



БАЧИЛО Иллари́я Ла́врен­тьевна -
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующая сектором
информационного права ИГП РАН
Адрес: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, 10
e-mail: igpran@igpran.ru

Правовые вопросы использования инфокоммуникационных ресурсов Российской Федерации

Ситуация

Реальные процессы развития информационного общества ставят все новые вопросы и часто возвращают к тем, которые, казалось бы, уже решены. Раскрытие феномена «информационное общество» в его **функциональном, целевом назначении** в современной ситуации показывает, что это лишь первая ступень цифровой эпохи. Еще предстоят многие десятки, а может быть, и сотни лет, когда сформируется новая цивилизация в результате органического усвоения переворота в научно-технической основе жизни планеты: в *развитии экономики, управления*, всей социальной и интеллектуальной, культурной жизни социума.

Переход к условиям жизни информационного общества невозможен без трансформации и обновления буквально всех институтов социального бытия, а главное - переосмысления роли человека в идущих процессах. В этом смысле можно сказать, что «наступает конец старого света» и открываются новые горизонты. Не забудем, что горизонт - явление подвижное, динамическое, и каждый шаг к нему открывает новые проблемы и его отодвигает. Человек и человечество постоянно в движении, и важно, чтобы не сбиваться с видимой и понятной цели. Проблема многофакторная, но главное кроется в **мобилизации человеческого ресурса** - в изменении требований к профессионализму, к формам и смыслам активного включения в процессы развития общества.

Правовые исследования процесса развития российского информационного общества позволили сформулировать аксиому: «*Информационное общество может быть таковым только при условии, что оно развивается как общество гражданское, социальное, демократическое и правовое*». Это условия **успешного** развития экономической основы, нового управления, смыслов социальной и интеллектуальной жизни. И еще - информационное общество в одной стране невозможно. Когда говорим о российском опыте, то его сопоставление и включение в мировой опыт неизбежно.

В политике, науке, в практике все более становится явным, что многофакторность развития информационного общества требует учитывать обозначенные условия. Гражданственность, социальность, демократичность, адекватность правовой основы общества определяют успех реализации стратегий и планов на ближайшие десятилетия. Эти векторы развития общества системно связаны, нуждаются в гармонизации, синхронизации в инновационных процессах внутреннего переустройства многих институтов общества в рамках современного государства, и еще более в процессах взаимодействия разных государств и ассоциаций в глобальном, сетевом экономическом, политическом, культурном геопространстве.

О связи права с основными векторами развития информационного общества

Информационное право - новая отрасль в системе отраслей российского права - развивается как наука, законодательство, учебная дисциплина и как правосознание общества и его конкретных социальных, политических, управленческих структур. Опыт развития правовой системы во всей ее сложности позволяет констатировать, что включенность законодательства в решение задач гражданского, социального общества под давлением объективных вызовов жизни и стратегического видения идущих процессов в обществе дает осязаемые результаты как для реальных отношений субъектов, так и для самого права. Отметим наиболее значимые моменты.

1. Вызовы общества в части реализации прав и свобод человека на основе активного использования ресурса ИКТ меняют: а) методы правового регулирования;

б) правовой статус человека и гражданина; в) сферу правового пространства, г) оценку состояния источников правового регулирования как особой категории информационных ресурсов. Все эти подвиги становятся заметными и ставят в достаточно острой форме задачи перед всей системой государственного управления.

Опыт развития законодательства в целом, но преимущественно информационного, показывает, что *право является не только инструментом и методом принуждения и наказания за несоблюдение предписанных и принятых правил поведения и отношений разных субъектов между собой.* Главный запрос общества к праву сегодня - это его *организационная, информационная, просветительская и мобилизационная функции.* Регулирование через организацию и мобилизацию ресурсов материальных, информационных, человеческих и нравственных. Силы духовные, силы доверия, единения, продуктивного взаимодействия людей между собой создают энергетику гражданского общества, формируют механизмы решения общих проблем и реализации интересов и прав каждого. Они выходят на первое место. Не цитирую, но лишь напоминаю, что главным предметом внимания становится проблема условий формирования здоровой физически и морально личности человека. Борьба с информационными потоками пропаганды и наживы за счет недобросовестной конкуренции, коррупции, распространения наркотиков, курения, алкоголя, проституции, насилия над детьми обретает все более явные контуры. Это дается непросто, ибо теснейшим образом связано с традициями оценки приоритетов по добыче прибыли, распределения природных, социальных, культурных ценностей с учетом тяжести кошелька и силы.

