

ISSN 2225-5435

Вестник УрФО



БЕЗОПАСНОСТЬ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

№ 3(13) / 2014

УЧРЕДИТЕЛЬ
ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР
ШЕСТАКОВ А. Л.,
д. т. н., проф., ректор ЮУрГУ

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР
РАДИОНОВ А. А.,
д. т. н., проф., проректор ЮУрГУ

ВЫПУСКАЮЩИЙ РЕДАКТОР
СОГРИН Е. К.

ВЁРСТКА
ПЕЧЁНКИН В. А.

КОРРЕКТОР
БЫТОВ А. М.

Подписной индекс 73852
в каталоге «Почта России»

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций.

Свидетельство
ПИ № ФС77-44941 от 05.05.2011

Издатель: ООО «Южно-Уральский
юридический вестник»

Адрес редакции: Россия, 454080,
г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76.

Тел./факс: (351) 267-90-65, 267-97-01.

Электронная версия журнала в Интернете:
www.info-secur.ru, e-mail: urvest@mail.ru

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

БОЛГАРСКИЙ А. И., руководитель
Управления ФСТЭК России по УрФО

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

АСТАХОВА Л. В.,
зам. декана приборостроительного факультета ЮУрГУ, д. п. н., профессор кафедры безопасности информационных систем;

ГАЙДАМАКИН Н. А.,
д. т. н., проф., начальник Института повышения квалификации сотрудников ФСБ России;

ЗАХАРОВ А. А.,
д. т. н., проф., зав. каф. информационной безопасности ТюмГУ;

ЗЫРЯНОВА Т. Ю.,
к. т. н., доцент, руководитель цикла «Защита информации» кафедры ИТиЗИ УрГУПС;

КАРМАНОВ Ю. Т.,
д. т. н., директор НИИ ЦС ЮУрГУ;

КУЗНЕЦОВ П. У.,
д. ю. н., проф., зав. каф.
информационного права УрГЮА;

МЕЛИКОВ У. А.,
к. ю. н., нач. отдела гражданского, семейного и предпринимательского законодательства Национального центра законодательства при Президенте Республики Таджикистан;

МЕЛЬНИКОВ А. В.,
д. т. н., проф., проректор ЧелГУ;

МИНБАЛЕЕВ А. В. (зам. отв. редактора),
зам. декана юридического факультета ЮУрГУ,
д. ю. н., доцент, доцент кафедры конституционного и административного права;

СИДОРОВ А. И.,
д. т. н., проф., зав. каф. БЖД ЮУрГУ;

СКОРОБОГАТОВ А. А.,
заместитель начальника
Управления ФСБ по Челябинской области;

СОКОЛОВ А. Н. (зам. отв. редактора),
к. т. н., доцент, зав. кафедрой безопасности информационных систем ЮУрГУ;

СОЛОДОВНИКОВ В. М.,
к. физ.-мат. наук, зав. каф. БИиАС КГУ;

ТРЯСКИН Е. А.,
начальник специального управления ЮУрГУ.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ

БЕЗЯЕВ А. В., ИВАНОВ А. И., ФУНТИКОВА Ю. В.

Оптимизация структуры самокорректирующегося био-кода, хранящего синдромы ошибок в виде фрагментов хеш-функций 4

ЭЛЕКТРОННЫЕ УСЛУГИ И ЗАЩИТА ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА

ВОЛЧИНСКАЯ Е. К.

Юридически значимый электронный документооборот: направления совершенствования законодательства 14

МИНБАЛЕЕВ А. В., КУЛДЫБАЕВА И. У.

Особенности защиты прав получателей электронных государственных услуг 20

ОВСЯННИКОВ Д. В.

Правовое регулирование копирования электронной информации в уголовном судопроизводстве 34

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

ПАРШУКОВ М. И., ОНДАР Ч. С.

Основные факторы и условия формирования информационного права . . 39

ПАРШУКОВ М. И., ПЕРФИЛЬЕВА Т. Д.

Проблемы кодификации информационного законодательства 44

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

ПОНОМАРЕВА Ю. В.

