения расходов на полиграфическую продукцию, связанную с официальным опубликованием законодательства. Возможно предположить, что (как минимум, - в ближайшее время) объемы результатов творчества российских законодателей, выраженные в условных печатных листах, не претерпят коренных изменений. В частности, маловероятным представляется снижение тиражей и объема печатной продукции таких производителей полиграфических услуг.

Официальное опубликование законов - деятельность, хотя и связанная с результатом работы органа власти соответствующего уровня, но, в то же время, прямо не относящаяся к законодательной деятельности. Исполнитель полиграфических услуг в сфере официальной публикации законов лишь доводит до сведения населения, до сведения конкретных представителей отечественного электората, точку зрения российского законодателя (федерального, регионального и т.д. уровня). Каких-либо властных и распорядительных функций при производстве подобной полиграфической деятельности (как минимум, - публично провозглашаемое) - не должно быть. Можно предположить, что при реализации указанной полиграфической деятельности и не осуществляется какой-либо законодательной, исполнительной и судебной функции.

Оригинальным образом проявляется отношение, как представителей федеральной законодательной ветви власти, так и их региональных и иных коллег к анализируемой проблеме в периоды принятия соответствующих бюджетов. Процедура принятия и федерального бюджета, и бюджетов иных уровней на территории современной Российской Федерации, как предполагается, должна учитывать потребности внедрения конкуренции в сферу предоставления государственных услуг. В указанном аспекте не известно ни одного примера принятия бюджета соответствующего уровня на территории РФ с положением, обеспечивающим свободную конкуренцию в сфере предоставления

полиграфических услуг по официальному опубликованию законов, принятых органами власти. Не известно также не одного случая корректировки ранее принятого бюджета какого-либо уровня, прямо связанного с необходимостью обеспечения свободной конкуренции в сфере осуществления полиграфических услуг, необходимых для реализации требуемого по закону официального опубликования продуктов творчества самых различных законодателей.

Надлежит выделить отношение к анализируемой проблематике представителей исполнительной ветви власти, как на федеральном уровне, так и на региональных уровнях. Проблемы процедуры реального исполнения бюджета самого разного уровня в условиях сложных современных российских реалий - известны многим. Ни один из субъектов, имеющих право на внесение законодательной инициативы, до настоящего времени не воспользовался такой возможностью для постановки перед законодателем соответствующего уровня вопроса о целесообразности рассмотрения проблемы, связанной с фактором конкуренции при оказании полиграфических услуг в области официальной публикации законов.

Не стало рассмотрение сформулированных выше проблем и предметом анализа многочисленных существующих сегодня в РФ контрольных и иных органов.

Информационная безопасность в условиях сегодняшнего дня должна предполагать возможность практической реализации каждого налогоплательщика к базам данных государственных заказов. Из этого не должно быть исключений. Каждый российский гражданин вправе знать, как, когда и на каких условиях конкретный участник конкурса (тендера и т.д.) выиграл возможность предоставлять государству соответствующую услугу. Особого внимания заслуживают проблемы конкуренции при определении поставщика государственной услуги, имеющей длительный (практически постоянный) период действия и предполагающей весьма представительный объем регулярных государственных инвестиций. Весьма характерной особенностью является величина степени отсутствия принципиальности влияния на анализируемую деятельность инфляционных процессов. Для полиграфических услуг в сфере обязательного опубликования законов на территории РФ сегодня проблемы инфляции практически не имеют какого-либо осязаемого значения. Однако, конкуренция до настоящего момента, к сожалению, не затронула еще анализируемую сферу деятельности.

Не затрагивает конкурентное законодательство пока еще и официальный Интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Деятельность по размещению в сети интернет, на информационном портале, в свободном доступе на регулярной основе соответствующих информационных массивов не может быть отнесена к сфере законодательной власти. Подобная деятельность является традиционной деятельностью в информационной сфере. Исполнитель указанной услуги в сфере информационной доступности пока еще в России не определяется гласно и на определенный период времени. В тех случаях, когда подобный исполнитель государственной услуги (потенциально) нарушит условия размещения подобной информации, нет возможности расторгнуть с ним контракт. Это нельзя сделать в принципе. Причина кроется в том, что такой контракт вовсе не заключался с подобным лицом.

Соответственно, сегодня, в период существования в российской действительности безработицы, многочисленные граждане, в том числе и предприниматели, вполне возможно, при соответствующей корректировке действующего национального законодательства, смогли бы принять участие в деятельности по формированию информационного наполнения интернет-портала правовой информации. Для оконченной и качественной реализации на надлежащем уровне не требуется вовсе какой-либо полиграфической технической базы. Достаточно имеющегося у многих субъектов предпринимательства на территории РФ компьютерной и телекоммуникационной техники. Соответственно, проведение гласных и доступных для широких слоев населения конкурентных способов распределения возможностей по предоставлению таких государственных услуг, как минимум, сможет сформировать объективную стоимость оказания таких услуг. Какое-либо искусственное завышение стоимости подобных информационных услуг и влияние неких коррупционных факторов станет даже в теоретическом плане - невозможным. В российских реалиях сегодняшнего дня такие условия можно оценить исключительно лишь с положительной стороны.

Для практической реализации данных предложений не требуется каких-либо значительных бюджетных и внебюджетных инвестиций. Планируемые изменения вполне укладываются в существующую сегодня в РФ систему конкурентных механизмов при осуществлении государственных закупок (поиска исполнителей государственных услуг). Морально - этические проблемы при реализации таких изменений - отсутствуют.

Оригинальность и простота реализации указанных выше инновационных предложений по корректировке как положений действующего сегодня национального российского законодательства, так и практики его регулярного применения, не должны исключать привлечения внимания общественности к анализируемой проблематике. Весьма целесообразными предполагаются дальнейшие целенаправленные научные исследования перспектив совершенствования отечественного национального законодательства (как минимум, в данном аспекте).

*М.Ит. Шугурова*

## **ОГРАНИЧЕНИЯ И ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ АВТОРСКОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

В настоящее время индустриальная эпоха сменяется эпохой глобального информационного пространства. Формируется информационное общество, в котором основными продуктами производства являются знания и информация. Информационные технологии все активнее используются гражданами, бизнесом и органами государственной власти. В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации<sup>740</sup>, целями формирования и развития информационного общества являются повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества,

<sup>740</sup> утверждена Указом Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г.

совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Государственная программа РФ «Информационное общество (2011-2020 годы)»<sup>741</sup> посвящена таким аспектам, как качество жизни граждан и условия развития бизнеса в информационном обществе; электронное государство и эффективность государственного управления; российский рынок информационных и телекоммуникационных технологий; безопасность в информационном обществе; цифровой контент и культурное наследие.

В настоящее время политика, направленная на формирование информационного общества, проводится на уровне отдельных государств, регионов и мирового сообщества в целом. В частности, в Европейском Союзе (далее - ЕС) была принята Директива Европейского парламента и Совета от 22 мая 2001 г. «О гармонизации некоторых аспектов авторского права и смежных прав в информационном обществе»<sup>742</sup>. Директива направлена на формирование баланса между правами и законными интересами авторов произведений и свободой доступа неограниченного круга пользователей к этим произведениям с учетом положений Интернет-договоров ВОИС 1996 г. (Договора об авторском праве и Договора об исполнениях и фонограммах).

В рабочем документе Европейской комиссии 2008 г. - Зеленой книге «Об авторском праве в эпоху экономики знаний»<sup>743</sup> подчеркивалось, что распространение научных знаний и образования в ЕС в эпоху экономики знаний содействует укреплению свободного движения знаний и инноваций на внутреннем рынке. В данном документе затрагиваются вопросы исключений и ограничений авторских прав в аспекте обучения и научных исследований, библиотечных и архивных фондов в эпоху цифрового распространения контента. В частности, предлагается содействовать облегчению доступа к библиотечным или архивным трудам, их оцифровке. Особое внимание уделяется интересам лиц с ограниченными возможностями, которые должны быть обеспечены доступом к знаниям. Кроме того, затрагиваются вопросы использования, в том числе в цифровой форме, так называемых сиротских произведений и вышедших из печати книг, а также правовой статус контента, созданного пользователями.

Таким образом, становится очевидным, что в современных условиях формирования информационного общества, повсеместного использования Интернета сложившийся баланс интересов в сфере авторского права нуждается в переоценке. Интересы авторов (или иных правообладателей) и общества (пользователей) обеспечиваются различными способами. Законодательно закреплены ограничения относительно территории действия и срока охраны исключительного права, а также специальные случаи свободного использования. Однако, как отмечается в литературе, «Интернет открыл новые информационно-телекоммуникационные возможности»<sup>744</sup>.