Сопrotивление социального материала - не менее сложная проблема, чем сопrotивление физически и энергетически выраженных ресурсов жизни.

В любом случае выход на поверхность правового внимания социальных проблем, реализации публичных услуг для человека, забота о детях, об укреплении семьи, о реанимации системы образования, здравоохранения, создания жилищно-коммунальных условий, правил перемещения человека по пространству внутри государства и во внешнем мире, все это - темы вытаскивания человеческого фактора на свет нового понимания современного общества. Его надо создавать своими силами и новыми методами объединения усилий и устремлений людей. Это и есть проблемы гражданского и социального общества, которые решают политика, право, системы публичного управления в лице органов государственной власти и власти местного самоуправления, а также других институтов организации социума.

2. Напомню, что понимаем *гражданское общество* не только через количество разных субъектов, структур, но главное - через те институты, которые формируют сами люди и их ассоциации. Оцениваем гражданское общество по его состоянию и способности решать проблемы своей самоорганизации. После длительных дискуссий, в том числе и на страницах журнала «Информационные ресурсы России», о проблемах гражданского общества юристы Института государства и права РАН предложили определять гражданское общество как состояние взаимодействия всех институций (актеров, субъектов) и институтов социума, способных на основе усвоения знаний и

опыта организовывать свою жизнь с наименьшими потерями от конфликтов и противостояний и наибольшей заботой для обеспечения благоденствия, справедливости и достоинства каждого. *«Гражданское общество - это таковое состояние общества, которое обеспечивает рост потенциала его синергетики в целях самоорганизации и позитивного развития»¹.*

Вызревание гражданственности человека и его общества проходит сложный путь. Об этом свидетельствуют события и в России, и в других странах мира. Публичность митинговая, Интернет-среды (социальные сети и пр.), значимость форумов, конференций, симпозиумов, семинаров и иных форм взаимодействия заинтересованных, равнодушных и способных к творчеству людей показывает нарастание энергетики общества и готовности сопротивляться тем наростам, которые тормозят развитие, и тем угрозам, которые возникают уже в новых условиях открытости и информированности общества. Право не может отдышать. Решается задача обновления организации и обеспечения безопасности при изменениях форм и методов правового воздействия на человека, его поведение и правоотношения в обновляющемся пространстве бытия.

Такой подход создает направления в уточнении понимания гражданского общества по сравнению с тем, которое было введено ЮНЕСКО, но бытует и сегодня. Гражданское общество не может рассматриваться как точки или вершины треугольника, в которых «государство», «бизнес» и «гражданское общество» живут сами по себе или конкурируют, а чаще противопоставят один другому. Это сфера жизни и взаимодействия всех социальных, политических, экономических, духовных и культурных институтов одновременно и в тесном взаимодействии. Именно в этом «бульоне» развивается информационное общество и меняет его окраску и качество. Правовое регулирование в этих процессах должно быть адекватным.

3. Посмотрим на взаимодействие *параметров гражданского и социального развития в условиях информатизации и массовых коммуникаций.* Рейтинги оценки состояния информационного общества по разным параметрам фиксируют относительно благополучное положение в развитии ИТ и по числу пользователей Интернет-ресурсами. Хуже показатели по результатам включения и применения ресурса ИКТ в сферу инфокоммуникационного взаимодействия в социальной сфере.