Соотношение правовых категорий «конфиденциальность информации» и «секретность информации» 50

ОТЗЫВЫ, РЕЦЕНЗИИ

МИНБАЛЕЕВ А. В.

Отзыв на диссертацию А. И. Химченко на тему «Информационное общество: правовые проблемы в условиях глобализации» 56

ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ К ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ 61

ORGANIZATIONAL AND TECHNICAL PROTECTION OF INFORMATION

BEZEV A. V., IVANOV A. I., FUNTIKOVA U. V.
Optimization of the structure
self-correcting bio-code,
storing syndromes error
as fragments hash-functions 4

ELECTRONIC SERVICES AND THE PROTECTION OF ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT

VOLCHINSKAYA E. K.
Legally meaningful electronic circulation of
documents: directions of perfection 14

MINBALEEV A. V., KULDYBAEVA I. U.
Features of protection of rights for recipients
of electronic state services 20

OVSEANNICOV D. V.
Legal regulation of copying electronic
information in criminal proceedings 34

ACTUAL PROBLEMS OF INFORMATION LAW

PARSCHUKOV M. I., ONDAR CH. S.
Basic factors and terms of forming
of information law 39

PARSCHUKOV M. I., PERFILYEVA T. D.
Problems of codification
of information legislation 44

POINT OF VIEW

PONOMAREVA J. V.
Correlation of legal categories is
«confidentiality of information»
and «secrecy of information» 50

REVIEWS, REVIEWS

MINBALEEV A.V.
Review on dissertation of A. I. Himchenko
on theme «informative society: legal problems
in the conditions of globalization» 56

THE PRACTICAL ASPECT

**REQUIREMENTS
TO THE ARTICLESTO
BE PUBLISHED IN MAGAZINE** 61



УДК: 612.087.1+004.032.26+347.2:004.056.5:612.087.1

Безяев А. В., Иванов А. И., Фунтикова Ю. В.

ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ САМОКОРРЕКТИРУЮЩЕГОСЯ БИО-КОДА, ХРАНЯЩЕГО СИНДРОМЫ ОШИБОК В ВИДЕ ФРАГМЕНТОВ ХЕШ-ФУНКЦИЙ

Анализируются «нечеткие экстракторы» и нейросетевые преобразователи биометрия-код. Показано, что применение в них классических избыточных кодов с обнаружением и исправлением ошибок нерационально. Предложено использовать коды, хранящие синдромы ошибок в виде фрагментов хеш-функций. Это позволяет исключить нерациональное расходование бит био-кода на заполнение избыточных фрагментов классических самокорректирующихся кодов. Даны процедуры выравнивания распределения ошибок между блоками био-кода. Показано, что распределение расстояний Хемминга между кодами «Свой» хорошо описывается распределением Пирсона, адаптированным под сильно коррелированные биометрические данные.

Ключевые слова: коды с обнаружением и исправлением ошибок, устранение избыточности, «нечеткие экстракторы», нейросетевые преобразователи биометрия-код, распределение Пирсона для зависимых данных.

Bezev A. V., Ivanov A. I., Funtikova U. V.

OPTIMIZATION OF THE STRUCTURE SELF-CORRECTING BIO-CODE, STORING SYNDROMES ERROR AS FRAGMENTS HASH-FUNCTIONS

Analyzed «fuzzy extractors» and neural network converters biometrics code. It is shown that the use of them in classical redundant codes with error detection and correction irrationally.

Proposed to use a code storing error syndromes as fragments of hash functions. This eliminates waste of bio-bit code to fill excess fragments of classical self-correcting codes. Given alignment procedure error distribution between the blocks bio-code. It is shown that the distribution of the Hamming distance between the codes «their» well describes the distribution of Pearson, adapt strongly correlated biometric data.

Keywords: codes with error detection and correction, eliminating redundancy, «fuzzy extractors» neural network converters biometrics code Pearson distribution for dependent data.