<sup>741</sup> утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

<sup>742</sup> Directive 2001/29/EC of the European Parliament and the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society // OJL 167 22.06.2001

<sup>743</sup> European Commission Green Paper of 16 July 2008 on Copyright in the Knowledge Economy (COM(2008) 466 final // [http://europd.eu/lej'iskilion summdries/inlerndl nicirkel/husiness/inle leeludl properly/mi\(\)088 en.him](http://europd.eu/lej'iskilion summdries/inlerndl nicirkel/husiness/inle leeludl properly/mi()088 en.him)

<sup>744</sup> См.: Блинец И.А. Ограничения и исключения. Перспективы принятия нового международного договора // ИС. Авторское право и смежные права. 2012. № 3. С. 8.

В последнее время все чаще поднимается вопрос о взаимосвязи и соотношении авторского права и свободы слова в цифровой среде. Свобода слова охраняется конституциями государств и международными соглашениями. В частности, Хартии основных прав ЕС, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах и др. Во многих странах конституционно защищены и права интеллектуальной собственности. Так, ст. 1(8) Конституции США закрепляет предоставление исключительных прав авторам и изобретателям на их произведения и открытия. Конституции Швеции, Португалии и Испании определяют авторское право как фундаментальное право человека.

Доступ к Интернету стал важной предпосылкой приобретения знаний, необходимых для формирования и выражения своего мнения и проявления креативности. Не удивительно, что ООН ставит вопрос о признании доступа к Интернету фундаментальным правом человека. Следует отметить, что Французский Конституционный суд уже признал доступ к Интернету конституционным правом.

Элементом конституционной системы прав и свобод человека и гражданина является свобода творчества, которая провозглашена Конституцией РФ как условие саморазвития личности. В соответствии с ч. 1 ст. 44 Конституции РФ «Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом». На международном уровне принцип свободы научных исследований и творческой деятельности получил закрепление в ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Российская Конституция гарантирует свободу творчества, что означает создание действительных условий для использования этой свободы, прежде всего, конституционным установлением законной охраны интеллектуальной собственности (в свою очередь охрана результатов творческой деятельности является серьезным стимулом творчества)<sup>745</sup>. Как утверждает Д.Э. Корчагина, «институт авторского права - это государственная гарантия реализации конституционного права человека на свободу творчества, создающая условия для развития общества и сохранения культуры. Охрана и защита прав на результаты творческой деятельности есть ни что иное, как защита прав и свобод личности»<sup>746</sup>. Следует подчеркнуть, что свобода творчества отнесена к числу основных объектов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в сфере духовной жизни<sup>747</sup>.

Правовая охрана интеллектуальной собственности тесно связана с такими конституционными свободами, как свобода творчества, свобода слова, свобода образования, свобода доступа к информации. Основными факторами обеспечения доступа к знаниям и к культурному наследию в целом служат

<sup>745</sup> См.: Сазонникова Е.В. Содержание свободы творчества в конституционном праве России // Журнал российского законодательства. 2009. № 5. С. 56.

<sup>746</sup> Корчагина Д.Э. Конституционное право на свободу творчества и охрану интеллектуальной собственности в России и США. Сравнительно-правовое исследование: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9

<sup>747</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 29 сентября.



ограничения и исключения из авторского права, обеспечивающие баланс интересов авторов и пользователей в отношении охраняемых произведений.

Независимо от особенностей авторского законодательства в том или ином государстве, системы авторского права, как подчеркивается в литературе, имеют двойное назначение. С одной стороны, они содействуют защите прав лиц, занятых в сфере создания произведений литературы и искусства, а с другой стороны, служат целям удовлетворения общественной потребности путем максимально возможной доступности произведений, охраняемых авторскими правами<sup>748</sup>.

Каждое из ограничений авторского права, как отмечает А.Г. Матвеев, преследует конкретные общественные цели (культурные, образовательные, информационные и т.д.)<sup>749</sup>. Ограничения и исключения устанавливаются в интересах общества в целом или определенных его групп (например, инвалидов). Помимо этого, законодательство корректирует степень общественной пользы авторского права посредством установления определенных сроков действия исключительных прав.

В соответствии с требованиями международных соглашений в области интеллектуальной собственности ограничения могут предусматриваться только в исключительных случаях и не должны нарушать интересы правообладателей. Принцип, устанавливающий критерии свободного использования для применения в национальном законодательстве, впервые был закреплен в п.2 ст. 9 Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений. В соответствии с ним государства, участвующие в Конвенции, вправе в своем законодательстве разрешать воспроизведение охраняемых произведений в определенных особых случаях при условии, что оно не наносит ущерба нормальной эксплуатации произведения и не ущемляет необоснованным образом законные интересы автора. Указанный принцип обычно называют «трехступенчатым тестом». Аналогичные положения содержат ст. 10 Договора ВОИС по авторскому праву, п.2 ст. 16 Договора ВОИС по исполнениям и фонограммам, ст. 13 Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). Вместе с тем, Бернская конвенция пересматривалась в последний раз в 1971 г., поэтому в ней не учитываются новые способы использования произведений. В частности, конвенция не касается непосредственно ограничений и исключений при использовании произведения в цифровой среде.

Директива № 2001/29/ЕС о гармонизации некоторых аспектов авторского права и смежных прав в информационном обществе устанавливает, что государства Европейского Союза могут предусматривать исключение или ограничение в отношении права на воспроизведение для некоторых типов воспроизведения звукового, визуального и аудиовизуального материала для частного использования, сопровождаемого в некоторых случаях обоснованной компенсацией<sup>750</sup>. В российском законодательстве соответствующее требование

<sup>748</sup> См.: Корчагина Д.Э. Указ. соч. С. 9, 22.

<sup>749</sup> См.: Матвеев А.Г. Философские основания авторского права // Правоведение. 2008. № 1. С. 21.

<sup>750</sup> П. 38 Преамбулы Директивы Европейского парламента и Совета от 22 мая 2001 г. № 2001/29/ЕС о гармонизации некоторых аспектов авторского права и смежных прав в информационном обществе.

сформулировано в п.5 ст. 1229 ГК РФ, в соответствии с которым все ограничения исключительных прав устанавливаются Гражданским кодексом.

Конкретный перечень ограничений и исключений устанавливается в каждом государстве, исходя из собственной политики в сфере авторского права, и в соответствии с принятыми международно-правовыми обязательствами. Предусмотренные ГК РФ ограничения исключительного права на произведение могут быть разделены на две группы<sup>751</sup>. Прежде всего, это так называемые случаи свободного использования произведений (т.е. использования без получения согласия правообладателя и без выплаты вознаграждения). Помимо этого, законом допускаются случаи использования произведений без согласия правообладателей, но с выплатой им вознаграждения.

Так, например, допускается свободное воспроизведение произведения в личных целях (ст. 1273); свободное использование произведения путем репродуцирования (ст. 1275); свободное публичное исполнение музыкального произведения (ст. 1277); свободное воспроизведение произведения для целей правоприменения (ст. 1278); свободная запись произведения организацией эфирного вещания в целях краткосрочного использования (ст. 1279) и некоторые другие случаи.

В соответствии со статьей 1274 ГК РФ разрешается свободное использование произведения в информационных, научных, учебных или культурных целях<sup>752</sup>. В Проекте закона о внесении изменений в ГК РФ<sup>753</sup>, разработанном в соответствии с Концепцией развития гражданского законодательства, предусматриваются дополнения в подпунктах 3-6 пункта 1 рассматриваемой статьи. Ко всем случаям свободного использования добавляется возможность доведения до всеобщего сведения, иными словами, размещение перечисленных произведений в Интернете. Например, новая редакция подпункта 5 разрешает «воспроизведение, распространение, сообщение в эфир и по кабелю, доведение до всеобщего сведения в обзорах текущих событий (осуществляемое, в частности, средствами фотографии, кинематографии, телевидения и радио) произведений, которые становятся увиденными или услышанными в ходе таких событий, в объеме, оправданном информационной целью». Можно предположить, что это позволит ознакомиться с произведениями более широкому кругу публики и будет способствовать распространению информации.

Вместе с тем, в действующей редакции Гражданского кодекса сохраняется определенное противоречие между правом на свободное получение информации и исключительным авторским правом. В частности, в соответствии с п.2 ст. 1274 ГК РФ экземпляры произведений, выраженные в цифровой форме, в том числе экземпляры произведений, предоставляемые в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов, могут предоставляться во временное безвозмездное

<sup>751</sup> См. подробнее: Право интеллектуальной собственности: учебник / под ред. И.А. Близнаца. - М.: Проспект, 2011. С. 98-110.