В интересной работе «Глобальная безопасность: инновационные методы анализа конфликтов» А.И. Смирнова, президента Национального института исследования глобальной безопасности (НИИГлоб), приведена модель основных показателей для описания уровня развития государства². Там же показана стратегическая матрица России в настоящее время и прогноз ее возможной трансформации. Эти источники свидетельствуют о большом отставании и сниженных темпах развития таких важных параметров, как население, управление, наука и образование.

Как влияет право и закон на эти области с точки зрения информационного развития? Отметим, что именно в социальной области жизни общества и системы государственного управления произошли и продолжают развиваться полезные и эффективные подвиги. Об этом свидетельствуют результаты применения законодательства в области обеспечения предоставления публичных услуг гражданам и организациям.

Федеральный закон № 210 от 7 июля 2010 г. и множество сопутствующих ему нормативных правовых актов, мониторинг применения этого закона, а также оценка со-

¹ Более подробно см. *Информационное право: актуальные проблемы науки и практики.* - М.: Юрайт. - 2009 г.; *Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное.* - М.: Юркомпани. - 2012. - С. 31-34 и др.

² Смирнов А.И. *Глобальная безопасность: инновационные методы анализа конфликтов.* - М. - 2011.

стояния обращений пользователей за услугами свидетельствуют об очень важном шаге в активности человека.

Это видно в переустройстве работы органов исполнительной власти на основе широкого использования средств ИКТ. Но это не все. Произошел *перелом в самой правовой системе относительно правового статуса человека и гражданина*. Человека в правовой системе невозможно рассматривать как **объект управления**. Конституционные нормы о правах и свободах получают адрес пользователя и средства его идентификации в процессе реализации конкретных прав индивида. Термин «каждый» обретает лицо и позволяет выстроить линейку связи общей нормы права с ее конкретным воплощением. Она выглядит так: «Право - Закон - Норма - Права конкретного субъекта - Процесс правоприменения, включая Защиту носителя прав и Ответственность правонарушителя».

В теории государственного управления и административного права вопрос о субъективных правах человека, его статусе жизнь завершила ответом: гражданин и человек, а равно и организации в ведении государственных органов - не объекты, а полноправные в рамках закона субъекты правоотношений. Управление не человеком, а средой, условиями его жизни, труда, обитания и т.д. Так практика как «вечно зеленое древо жизни» выправляет установки науки. На очереди уточнение процедур признания юридической силы полученных из электронных систем документов по поводу право реализующих (регистрационных, например) и право-устанавливающих услуг.

4. Еще одной стороной введения в правовую систему предоставления государственных и муниципальных услуг является сильное воздействие актуализации этой функции исполнительной власти на изменение отношений к проблеме развития *социального государства и общества в целом*³. Вызов к формированию социальной инфраструктуры в полном ее понимании (школы, вузы, жилье, больницы и пр.).

Образование многофункциональных центров (МФЦ) - лишь первый шаг, но очень значимый для *перестройки работы всего административного аппарата на основе ресурсов «электронного правительства» (управления), всего потенциала ИКТ*.

5. В данном контексте имеет значение и продолжение правовой работы по созданию гарантий реализации прав и свобод человека в условиях информационного общества. Это касается перестройки работы всей системы исполнительной власти⁴ и особенно усиления роли в социальном и культурном строительстве субъектов Российской Федерации. В этой связи можно поставить вопрос о новом подходе к формированию регионального законодательства в области укрепления гарантий прав на публичные услуги гражданам и организациям, о повышении роли общественных структур в контроле качества работы органов исполнительной власти.

На поверхности находятся вопросы о поправках к ФЗ об услугах, о персональных данных, об электронной подписи. Каждый из этих законов понятен сам по себе, но в процессе правоприменения и исполнения обнаруживается немало пробелов и нестыковок, в целом процессуальная сторона управленческого этапа деятельности органов исполнительной власти остается в тени, и она,

как правило, регулируется на уровне каждого ведомства через систему регламентов.