1. Введение

В настоящее время во всем мире идут процессы создания средств биометрической защиты прав личности. Россия и Казахстан идут по пути использования больших искусственных нейронных сетей [1, 2, 3] и создания под эту технологию пакета стандартов серии ГОСТ Р 52633.xx-20xx. Англоязычные исследователи [4, 5, 6, 7] идут по пути применения так называемых «нечетких экстракторов», являющихся частным случаем нейросетевых преобразователей. Различие между «нечеткими экстракторами» и нейросетевыми преобразователями обусловлено их структурами,

приведенными на рис. 1. Квантователь «нечеткого экстрактора» имеет вырожденный входной сумматор с одним входом, полноценные нейросетевые преобразователи оказываются намного сложнее «нечетких экстракторов», так как каждый искусственный нейрон имеет полноценный входной сумматор, осуществляющий обогащение континуальных входных данных.

Из рис. 1 видно, что «нечеткие экстракторы» квантуют «сырые» биометрические данные, получают длинный био-код, содержащий от 30% до 50% ошибок, далее преобразуют этот нестабильный код каким-либо клас-

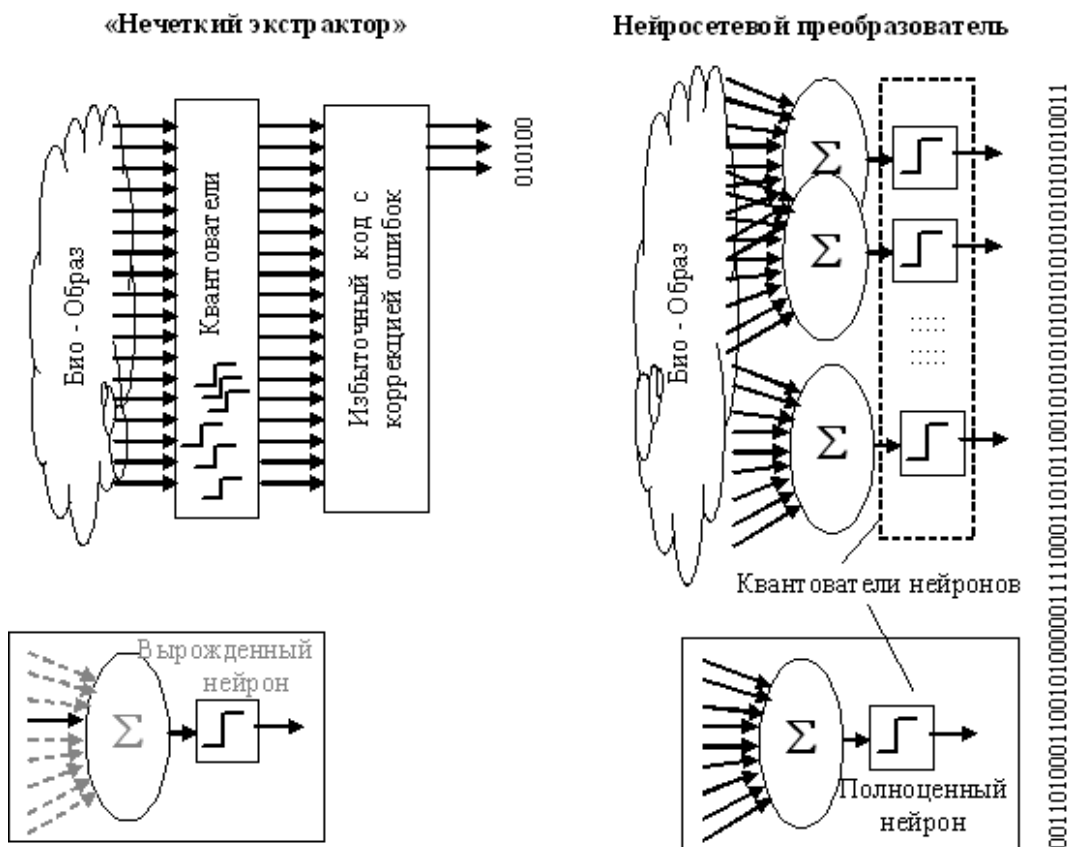


Рис. 1. Структурные схемы нечетких экстракторов и нейросетевых преобразователей

сическим самокорректирующимся кодом с избыточностью. Самокорректирующийся классический код пытается исправлять возникающие в био-коде ошибки.