<sup>752</sup> Следует отметить, что сфера свободного использования произведения в информационных, научных, учебных или культурных целях расширилась за счет включения такого основания, как создание произведения в жанре пародии или карикатуры на основе другого (оригинального) произведения (п.3 ст. 1274 ГК).

<sup>753</sup> Проект ФЗ «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации / / <http://www.konutet2-10.km.dxima.gov.ra/site.xp/051054056124054053054.html>

пользование только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создать копии этих произведений в цифровой форме. По мнению В.И. Еременко, «в целом данная норма существенно затрудняет пользователям, особенно инвалидам по зрению и слуху, получение информации в электронной форме и изменяет баланс интересов между пользователями и авторами в пользу последних»<sup>754</sup>.

В современных условиях основной вопрос заключается в том, каким образом применять исключения и ограничения авторского права и смежных прав в цифровой среде. Базовые условия их применения предусмотрены в «трехступенчатом тесте». Однако особенно актуальными являются отдельные исключения и ограничения с точки зрения адаптации национальных законов к среде цифровых компьютерных сетей.

В отношении ст. 10 Договора ВОИС по авторскому праву было принято согласованное заявление. «Понимается, что положения статьи 10 позволяют Договаривающимся сторонам переносить и соответствующим образом распространять на цифровую среду ограничения и исключения в своих национальных законах, которые считаются приемлемыми по Бернской конвенции. Аналогичным образом эти положения должны пониматься, как позволяющие Договаривающимся сторонам определять новые исключения и ограничения, которые пригодны в среде цифровых компьютерных сетей. Также понимается, что статья 10(2) не ограничивает и не расширяет сферу применения ограничений и исключений, допускаемых Бернской конвенцией». Это согласованное заявление применяется, *mutatis mutandis*, также в отношении статьи 16 Договора ВОИС по исполнениям и фонограммам об ограничениях и исключениях.

Можно сделать вывод о том, что перенос и распространение соответствующим образом на цифровую среду ограничений и исключений, «которые считаются приемлемыми по Бернской конвенции», обуславливается применением «трехступенчатого теста».

В связи с техническими особенностями копирования произведения, в том числе размещенного в Интернете, возникает вопрос о правомерности и возможности исключений для некоторых действий временного воспроизведения. Например, временные действия воспроизведения называются в ст. 2 Директивы ЕС о гармонизации некоторых аспектов авторского права и смежных прав в информационном обществе. Эти действия являются промежуточными или побочными [и] неотъемлемой и важной частью технологического процесса и единственная цель которых состоит в том, чтобы сделать возможным: а) передачу в сети между третьими сторонами с помощью посредника или, в) законное использование произведения или другого объекта и которые не имеют самостоятельного экономического значения. Такие действия исключаются из права на воспроизведение, предусмотренного в ст. 2.

<sup>754</sup> См.: Еременко В.И. О пределах и ограничениях исключительного права на произведения науки, литературы и искусства // Законодательство и экономика. 2011. № 1 (321). С. 24.

Модельный закон об авторском праве стран-участников СНГ (в редакции 2005 г.)<sup>755</sup> в п. 2 ст. 19 «Использование произведения без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения» содержит положения об исключениях из права на воспроизведение, которые в целом охватывают те же виды действий, что и положения Директивы ЕС.

Ограничения и исключения из авторского права касаются также проблем, связанных с использованием технических мер защиты и информации об управлении правами. Договоры ВОИС 1996 г. обязывают государства обеспечивать надлежащую правовую охрану и эффективные средства правовой защиты от обхода существующих технических средств, которые используются правообладателями в связи с осуществлением своих прав и ограничивают действия в отношении своих произведений и объектов смежных прав, которые не разрешены соответствующими правообладателями и не допускаются законом (ст. 11 ДАП и ст. 17 ДИФ). Соответствующие положения инкорпорированы в авторское законодательство большинства государств.

В последние годы активно обсуждается вопрос об ограничениях и исключениях из авторского права для библиотек и архивов. Этот вопрос исследуется на международном универсальном уровне (стоит в повестке дня ВОИС), на региональном уровне (прежде всего, в ЕС), и в отдельных государствах (например, в США).

Так, закон США об авторском праве в цифровом тысячелетии (DMCA) в Разделе 4 содержит положения, которые разрешают некоммерческим библиотекам и архивам изготавливать до трех копий произведения, которые могут быть цифровыми, при условии, что цифровые копии не предоставляются публике вне библиотечных помещений. Одним из направлений деятельности Американской библиотечной ассоциации по сохранению и развитию сбалансированной политики в вопросах интеллектуальной собственности является ее участие в «Конференции по вопросам добросовестного использования»<sup>756</sup>.

Ассоциация совместно с другими крупнейшими национальными библиотечными, научными и образовательными ассоциациями намерена работать в направлении расширения применения принципа добросовестного использования в условиях электронных информационных сетей в библиотеках и учебных заведениях, чтобы обеспечить творческое использование информации.

В целях содействия развитию цифровых библиотек в ЕС Еврокомиссия разработала законодательный проект, который дает возможность оцифровки и онлайн-доступности так называемых «сиротских произведений». Это произведения (например, книги, журнальные или газетные статьи, фотографии), которые все еще охраняются авторским правом, но правообладатели не известны, или неизвестно их местонахождение, чтобы получить авторское разрешение. Впервые проект был опубликован в 2011 г., затем после обсуждений в 2012 г. была принята Директива ЕС, посвященная использованию сиротских произведений.

<sup>755</sup> Модельный закон об авторском праве и смежных правах (новая редакция) // Принят на двадцать шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 26-13 от 18 ноября 2005 года).

<sup>756</sup> См.: Права интеллектуальной собственности в Соединенных Штатах Америки. Документы, комментарии специалистов, справочные материалы, составитель Э. Джонсон. - М.: Издательство ЛИБЕРЕЯ, 2002. С. 35.

Кроме этого, Комиссия проводила работу по выработке согласованного подхода в отношении книг, вышедших из оборота, в целях содействия доступности таких книг.

В настоящее время в повестке дня ВОИС стоит вопрос разработки и принятия нового международного договора, посвященного проблемам ограничений и исключений из авторского права для библиотек и архивов. С данной инициативой выступили делегации Мексики и Бразилии на прошедшем в ноябре-декабре 2011 г. заседании Комитета ВОИС по авторскому праву и смежным правам<sup>757</sup>.

Библиотеки и архивы призваны содействовать таким важным целям государственной политики, как образование, научные исследования, культура. Новый договор должен создать международно-правовую базу ограничений и исключений из авторского права для этих публичных учреждений, которые соответствовали бы вызовам цифровой эпохи. Помимо этого, договор будет способствовать реализации согласованного заявления в отношении ст.10 Договора ВОИС по авторскому праву. По истечении пятнадцати лет, это общее заявление, выражающее намерения учесть будущие потребности, по замечанию И.А. Близнаца, уже не соответствует требованиям времени<sup>758</sup>.

Планируемый договор касается ограничений и исключений только в случаях некоммерческого использования произведений, в том числе в цифровом формате. Договор будет отражать цели использования ограничений и исключений для библиотек и архивов. Так, предполагается закрепление целей, уже известных действующему законодательству, в частности, для поддержки образования, научных исследований и частных исследований, для предоставления экземпляров произведений в ответ на запросы индивидуальных пользователей.

Вместе с тем, появятся новые ограничения и исключения, специально предназначенные для применения в условиях цифровой среды. Например, будет разрешена оцифровка материалов с целью их сохранения для последующих поколений с использованием гибких возможностей для доступа к произведениям культуры в форматах, защищенных от копирования. Договором будет предусмотрено предоставление или передача во временное пользование законно приобретенного контента на некоммерческой основе. Предполагаются меры, нацеленные на поддержку людей с ограниченными возможностями при осуществлении их прав доступа к контенту. На многостороннем международном уровне будет урегулирован вопрос ограничения риска ответственности применительно к библиотекам и архивам в отношении произведений, автор которых неизвестен. Кроме того, новые ограничения и исключения будут касаться обхода технических средств защиты с целью разрешения использования произведения без нарушения авторского права.

<sup>757</sup> См.: Близнац И.А. Указ. соч. С. 6.

<sup>758</sup> См.: Там же.

## КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДОКУМЕНТОВ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

Одна из закономерностей расследования уголовных дел о преступлениях в сфере экономики - широкое использование в доказывании различных документов. Без документов как источников доказательственной и иной информации невозможно представить сегодня уголовные дела о преступлениях в сфере экономики. Нередко документы в них составляют большую часть материалов уголовного дела. Из документов формируются отдельные тома, число которых может исчисляться десятками.

Столь широкое использование документальных источников в расследовании преступлений экономической направленности предопределено во многом спецификой последних. Как показывает практика, эти преступления совершаются, как правило, в процессе хозяйственной, банковской и иной экономической деятельности, связаны с использованием многочисленных и разнообразных по характеру и содержанию операций и сделок<sup>759</sup>. А поскольку закон обязывает хозяйственные операции и другие сделки документировать, то документируются, соответственно, и преступные действия, совершаемые под видом или в процессе осуществления таких операций и сделок. Поэтому документы при расследовании данной категории уголовных дел являются основным источником информации о преступлении.

В результате исследования документов можно установить широкий круг обстоятельств, относящихся к предмету доказывания по уголовному делу: способ совершения преступления, виновных лиц, мотив и цель преступления, характер и размер причиненного ущерба, обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, и т.д.

Как показывает практика, работа следователя с документами начинается одновременно с рассмотрением и разрешением заявлений и сообщений о преступлении, к которым прилагаются, как правило, и определенные материалы, в том числе документы, указывающие на признаки преступления. В таком случае работа с документами является важным элементом предварительной проверки заявлений и сообщений о преступлении, имеющей основной целью выявление признаков преступления. Эта цель определяет и содержание работы следователя с документами, ее основную цель - обнаружение следов, признаков преступления.

После возбуждения уголовного дела работа следователя с документами не ограничивается анализом уже имеющихся в распоряжении материалов; проводится большая работа по сбору других документов и последующему их всестороннему и глубокому исследованию.

Такое исследование является важнейшим этапом работы следователя с документами, предопределяющим ее эффективность. Поэтому исследование

<sup>759</sup> См. Тимченко В.А. Концепция криминалистической диагностики преступлений на основе бухгалтерской информации. Автореф. дис. докт. юрид. наук. Нижний Новгород. 2001. С.3-4; Сологуб Н.М., Евдокимов С.Г., Данилова Н.А. Хищения в сфере экономической деятельности: механизм преступления и его выявление. Методическое пособие. М.: «Издательство ПРИОР», 2002. С.4

документов должно быть целенаправленным, целеустремленным и строиться в соответствии с определенными принципами. Одним из таких принципов является сочетание параллельности с последовательностью исследования. С учетом данного принципа можно выделить две основные, тесно связанные и пересекающиеся между собой стадии исследования документов.

Первая стадия - это установление и анализ внешних признаков и реквизитов документа. Вторая стадия - анализ содержания документа. Обе эти стадии соединяются в проверке по существу операций и сделок, отраженных в документе<sup>760</sup>.

При изучении и анализе внешних признаков и реквизитов документа внимание следователя должно быть направлено на выявление признаков, преступных действий по преодолению защитных функций документа и влекущих за собой нарушения определенных требований, установленных нормативными актами. Такими признаками, в частности, могут являться: использование при составлении документа бланков ненадлежащей формы, отсутствие в документе отдельных реквизитов, наличие ненадлежащих реквизитов<sup>761</sup>.

Чтобы убедиться в законности используемой формы и наличии всех необходимых для данного вида документа реквизитов, нужно получить образцы аналогичных подлинных документов. Используя такие образцы в качестве эталона можно выявить не только отсутствие в документе отдельных реквизитов, но и наличие в нем реквизитов, вызывающих сомнение в подлинности.

Например, по делу о хищении товарной продукции с мясокомбината «Энгельский» внимание следователя привлекли оттиски печатей на документах организаций, приобретающих товар. В частности, на одних оттисках название организации - «Росторг» - обозначалось одним словом, а на других - в два. Таким образом, удалось установить, что от имени основного покупателя на мясокомбинате продукцию получали и мошенники, используя для этого поддельные документы<sup>762</sup>.

Сравнивая исследуемый документ с подлинным, можно выявить в нем и реквизиты, наличие которых не предусматривается нормативными требованиями. Такие реквизиты, как показывает практика, иногда намеренно вводятся преступником с тем, чтобы придать подложному документу вид большей достоверности. Встречаются также и случаи, когда дополнительный реквизит используется виновными лицами для того, чтобы прикрасить, сделать нечитаемой какую-то важную часть информации в документе<sup>763</sup>. Поэтому выявление таких признаков является важной задачей следственного осмотра документа.

При осмотре документа следует обращать внимание и на те признаки, которые могут свидетельствовать о частичной подделке документа - дописке,

<sup>760</sup> См.: Луценко О.А. Расследование хищений в сфере банковской деятельности. Научно-практическое пособие. Ростов н/Д, Изд-во Рост.ун-та, 1998. С.95.

<sup>761</sup> См.:Голубятников С.П., Леханова Е.С.Судебная бухгалтерия:Учебное пособие. М.: ИМЦ ГУК МВД России. 2002. С.33.

<sup>762</sup> См.: Материалы уголовного дела №12036 СО УВД г. Энгельса, 2003.

<sup>763</sup> См.: Хмыров А.А. Расследование хищений государственного и общественного имущества. М., 1970. С.88-89; Поленов Г.Ф. Подлоги документов и уголовный закон: Учебное пособие. Алматы: ВШП «Эдитет», 2001. С.34-36.

подчистке, исправлении текста, замене отдельных листов и т.д. При обнаружении таких признаков следователь должен направить сомнительный документ на криминалистическую экспертизу<sup>764</sup>.

Выявлению признаков преступления способствует и анализ содержания документа. С этой целью необходимо выяснить, насколько правильно исследуемый документ отражает те операции и сделки, которые им оформлены, не содержит ли он в себе известных противоречий, которые при определенных условиях могут являться признаками преступлений. Чтобы получить ответ на эти вопросы необходимо иметь четкое представление о характере таких операций и сделок, знать порядок и правила их документального оформления. Для этого следователю может потребоваться консультация сведущих лиц, а иногда и привлечение их к осмотру.

Участие этих лиц в осмотре в качестве специалиста значительно повышает эффективность этого следственного действия как средства познания, в том числе и в плане выявления противоречий в содержании документа. По своей природе такие противоречия, на наш взгляд, могут быть двух видов: внутренние и внешние. Внутренними являются противоречия, обнаруживаемые в самом документе. Они выявляются, как правило, путем сравнительного исследования различных частей документа, количественных и качественных показателей, цифровых значений<sup>765</sup> и т.д.

К внешним относятся противоречия, которые выходят за рамки отдельного документа. При всем многообразии такие противоречия можно свести к трем группам.

Первую группу составляют противоречия исследуемого документа с другими документами. Для выявления противоречий данной группы можно воспользоваться такими приемами как встречная проверка документов, взаимный контроль документов<sup>766</sup>, сопоставление документов, отражающих операции, с документами, обосновывающими их, и др.

Примером, использования данных приемов может служить уголовное дело по обвинению А. - директора ООО «Сарфинком» - в хищении денежных средств и ценных бумаг, полученных в качестве предоплаты по заключенным договорам о поставке зерна. В целях совершения и сокрытия хищений А. оформил фиктивные договора с ООО «Алиан» и ООО «Аргус», в соответствии с которыми данные коммерческие структуры становились субъектом поставки зерна для ООО «Сарфинком» и его должником. Сумма дебиторской задолженности была

<sup>764</sup> См.: Луценко О.А. Указ.соч. С.96; Соклакова Н.А., Хрусталев В.Н. Криминалистическое исследование материалов документов: Учебно-методическое пособие. Саратов: СЮИ МВД России, 2000.С.52-59.

<sup>765</sup> Сомнения в подлинности документа могут вызвать и другие обстоятельства его содержания. Например, по уголовному делу о мошенничестве с поставкой 16 вагонов фуражной пшеницы сомнения в подлинности документа о якобы состоявшейся отправке вагонов вызвал факт их необычной нумерации: номера вагонов, указанные в документе, шли последовательно, один за другим, «как будто только что вышли с завода». Учитывая, что подобное в обычной практике, как правило, не встречается, потерпевший после дополнительной проверки обратился в правоохранительные органы с заявлением о преступлении. См.: Материалы уголовного дела № 85832 СЧ СУ при УВД г. Саратова, 2004.