Сложности согласования нескольких законов по сходной проблеме уже обнаружены на федеральном уровне. Но следует учитывать, что в регионах каждый Федеральный закон в отдельности если не дублируется, то остается предметом внимания самостоятельным. И на этом уровне возникают проблемы согласования и практического их применения, а также нарастания множества нормативно-правовых актов.

Кроме того, почти во всех названных законах при обозначении фигуры гражданина речь идет об *охране и защите его прав*, и обозначаются действия, которые он должен произвести, чтобы реализовать свой интерес. Это как бы локализирует область субъективного права конкретного человека. Наблюдательная и контрольная функция при этом присутствует, но не вполне обеспечена юридически. Стереотипная фраза в конце каждого закона, что при нарушении установленного порядка можно обратиться за защитой своих прав в вышестоящий орган или в суд, *не раскрывает процедуры восстановления нарушенного права*. О материальной компенсации дело рассматривает суд общей юрисдикции, а об ответственности за нарушение установленного порядка - должностное лицо, о котором в структуре государственной службы оставлено белое пятно.

Сказанное подтверждается анализом содержания и практикой реализации норм КоАП. Статьи 5.39, ст. 13.27, 13.28 не дают ответа на то, что нарушенное правило запроса на информацию или другую услугу должно быть исправлено, и гражданин должен получить правильный ответ или реализацию искомой услуги. Нормы в данном случае говорят об ответственности лиц, по вине которых произошел сбой. Цель - чтоб другим «неповадно было». То есть предотвращение возможных будущих нарушений. Данный пример ведет к проблемам разработки административного процесса и административного судопроизводства. Они рассматриваются юристами специально.

Применительно к нашей теме возникает конкретное предложение об усовершенствовании процесса формирования законодательства субъектов Российской Федерации, на ведение которых возлагаются весьма сложные задачи по обеспечению инноваций в работе государственного аппарата и органов муниципального управления. Практика подсказывает, что формирование единого информационного, в том числе правового пространства, возможно на пути к консолидации, укрупнению и большей эффективности регионального законодательства.

В Институте государства и права ведется работа по подготовке проекта комплексного рамочного (модельного) Федерального закона для субъектов Российской Федерации. Предметом его является **получение информационных и других публичных услуг** гражданами на основе формирования адекватной социальной инфраструктуры региона, усиления роли МФЦ и института «электронного правительства» в целом в реализации информационного взаимодействия органов управления по всем их функциям на базе потенциала ИКТ. Таким образом, одним законом можно снять накопившиеся нестыковки и пробелы в ряде законов по проблеме доступа к информации и получения других услуг, ослабить накопление множества нормативных актов на уровне субъектов РФ. Кроме того, акцент на результат работы - ПОЛУЧЕНИЕ услуг - поставит гражданина на более высокий уровень не только в запросах и ожиданиях от государственных структур реализации своих прав и законных интересов,

³ Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. - М.: Юркомпани. - 2012. - С. 73-85.

⁴ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

но и позволит акцентировать внимание на усилении его личного участия в управлении и аккуратном использовании своих персональных данных и пр.

Реализация такого проекта позволит подвести конкретную основу и для оценки работы органов исполнительной власти в области взаимодействия с гражданами и населением, выработать соответствующие индикаторы оценки при реализации мониторинга в этой области. Лишь напомним, что на основе Указа от 7 мая 2012 г. № 601 предстоит реализовать задачи, обозначенные в Постановлении Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284, направленного на активизацию роли граждан в оценке работы органов исполнительной власти в области предоставления услуг и повышения ответственности служащих органов исполнительной власти.

Несмотря на растущее количество служащих (сейчас отмечается 6 миллионов), сфера услуг имеет тенденцию целиком выйти за пределы аппарата органов управления на основе аутсорсинга. Это форма, которая практикуется и в других государствах. Но и здесь немало вопросов, которые требуют правового внимания. Прежде всего, вопрос о делегировании функций, и не только государственным организациям, о широком использовании договорных отношений (публичных или гражданских, надо еще уяснить), а также вопросы об ответственности за результат работы и юридической силе официальных документов, которые возникают в процессе аутсорсинговой модели.