Иную структуру имеют нейросетевые преобразователи биометрия-код. Этот тип преобразователей перед квантованием данных осуществляет их обогащение. Каждый нейрон преобразователя заранее обучается обогащать «сырые» биометрические данные путем подбора весовых коэффициентов сумматоров. А уже обогащенные биометрические данные на выходах сумматоров квантуются, преобразуясь в выходной био-код искусственной нейронной сети. Фактически во время обучения нейросетевой преобразователь биометрия-код учитывает реальную неравномерность расположения слабых и сильных бит био-кода.

Практика показывает, что «нечеткие экстракторы» всегда работают хуже, чем нейросетевые преобразователи биометрия-код. Подтверждением этого служит ситуация, когда квантование «сырых» био-данных дает код с 30% ошибок. Ни один из классических самокорректирующихся кодов не способен править столь значительное число ошибок. Для того чтобы самокорректирующиеся коды работали, приходится маскировать (выбрасывать) порядка 30% наиболее нестабильных разрядов био-кода. При этом оставшиеся 70% наиболее стабильных разрядов будут иметь примерно 10% ошибок, что уже можно поправить самокорректирующимся кодом с избыточностью порядка 800%. Если био-код длинный (например, Даугман [7] преобразует радужную оболочку глаза в 2048-битный код), то «нечеткие экстракторы» работают. В этом случае даже после маскирования нестабильных разрядов и изъятия «сырых» разрядов био-кода на заполнение многократно избыточной части кода остается достаточно длинный фрагмент полезной информативной части био-кода. У Даугмана [7] полезный остаток био-кода составляет 128 бит, что эквивалентно применению им самокорректирующегося кода с избыточностью в 1500% (15-кратная избыточность).

Если био-код изначально короткий (технология дает мало контролируемых биометрических параметров), то применять «нечеткие экстракторы» нет смысла. В частности, при преобразовании рисунков отпечатка пальца [6], имеющих от 20 до 40 особых точек, положение которых описывается двумя ко-

ординатами, длина био-кода составляет от 40 до 80 бит. При 15-кратной избыточности кода (как у Даугмана [7]) его полезная (информативная часть) составит от 2 до 4 бит. При столь коротком коде говорить о сколько-нибудь серьезной криптографической защите биометрических данных не приходится. Подбор био-кода Даугмана [7], состоящего из 128 бит при правильной схеме выполненных защищающих преобразований, можно рассматривать как некоторый барьер, так как перебрать столь значительное число состояний разрядов био-кода трудно. Корректировка коротких био-кодов классическими кодами с обнаружением и исправлением ошибок не может рассматриваться как способ защиты их из-за крайне малых затрат вычислительных ресурсов на перебор.

Заметим, что причина плохой работы классических кодов с обнаружением и исправлением ошибок состоит в том, что они обладают крайне высокой избыточностью. Для коротких кодов практически вся биометрическая информация уходит на заполнение избыточной части кода. Этот коренной недостаток может быть устранен, если отказаться от классических самокорректирующихся кодов и перейти к использованию кодов с нулевой избыточностью [8].

2. Самокорректирующиеся био-коды, не обладающие избыточностью

Идея создания таких кодов состоит в отказе от траты части разрядов био-кода на заполнение избыточной части. В качестве информации эквивалентной избыточности используются три последних разряда хеш-функции био-кода ($\text{hash}(\bar{c}_{[1..512]})_{[126,127,128]}$). Например, если мы используем стандартную хеш-функцию MD5, которая дает случайное число длиной 128 бит, то три ее последних разряда могут использоваться для корректировки от одной до четырех ошибок био-кода \bar{c} . Попытки корректировать большее число разрядов кода возможны, но связаны с ростом затрат времени на перебор.

Стандартные хеш-функции оптимизированы по времени вычисления, и современные вычислительные машины для био-кода длиной в 512 бит перебирают возможные положения до 4 ошибок за приемлемое время от 0,01 до 0,8 секунды без применения аппаратных ускорителей.