<sup>766</sup> В отличие от встречной проверки, которая заключается в сопоставлении разных экземпляров одного и того же документа, взаимный контроль состоит в сопоставлении нескольких документов, прямо или косвенно отображающих проверяемую хозяйственную операцию. См.: Грешников П.Я. Судебная бухгалтерия: Учебное пособие. - Алматы: ВПИТ "Эдшет", 1998. С.22



установлена в размере 18 млн. 700 тыс. рублей. Примерно на такую же сумму А. от имени ООО «Сарфинком» заключил сделки на поставку зерна с различными коммерческими и государственными предприятиями и организациями из различных регионов России. Завладев денежными средствами и ценными бумагами на общую сумму 18 млн.089 тыс. рублей и переведя их в подконтрольные структуры, А. виновным себя в хищении не признал, а ответственность за неисполнение обязательств возложил на ООО «Алиан» и ООО «Аргус».

Выявлению признаков мошенничества и изобличению А. по данному уголовному делу способствовал анализ бухгалтерских и иных документов ООО «Сарфинком», в ходе которого были выявлены несоответствия, свидетельствующие о фиктивности документов и договорных отношений ООО «Сарфинком» с ООО «Алиан» и ООО «Аргус». Так, в целом ряде документов, указывающих якобы на наличие договорных отношений с ООО «Алиан» и ООО «Аргус» и дебиторской задолженности этих фирм перед ООО «Сарфинком» (коммерческое предложение, договоры купли-продажи, акты приема-передачи векселей и т.д.) были выявлены даты, не соответствующие датам их фактического составления. На это обстоятельство указывали, в частности, учредительные документы ООО «Алиан» и ООО «Аргус», согласно которым, на момент заключения договорных отношений с ООО «Сарфинком», данных коммерческих структур еще не существовало, т.к. они были созданы значительно позже<sup>767</sup>.

Во вторую группу входят противоречия исследуемого документа с другими доказательствами по уголовному делу. Выявить и правильно интерпретировать такие противоречия обычно несложно, когда речь идет о прямых доказательствах. Когда же дело касается противоречий исследуемого документа с косвенными доказательствами, то в этом случае однозначный вывод о наличии противоречий сделать невозможно, т.к. косвенное доказательство это только предположение, которое может оказаться и неверным. Поэтому вывод о наличии противоречий исследуемого документа с такими доказательствами также может быть только предположительным.

К третьей группе относятся противоречия исследуемого документа с объективной реальностью, в частности, с обстановкой в которой совершалась исследуемая операция или сделка. Для выявления этой группы противоречий требуется уже, как правило, проведение проверки содержания документа по существу.

*С.Е. Якушева*

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Вся совокупность правовых актов, лежащих в основе организации и деятельности прокуратуры представляет собой массив нормативных актов, принимаемых не только на федеральном уровне, но и на уровне субъекта федерации. При этом наименее изученной до настоящего времени остаются нормативно-правовые акты, издаваемые органами прокуратуры.

В силу своей малоизученности, на практике нередко возникают такие

<sup>767</sup> См.: Материалы уголовного дела № 65841 СЧ Су при УВД г. Саратова, 2000.

трудности с их применением, как нарушение формы акта, излишнее количество оценочных категорий, придание нормативности таким формам актов, для которых это не предусмотрено.

Решение данных проблем видится в сближении практики с теорией, в изучении и применении в своей практической деятельности работниками органов прокуратуры теоретических наработок в данной области. Кроме этого, на наш взгляд, необходима более четкая классификация всех подзаконных нормативно-правовых актов.

С утилитарной точки зрения нормативно-правовой акт прокуратуры можно признать полезным, если им достигаются цели, которые были поставлены при его издании, как в сфере организации, так и всех иных направлений деятельности органов прокуратуры РФ.

Правовые акты органов прокуратуры могут быть изданы в форме приказа, указания, распоряжения, положения и инструкции, а также в форме информационных писем, постановлений Коллегии Генеральной прокуратуры РФ, обзора практики осуществления прокурорского надзора и акта прокурорского реагирования на нарушения закона. Однако в практической деятельности нередко возникает вопрос - в какой из названных форм могут быть изданы именно нормативные акты?

Следует согласиться с мнением С. В. Бошно в том, что, в «настоящее время существуют устойчивые негативные тенденции по изданию подзаконных правовых актов:

- 1) акты принимаются в формах, не разрешенных (наставления, указания) и прямо запрещенных (письма и телеграммы) вышестоящими органами;
- 2) официальные наименования дополняются оценочными категориями (методические, примерные, временные и др.);
- 3) имеются заблуждения относительно формы и содержания (например, разъяснение используется как самостоятельная форма);
- 4) локальным правоприменительным актам (например, приказ, распоряжение) придается нормативный характер»<sup>768</sup>.

Приведенные выше замечания имеют отношение и к правовым актам органов прокуратуры, в том числе и к издаваемым ими нормативным актам.

Рассмотрим основные формы нормативных правовых актов органов прокуратуры Российской Федерации:

1. **Инструкции** (лат. *instructio* - наставление, устройство) - нормативный акт, издаваемый или утверждаемый руководителем прокуратуры в целях определения порядка выполнения отдельных видов работ, правил работы с документами, регулирования организационных, финансовых и иных сторон деятельности органов прокуратуры, структурных подразделений и должностных лиц<sup>769</sup>.

В настоящее время в органах прокуратуры действует порядка двадцати инструкций различного рода, затрагивающих все основные направления деятельности прокуратуры.

<sup>768</sup> Бошно С. В. Понятийные и технико - юридические проблемы подзаконных актов // Журнал Российского права. 2004. № 12. С. 53.

<sup>769</sup> Цит. по Сборнику основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. В 2 тт. М. 2002. Т. 2. С. 445.

При этом органы прокуратуры, как правило, не считают инструкцию самостоятельным документом, что проявляется в их рассылке с помощью дополнительных актов, чаще всего, приказов, что ведет к образованию разных сочетаний инструкций с другими актами. Данная ситуация сложилась еще в прошлом столетии и сохраняется до настоящего времени.

Кроме того, «симбиозы» приказ-инструкция, приказ-положение, приказ-перечень, приказ-регламент создают дополнительные проблемы с их применением, так как в силу недостаточно определенной самостоятельности второго, но главного по содержанию акта, неясным остается название всего акта в целом - приказ или инструкция, положение, регламент. Поэтому поисковые правовые системы могут один и тот же нормативно-правовой акт проводить и как приказ, и как инструкцию, утвержденную приказом.

По нашему мнению, инструкция - это самостоятельный вид нормативно-правового акта, содержащий нормы права и направленный на установление последовательности совершения субъектами права определенных действий. А потому оптимальными вариантами введения в действие инструкций могут быть либо их утверждение грифом руководителя «утверждаю», либо простое подписание наравне с иными актами.

Актуальными до настоящего времени остается заключение А. В. Мицкевича, который еще в своё время отметил, что «без правильного отличия нормативных актов от ненормативных немислимы ... введение в действие правовых норм, расчистка законодательства от устаревших положений, учет действующего законодательства»<sup>770</sup>.

Между тем, практические работники нередко за повседневной работой забывают некоторые постулаты теории права и ставят знак равенства между нормативными актами и актами толкования, относя последние к числу «нормативных», о чем четко высказался в одной из своих статей М. И. Байтин<sup>771</sup>.

Инструкции же устанавливают порядок организации или проведения чего-либо, дают определение различных понятий, то есть фактически устанавливают правовые нормы. В заголовке инструкции содержится круг вопросов, подлежащих урегулированию. Текст, как правило, делится на разделы, подразделы, пункты, подпункты. В тексте используются слова «должен», «следует», «необходимо»<sup>772</sup>. Таким образом, инструкции по общему правовому содержанию можно отнести к числу нормативных актов, которые одновременно с тем содержат элемент толкования.

Наиболее часто применяемой в органах прокуратуры РФ является Инструкция по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры РФ, утвержденная Приказом Генерального прокурора РФ. Несомненно, данный правовой акт является нормативным, так как устанавливает на *единой основе* всю систему делопроизводства в органах прокуратуры, определяет порядок приема, учета, регистрации, перевода, подготовки, оформления, размножения, контроля за исполнением документов, формирования их в дела и надзорные производства,

<sup>770</sup> Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. - М., 1967. С. 15.

<sup>771</sup> См.: Байтин М. И. О юридической природе решений Конституционного Суда РФ // Государство и право. 2006. № 1.

<sup>772</sup> См.: Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. - М., 1999, С. 210.