Как видим, вопросов возникает немало. И многие из них нуждаются в дополнительном внимании. Разговор на эту тему может быть продолжен.

НАША ИНФОРМАЦИЯ

12-й Дальневосточный Интернет-форум

23-24 мая 2013 г. в г. Хабаровске состоится Дальневосточный Интернет-форум.

Это уникальное событие, объединяющее на одной площадке руководителей IT-подразделений компаний и системных администраторов, ведущих провайдеров и компаний связи, представителей образовательных и научных учреждений, именитых web-дизайнеров и web-разработчиков, выдающихся программистов и деятелей органов власти, бизнес-структур

Дальневосточный Интернет-форум - это значимое событие,

объединяющее в себе и региональную научно-практическую конференцию, и Дальневосточную Интернет-премию «Стерх», и конкурс «Мисс Интернет Дальнего Востока», и тематическую выставку, которые позволяют выявить уровень развития Интернет-технологий на Дальнем Востоке России, обменяться опытом в их использовании и определить лиц, внесших значительный вклад в развитие регионального сегмента сети Интернет.

Ежегодно в Дальневосточном Интернет-форуме принимают уча-

стие специалисты из краев и областей Дальнего Востока, Сибири, Москвы и Санкт-Петербурга.

Ведущие российские IT-специалисты и компании проводят мастер-классы и «круглые столы», выступают с докладами об использовании информационных и телекоммуникационных технологий в различных сферах общественной жизни и развитии их на Дальнем Востоке.

Контактная информация Оргкомитета:

E-mail: info@dvif.org.

Телефон: +7 (4212) 28-25-84.

* * *

Конференция «Информационная безопасность бизнеса и госструктур»

28 мая 2013 г. в Москве CNews Conferences и CNews Analytics проводят конференцию «Информационная безопасность бизнеса и госструктур».

Согласно статистике компании Symantec, в 2011 г. количество только заблокированных атак, совершенных с помощью вредоносного ПО, возросло на 81% и превысило 5,5 млрд. Количество уникальных кодов вредоносных программ достигло 403 млн, хотя в 2010 г. их было лишь 286 млн. Если говорить о web-атаках, их стало больше на 36%, в результате ежедневно совершается более 4,5 тыс. атак в день.

Давая предварительную оценку данным 2012 г., аналитики ожидают увеличения количества и сложности целевых атак. Используемые технологии и эксплойты станут доступны для массовых атак не столь высокого уровня сложности, а вирусописатели намного активнее будут использовать социальные сети для распространения вредоносных программ, что требует от компаний любого масштаба повышенного контроля периметра сети.

Поэтому целостность информационного пространства является сегодня одним из важнейших требований крупных компаний, холдингов, госучреждений. Ведь даже сам процесс объединения точек присутствия в единую корпоративную сеть несет в себе новые риски и угрозы

информационной безопасности - появляются новые уязвимости. В ответ поставщики средств защиты рекомендуют использовать комплексные решения.

Основные темы конференции:

- Как защитить периметр компании?
- Как обеспечить защиту каналов доступа к корпоративной ИТ-среде?
- Как организовать контроль безопасности ИТ-инфраструктуры предприятия?
- Как обеспечить соответствие законодательству в сфере ИБ?
- Какие требования к организации защиты корпоративной среды предъявляет госсектор?
- Какие тренды влияют на развитие решений в области информационной безопасности, предназначенных для государственных предприятий и ведомств?

CNews Conferences приглашает принять участие в мероприятии представителей российского рынка: поставщиков решений по информационной безопасности, а также представителей отделов ИТ и ИБ из различных секторов бизнеса и госструктур.

Дополнительная информация:

Тел.: +7 (495) 363-11-11, доб. 3141, 3477, 3435, 3439.

E-mail: events@cnews.ru.

По материалам сайта: <http://www.cnews.ru/>.