Если требуется корректировать до 8 ошибок, то нужно разбить био-код на 2 фрагмента

512 бит

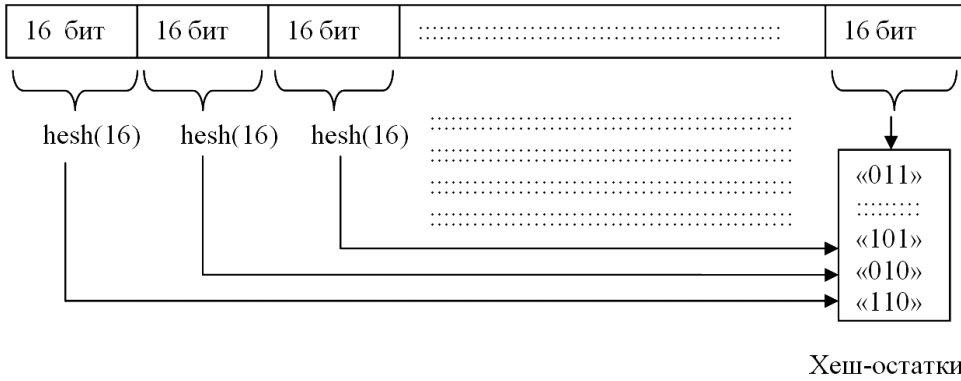


Рис. 2. Опасная схема структурной организации самокорректирующихся хеш-кодов

по 128 бит, вычислить от них хэш-функцию MD5 и хранить два трехбитных хеш-остатка. Среднее время корректировки данных таким кодом удваивается. Если дробить био-код на большее число фрагментов (4, 8, 16, 32), то такой код будет способен корректировать до 16, 32, 64, 128 ошибочных разрядов 512-битного био-кода без катастрофически больших затрат на формирование избыточности. То есть, мы оказываемся способны корректировать до 25% ошибок в био-коде, компрометируя не более 12, 24, 48, 96 его разрядов в виде хранящихся открыто хеш-остатков. Получается, что мы можем относительно безопасно корректировать рекордно большое число в 50% ошибок био-кода, сохраняя его первоначальную длину в 512 бит.

Как показали предварительные оценки, защитные свойства хеш-кодов зависят от схемы организации сбора хеш-остатков. Попытки увеличения исправляющей способности хеш-кода приводят к росту числа фрагментов, на которые разбивается код, и к уменьшению их длины. Чем больше коротких фраг-

ментов хешитутся, тем серьезнее необходимо подходить к выбору схемы формирования хеш-остатков. Простейшая схема дробления кода на фрагменты по 16 бит с независимым хешированием каждого из этих фрагментов (схема преобразований приведена на рис. 2) является самой опасной.

Высокий уровень опасности схемы формирования хеш-остатков (рис. 2) обусловлен тем, что число неопределенных состояний линейно связано с числом 16-битных фрагментов:

$$N \approx k \cdot 2^{(16-3)}. \quad (1).$$

Злоумышленник, пытающийся воспользоваться к трехразрядными остатками, при извлечении знаний о био-коде сталкивается с инженерной задачей полиномиальной вычислительной сложности. Для того чтобы положение изменилось и защита данных усилилась, необходимо использовать схему формирования хеш-остатков, приведенную на рис. 3.