хранения и использования. Положения Инструкции распространяются на организационно-распорядительные и информационно-справочные документы, на остальные (процессуальные, финансовые и другие) - только в части, касающейся общих принципов работы и подготовки к сдаче в архив.

2. Наиболее распространенным актом, издаваемым в органах прокуратуры, является **приказ** - правовой акт, издаваемый руководителем прокуратуры на основе и во исполнение законов по основным вопросам организации и деятельности органов прокуратуры, отдельным отраслям прокурорского надзора и личному составу. Как известно, приказы по своему характеру могут быть нормативными и ненормативными. Ненормативные приказы выступают в качестве интерпретационных или правоприменительных актов, о которых речь пойдет далее.

Нормативными, по нашему мнению, являются следующие приказы:

а) утверждающие, приводящие в действие и признающие недействующими различные инструкции, правила, положения.

Установлено, что инструкции нормативны по содержанию. Однако в них не содержится норм о порядке введения в действие. Для этого в практической деятельности применяется дополнительный правовой акт, в качестве которого в органах прокуратуры выступает соответствующий приказ. Сопутствующий приказ полностью разделяет судьбу «основного акта»: является нормативным и действует на протяжении того времени, пока является таковым основной правовой акт.

В случае утверждения межведомственного правового акта, в сопровождающем приказе могут содержаться требования о разработке дополнительного акта между соответствующими органами на нижестоящем уровне.

б) приказы, регулирующие вопросы работы с кадрами, где определяется штатная численность и структура различных подразделений органов прокуратуры, полномочия этих подразделений.

в) приказы, в которых, наряду с нормами права содержатся и конкретные предписания отдельным лицам и подразделениям, свойственные актам применения права.

Зачастую в актах органов прокуратуры можно встретить правовые предписания, адресованные конкретным исполнителям. Подобные «адресные предписания» содержатся в распорядительной части приказа и устанавливают обязанность какого-либо должностного лица, нередко с указанием фамилии и инициалов, по контролю за выполнением данного приказа. Подобное сочетание персонализированных предписаний с нормативными может ввести в заблуждение относительно их действия во времени. С прекращением действия конкретных предписаний временного характера нормативная часть правового акта продолжает действовать.

Из-за наличия подобных предписаний нормативным в целом приказ признать невозможно, но и безапелляционное его отнесение к числу ненормативных не вполне оправдано. Соглашаясь с мнением А. В. Мицкевича<sup>773</sup> о том, что подобные акты являются смешанными, полагаем, что данный приказ и

<sup>773</sup> См.: Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. - М., 1967. С. 28-30.

аналогичные акты можно признать нормативными лишь в части, содержащей в себе нормы права.

Таким образом, нормативными является незначительная по отношению к общему числу часть приказов.

3. То же самое можно сказать и об указаниях, издаваемых руководителем прокуратуры, по вопросам организации исполнения приказов, инструкций и других актов данной или вышестоящей прокуратуры, а также по вопросам информационно-методического характера.

4. Нередко в органах прокуратуры используется и такая форма акта, как **положение**, под которым понимается правовой акт, определяющий задачи, структуру, функции, обязанности, права, ответственность, организацию работы прокуратур и их структурных подразделений, учреждений, организаций и должностных лиц органов прокуратуры Российской Федерации, участие общественных организаций в управленческой деятельности, другие формы государственно-служебных и трудовых правоотношений<sup>774</sup>.

Положения, как правило, объемны и сложно структурированы. Они, кроме основного текста, подразделяющегося на разделы, главы, могут содержать дополнительные приложения, в том числе в схемах и таблицах.

Примечательным является порядок их введения. Так, некоторые положения, например Положение об отделах Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, утвержденное Генеральным прокурором РФ 2 сентября 2002 г., вводятся в действие обычным грифом «утверждаю», в то время как другие - с помощью приказа. Вместе с тем, вызывает известное недоумение то, что существуют положения, которые являются приложением к приказу, например, Приложение № 3 к Приказу Генерального прокурора РФ и Министра обороны РФ от 3 октября 2006 г. № 911К/407<sup>775</sup>: Положение о выплате федеральным государственным гражданским служащим органов военной прокуратуры материальной помощи за счет средств фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих. Кроме названного Положения в качестве приложений выступают два акта, называемые «Порядок», регулирующие однотипные с Положением вопросы по выплатам бюджетных средств. На наш взгляд, в данном случае требуется издание одного нормативно-правового акта в форме положения. Таким образом, сложившаяся ситуация еще раз подтверждает произвольный выбор формы правового акта практическими работниками, не всегда оказывающийся правильным.

5. **Регламент** (в пер. с фр. «regie», «reglement» - правила) - 1) нормативно-правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности центрального аппарата органов прокуратуры - Генеральной прокуратуры РФ, Главной военной прокуратуры; 2) порядок осуществления деятельности определенной категории работников. И если в первом случае мы имеем дело с отдельно взятым правовым актом, именуемым регламентом, то вторая разновидность представляет собой совокупность правил - регламентов,

<sup>774</sup> Приложение 1 Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утв. Приказом Генерального прокурора 28 декабря 1998 г. 3 93 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры РФ» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В 2 т. Т. 2. - Тула, 2004. С. 446.

<sup>775</sup> Справочно-правовая база «Гарант».

устанавливающих должностные требования к работникам, объединенным одним актом нормативного характера<sup>776</sup> - примерные должностные регламенты.

Должностные регламенты имеют значительное сходство с должностными инструкциями, в которых также закрепляются основные требования к образованию, стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, к уровню и характеру знаний, навыков и умений, перечень должностных прав и обязанностей, вопросы взаимодействия служебного взаимодействия с другими служащими. На наш взгляд, данные регламенты особенно актуальны в связи с проводимым в государстве реформированием системы государственной службы.

6. Возвращаясь к вопросу о выборе формы и наименования акта, следует отметить, что, органы прокуратуры допустили возможным появление новой разновидности нормативно-правового акта, имеющего самостоятельный характер, именуемого **Перечень**, аналога которому нет. В данном случае речь идет о Перечне документов органов прокуратуры РФ с указанием сроков хранения<sup>777</sup>. Данный правовой акт является нормативным и содержит более двухсот наименований правовых актов, подлежащих хранению на протяжении различных сроков.

Особой примечательностью данного акта является процедурная сторона его действия. Перечень утверждается и вводится в действие Приказом Генерального прокурора РФ<sup>778</sup>, пройдя согласование и получив одобрение Центральной экспертно-проверочной комиссии Государственной архивной службы России, что, несомненно, подчеркивает его весомое значение. Однако указанному Перечню предшествует Положение о применении Перечня документов, вследствие чего возникает вопрос - что же за документ издан органами прокуратуры: Приказ, Положение или Перечень? В данном случае имеет место неразрешенный выбор наименования правового акта, что является следствием недостаточного уровня знаний практическими работниками в области юридической техники.

Представляется, что в подобной ситуации наиболее целесообразно издание нормативно-правового акта - Положения, в качестве приложения к которому помещается Перечень.

Анализ нормативно-правовых актов органов прокуратуры показал необходимость дополнительной работы по недопущению излишне «творческих» решений. «Необходимо проведение линии чистоты наименований без взаимного утверждения одного документа другим. Это позволит избежать двойного учета одного и того же акта, проходящего под разными названиями. Правило законодательной техники в данной сфере правотворчества должно быть следующим: один документ - одно название; один номер - одна регистрация. Думается, что решение проблемы "форма - содержание" будет способствовать

<sup>776</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 16 октября 2006 г. № 92 «Об утверждении примерных должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации» // Законник. 2006. № 12.

<sup>777</sup> Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В 2 тт. Т. 2. - Тула, 2004. С. 493 - 523.

<sup>778</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 30 апреля 1997 г. № 19 «О введении в действие Перечня документов органов прокуратуры РФ с указанием сроков хранения» (вместе с «Положением о применении Перечня документов органов прокуратуры РФ с указанием сроков хранения») // Указ. Сборник. С. 493.

установлению системности нормативных правовых актов, их иерархичности»<sup>779</sup>. При этом системность будет иметь и обратное воздействие на содержание и форму указанных актов, то есть будет способствовать их совершенствованию.

<sup>779</sup> Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал Российского права. 2004. № 12. С. 59.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

*Андрейцо С.Ю.*, доцент, канд. юрид. наук, профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России;

*Арзамасцева Н.В.*, старший преподаватель кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебных экспертиз СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Афанасьева А. В.*, преподаватель кафедры теории и истории государства и права юр. ф-та Саратовского социально-экономического института Российского экономического университета имени Г.В.Плеханова;

*Афищинский В.А.*, доцент кафедры антикризисного управления, финансов и кредита факультета экономики и управления Забайкальского государственного университета;

*Балашова Т.Н.*, профессор, д-р юрид. наук, зав. кафедрой гражданского права и процесса Елецкого государственного университета имени И.А.Бунина;

*Барашков Г. М.*, доцент, канд.полит.наук, доцент кафедры политических наук юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Бердникова Е.В.*, доцент, канд. полит. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Будаев А. М.*, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры «Теория и история государства и права» Финансового университета при Правительстве РФ (г.Москва);

*Вадбольская Е.В.*, канд. юрид.наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления им. П.А.Столыпина РАНХиГС;

*Варфоломеев Ю.В.*, профессор, д-р ист. наук, профессор кафедры социальных коммуникаций юр.ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Вельева Д. С.*, д.ю.н., зав. кафедрой конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Поволжский институт управления им. П.А.Столыпина;

*Вестов Ф.А.*, доцент, канд. юрид. наук, завкафедрой уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии юр.ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Володина С.В.*, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юр.ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Гаврилов Д.А.*, к.ю.н., доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета;

*Гавришова Ю.А.*, к.ю.н., доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета;

*Галактионов М.М.*, аспирант кафедры связи с общественностью Тамбовского государственного технического университета;

*Говорун С.О.* аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Голуб О.Ю.*, профессор, д-р социол. наук, завкафедрой социальных коммуникаций юр.ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Грандонян К.А.*, канд. юрид. наук, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) РПА Минюста РФ;

*Тук Н.А.*, канд. юрид. наук, доцент, председатель Пензенского районного суда;



*Деманова С.В.*, канд. юрид. наук, ассистент кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ,

*Касаева Т.В.*, доцент, канд. юрид. наук, зав. кафедрой теории и истории государства и права Саратовского социально-экономического института Российского экономического университета имени Г.В.Плеханова;

*Кишоян Н.А.*, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Ключников А.М.*, соискатель кафедры таможенного, административного и финансового права юр ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского, оперуполномоченный УФСКН России по Саратовской обл.;

*Ковач Ю.О.*, соискатель кафедры теории права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина РАНХиГС;

*Колесников Е.В.*, профессор, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и международного права СГЮА;

*Комкова Т.Н.*, д-р юрид. наук, профессор, декан юридического факультета, зав. кафедрой конституционного и муниципального права СГУ имени Н.Г. Чернышевского, Заслуженный юрист РФ, депутат Саратовской областной Думы;

*Кретьова-Алёшина МЛ.*, ассистент кафедры таможенного, административного и финансового права юр. ф-та СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

*Крючкова Е.А.*, доцент канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Кунцев А.С.*, доцент, канд. филос. наук, доцент кафедры этики и эстетики филос. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Кузьмина Е.М.* аспирант кафедры теории права Поволжского института управления им. П.А. Столыпина РАНХ и ГС;

*Кукльчев А.Ю.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юрф-та СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Куликова С.А.*, к. филос. н., доцент кафедры конституционного и муниципального права, юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Лазанчина Л.М.*, доцент канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса, юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Литчанская М.А.*, доцент, д-р юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права, зам. директора Института законотворчества СГЮА;

*Лобанов И.В.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»;

*Луценко О.А.*, ассистент кафедры теории государства и права юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Мальш А.Ф.*, профессор, д-р юрид. наук, профессор кафедра конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета;

*Малый Д.А.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного и административного права Мордовского государственного исследовательского университета;

*Мещерякова А.Ф.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры правосудия Пензенского государственного университета;

*Милюшев Д.Ф.*, преподаватель кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления им. П.А.Столыпина РАНХиГС;

*Смотрова Л.Н.*, доцент, канд. пед. наук, зав. кафедрой социальной педагогики ф-та социальной работы БИ (Ф) СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Степанова Е.Я.*, магистрант направления подготовки «Юриспруденция» СГУ им. Н.Г.Чернышевского;

*Стребкова Е.Т.*, канд. юрид. наук, преподаватель кафедры конституционного и международного права СГЮА;

*Стрѣгин А.В.*, ведущий программист «Лаборатория Касперского» г. Москва;

*Стрѣгина С.В.*, доцент, канд. филос. наук, доцент кафедры теории государства и права юр. ф-та СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

*Сычев В.Б.*, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юрф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Тихонова С.В.*, доцент, д-р филос. наук, профессор кафедры истории государства и права СГЮА;

*Толкало в А.С.*, соискатель кафедры политических наук юр. ф-та СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

*Трегубов И.О.*, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юрф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Усов Т.В.*, соискатель кафедры конституционного и муниципального права России МГЮА имени О.Е. Кутафина, юрисконсульт юридического департамента ОАО «Новороссийский морской торговый порт»;

*Фадеева В.А.*, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Фаст О.Ф.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юрф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Фомин А.* доктор юридических наук, профессор ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет»;

*Цыбулевская О.М.*, профессор, д-р юрид. наук, зав. кафедрой теории права Поволжского института им. П.А.Столыпина РАНХиГС;

*Шайхисламова О.Р.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии, юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Шайхразиев В.Г.*, Мэр города Набережные Челны Республики Татарстан, соискатель кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) Федерального Университета;

*Шаниро О.Р.*, аспирант кафедры связи с общественностью Тамбовского государственного технического университета;

*Шарафутдинова Ю.Н.*, аспирантка кафедры конституционного и муниципального права, юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Шошин С.В.*, доцент, канд. юрид. наук., доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии юрф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Шугурова И.В.*, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского и международного частного права СГЮА;

*Юрин В.М.*, доцент, канд. юрид. наук, профессор кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебных экспертиз СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

*Якушева С.Е.*, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры правосудия и прокурорского надзора СГЮА;

*Яшина И.А.* аспирантка кафедры конституционного и международного права СГЮА.

*Милушева Т.В.*, доцент, канд. юрид. наук, зав. кафедрой гражданского права и процесса Поволжского института управления им. П.А.Столыпина РАНХиГС;

*Мильшин Ю.Н.*, канд. юрид. наук, профессор кафедры публичного права юридического факультета СГСЭУ;

*Мильшина И.В.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры таможенного, административного и финансового права СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

*Мордовец А.С.*, профессор, д-р юрид. наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) РПА Минюста РФ;

*Нардина О.В.*, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина;

*Никулина О.М.*, доцент, канд. пед. наук, декан факультета социальной работы БИ (Ф) СГУ;

*Обварова О.Г.*, доцент, д-р полит.наук, профессор кафедры гуманитарных дисциплин Государственного специализированного института искусств (г.Москва);

*Подгорная Ю.А.*, доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления им. П.А.Столыпина РАНХиГС;

*Подмарев А.А.*, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юр. ф-та РУДН (г. Москва);

*Портенко Н.Н.*, канд. пед. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юр. ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Потапенко Е.Г.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского;

*Пресняков М.В.*, доцент, д-р юрид. наук, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления им. П.А.Столыпина РАНХиГС;

*Пивлицев ГЛ.*, соискатель кафедры интеллектуальной собственности и управления инновациями Института международного бизнеса и права НИУ ИТМО (г. Санкт-Петербург);

*Решетников В.Я.*, доцент, канд. юрид. наук., доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии юр.ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Росошанский АЛ.*, ведущий юрисконсульт филиала ФГУП «ВГТРК» «ГТРК «Саратов», канд. юрид. наук, ассистент кафедры конституционного и муниципального права юр.ф-та СГУ имени Н.Г.Чернышевского;

*Савд Абдалджалиль Ибрахим Савд*, сотрудник юр. ф-та Анбарского университета г.Эль-Рамади, Ирак, магистрант направления подготовки «Юриспруденция» СГУ им. Н.Г.Чернышевского;

*Сайфулин И.С.*, аспирант кафедры связи с общественностью Тамбовского государственного технического университета;

*Санжаревский И.И.*, д-р полит. наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Тамбовского филиала РАНХиГС, профессор кафедры «Связи с общественностью» Тамбовского государственного технического университета;

*Семенова РЛ* аспирант Поволжского института правления имени П.А. Столыпина РАНХиГС;

*Ситюков С.В.*, аспирант кафедры теории государства и права СПЮА;

*Синюкова Т.В.*, доцент, канд. юрид. наук, зав. кафедрой теории государства и права, юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского;

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	3
<i>Андрейцо С.Ю.</i> К ВОПРОСУ О ПОНЯТОЙ И СОДЕРЖАНИИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В РОССИИ.....	5
<i>Арзамасцева Н.В.</i> УЛИКИ ПОВЕДЕНИЯ КАК ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИГНАЛЫ О ПРЕСТУПЛЕНИИ.....	7
<i>Афанасьева А.В.</i> НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ.....	14
<i>Афицкий В.А.</i> ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАЦИИ НА ПРОЦЕССЫ РАСКРЫТИЯ, РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ОТОЖДЕСТВЛЕНИЯ ЛИЧНОСТИ НЕУСТАНОВЛЕННОГО ГРАЖДАНИНА.....	18
<i>Балашова Т.Н.</i> О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К ИНФОРМАЦИОННОМУ ОБЩЕСТВУ.....	24
<i>Барашков Т.М.</i> ОСОБЕННОСТИ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ ...	29
<i>Бердникова Е.В.</i> РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	35
<i>Будаев А.М.</i> ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН МЕЖДУ ГРАЖДАНАМИ И ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ).....	39
<i>Вадбольская Е.В., Подгорная Ю.А.</i> ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА.....	41
<i>Варфоломеев Ю.В.</i> ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СЛЕДСТВЕННАЯ КОМИССИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА И ОБЩЕСТВО: ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ.....	45
<i>Веллева Д.С.</i> КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ . . . .	51
<i>Вестов Ф.А., Фаст О.Ф.</i> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РОЛИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ.....	56
<i>Володина С.В.</i> ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ.....	61
<i>Гаврилов Д.А., Гаврилова ЮЛ.</i> РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА.	62
<i>Галактионов ММ.</i> ЕВРАЗИЙСТВО КАК ОБЪЕДИНЯЮЩАЯ ИДЕЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИНФОРМАЦИОННОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ.....	69
<i>Товорун С.О.</i> ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАВЕНСТВА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НЕЗАВИСИМО ОТ ИМУЩЕСТВЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ.....	74
<i>Толуб О.Ю.</i> СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	78
<i>Трандонян К.А.</i> ПРОТИВОРЕЧИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ВЗАИМНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА . . . . .	83
<i>Тук ПЛ.</i> СУДЕБНО-ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТОКА В РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ.....	87

Деманова С.В., Савд Абдалджалиль Ибрахим Савд ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ.....	91
Кишоян НА. ПРИНЦИП ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РФ: ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ.....	94
Ключников А.М. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СОДЕРЖАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	97
Колесников Е.В., Яшина И.А. ЗАКОННОСТЬ И ГЛАСНОСТЬ КАК ПРИНЦИПЫ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА.....	102
Комкова Т.Н. ПУБЛИЧНЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СПОСОБ ИНФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ О НАРУШЕНИЯХ ИХ ПРАВ И СВОБОД.....	110
Кретьова-Алешина И.А. ЗАПРЕЩЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ДИСКРИМИНАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТАХ ООН.....	ИЗ
Крючкова Е.А. ПОСТРОЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РФ.....	118
Кузнецов А.С. НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИЕ: УСЛОВИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	125
Кузьмина Е.М. СУБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	129
Куклычев А.Ю. ПРОБЛЕМА ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ В ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ.....	134
Куликова С.А. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАПРЕТА ЦЕНЗУРЫ.....	137
Лазанчина Л.М. ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА.....	144
Липчанская М.А. УЧАСТИЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА.....	147
Лобанов И.В. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ.....	153
Луценко О.А., Степанова Е.Я. СУЩНОСТЬ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	156
МальйА.Ф. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВО.....	159
Мальй Д.Л. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕЗУМПЦИИ ЗНАНИЯ ЗАКОНА В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ.....	165
Мецержкова А.Ф. СВОБОДА СОВЕСТИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЕЛЫ, ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РАЗВИТИЯ.....	170
Милушев Д.Ф. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	176
Милушева Т.В., Касаева Т.В. ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК ПРИНЦИП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИИ.....	180
Милушева Т.В., Ковач Ю.О. БАЛАНС ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ.....	185

<i>Мильшин Ю.Н.</i> АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАЗРЕШЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА.....	189
<i>Мильшина И.В.</i> К ВОПРОСУ СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА В ТАМОЖЕННОМ СОЮЗЕ.....	192
<i>Мордовец А.С.</i> ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ГЛАСНОСТИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ.....	195
<i>Нардина О.В.</i> КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИМ УГРОЗАМ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ.....	205
<i>Никулина О.М.</i> СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕБЕНКА.....	211
<i>Обчарова О.Г.</i> ИНТЕРНЕТ И ТРАНСФОРМАЦИЯ ТЕНДЕРНЫХ СТЕРЕОТИПОВ ПОЛИТИКИ.....	213
<i>Подмарев А.А.</i> ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ: ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА.....	218
<i>Портенко Н.Н.</i> ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ЖКХ.....	223
<i>Потапенко Е.Г.</i> ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ.....	226
<i>Пресняков М.В.</i> СВОБОДА СЛОВА И ПРИНУДИТЕЛЬНАЯ ЛОЯЛЬНОСТЬ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ.....	231
<i>Пчелинцев Т.А.</i> К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ.....	238
<i>Решетников В.Я.</i> ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНЫХ СЛУЖБ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ.....	243
<i>Россоианский А.А.</i> ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ АРБИТРАЖНОГО ПРАВОСУДИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	246
<i>Сайфулин И.С.</i> ПРАВЫЙ ПУТЬ ВИРТУАЛЬНОГО ЭКСТРЕМИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	249
<i>Санжаревский ИМ.</i> ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ СВОЙСТВО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	254
<i>Синюкова Т.В.</i> ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОЙ культуры.....	261
<i>Синюков С.В.</i> ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРАВОВОТВОРЧЕСТВО.....	265
<i>Смотров Л.Н.</i> КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА.....	271
<i>Стребкова Е.Г.</i> ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ.....	273
<i>Стрыгин А.В., Стрыгина С.В.</i> ТРОЛЛИНГ КАК АГРЕССИВНАЯ ФОРМА ВОЗДЕЙСТВИЯ.....	275
<i>Сычев В.Б.</i> ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА НЕДИСКРИМИНАЦИИ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ.....	279

<i>Тихонова С.В.</i> ИДЕЯ ПРАВА НА КОММУНИКАЦИЮ И РАЗВИТИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА.....	283
<i>Толкалов А.С.</i> ТЕХНОЛОГИИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕДИЙНОГО ИМИДЖА ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРА В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ТРАНЗИТА.....	287
<i>Трегубов П.О.</i> ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО И ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В СУБЪЕКТЕ РФ.....	291
<i>Усов Т.В.</i> ПРЕЗУМЦИЯ СВОБОДНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ИНТЕРНЕТЕ.....	294
<i>Фадеева ВЛ.</i> РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ.....	296
<i>Фомин А.А.</i> НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	302
<i>Цыбулевская О.И., Семенова Р.А.</i> ТИПОЛОГИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В АСПЕКТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА.....	305
<i>Шайхисламова О.Р.</i> ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ РОССИИ.....	310
<i>Шайхразиев В.Т.</i> ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	312
<i>Шатино О.Р.</i> ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА ПРОЯВЛЕНИЯ ИДЕОЛОГИЗАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМАХ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ АГРЕГАЦИЮ И АРТИКУЛЯЦИЮ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ.....	319
<i>Шарафутдинова Ю.Н.</i> ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ.....	324
<i>Шошин С.В.</i> ПРОБЛЕМЫ НЕЕСТЕСТВЕННОГО МОНОПОЛИЗМА В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	327
<i>Шугурова И.В.</i> ОГРАНИЧЕНИЯ И ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ АВТОРСКОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА.....	333
<i>Юрин В.М.</i> КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДОКУМЕНТОВ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ.....	341
<i>Якушева С.Е.</i> АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	344

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ  
ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ  
ПОЛИТИКИ В РОССИИ  
И ЗА РУБЕЖОМ**

**Материалы  
IV Международного Конституционного Форума,  
посвященного 95-летию  
юридического факультета СГУ  
имени Н.Г. Чернышевского**

*Выпуск 4*

*Часть 1*

Подписано в печать 17.05.2013 г. Формат 60x 84 1/16.

Бумага офсетная. Печать трафаретная.

Объем 22,5 ус.печ.л. Тираж 100 экз. Заказ 100

Типография ЦВП «Саратовский источник»

г. Саратов, ул. Кутякова 138 «Б», 3 эт.

Т 52-05-93

Издательство «Саратовский источник»