512 бит

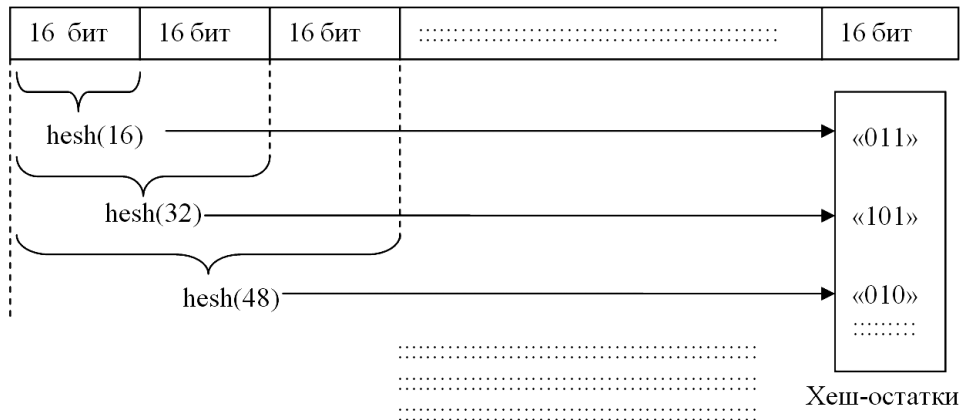


Рис. 3. Безопасная схема рекурсивного формирования эталонных хеш-остатков

На первом шаге обработки данных вычисляется хеш-функция от первых 16 разрядов био-кода. На втором шаге вычисляется хеш-функция от первых 32 разрядов био-кода. На каждом следующем шаге длина хешируемого фрагмента био-кода увеличивается на 16 бит. На последнем k -том шаге хешируется весь био-код. При такой схеме формирования хеш-остатков исправляющая способность хеш-кода остается прежней, а число перебираемых злоумышленником состояний оказывается экспоненциально связано с числом фрагментов – k :

$$N \approx 2^{k \cdot (16-3)}. \quad (2).$$

Независимо от числа фрагментов, на которые разбивается корректируемый био-код, вторая схема формирования хеш-остатков (рис. 3) являет предпочтительнее. При практической реализации ее желательно дополнительно усилить, добавив открыто хранящейся «соли» при хешировании первых 16 разрядов. Если «соль» для каждого преобразователя биометрия-код будет своя, то атакующие лишаются возможности ускорения вычисления обратных хеш-преобразований относительно коротких кодов за счет их предварительного табулирования.

3. Усиление корректирующей способности хеш-кода за счет выравнивания распределения «слабых» разрядов био-кода

Следует отметить, что рассматриваемый класс самокорректирующихся хеш-кодов может быть применен как к «нечетким экстракторам» [4 :- 7], так и к нейросетевым преобразователям биометрия-код [2, 3, 8]. Естественно, что хеш-коды намного выгоднее применять для нейросетевых преобразователей, так как их био-коды содержат в десятки раз меньше ошибок в сравнении с био-кодами «нечетких экстракторов».

Рассмотрим случай, когда био-код нейросетевого преобразователя имеет длину 256 бит, бьется на 4 фрагмента длиной 64 бита и способен исправлять 8 ошибок (осуществляется перебор возможного положения пары ошибок в каждом из 4 фрагментов). Очевидно, что такая схема организации самокорректирующегося хеш-кода не сработает, если все 8 ошибок попадут в один из 4 фрагментов био-кода. В связи с этим возникает задача выявления наиболее «слабых» разрядов био-кода и

их перегруппировки. Перегруппировка должна обеспечить равномерность распределения слабых разрядов.

Выявить слабые разряды био-кода проще всего через тестирование нейросетевого преобразователя [9]. Нейросетевой преобразователь обычно хорошо обучается на 20 примерах биометрического образа «Свой». В этом можно убедиться, например, воспользовавшись средой моделирования «БиоНейроАвтограф» [10]. При обучении на 20 примерах вероятность ошибок первого рода (отказ в доступе) будет составлять 0,1. То есть, для надежного выявления 8 наиболее слабых разрядов био-кодов пользователю необходимо предъявить дополнительно от 40 до 80 примеров биометрического образа «Свой». При использовании среды моделирования «БиоНейроАвтограф» [10] придется от 40 до 80 раз воспроизводить рукописное парольное слово на графическом планшете или воспроизводить свою руку буквы (цифры) на экране компьютера манипулятором «мышь». На воспроизведение десятков тестовых примеров образа «Свой» уходит больше времени, чем на обучение нейросетевого преобразователя биометрия-код.

Положение еще больше ухудшается, если техническое задание потребует обеспечить вероятность ошибок первого рода в 10 раз меньше. В этом случае потребуется использовать от 400 до 800 тестовых проверок, выявляющих слабые разряды био-кода с целью их последующего равномерного распределения по всей длине био-кода. Пользователи средств биометрической аутентификации негативно относятся к необходимости сотни раз предъявлять свои рукописные образы для того, чтобы корректно настроить хеш-корректировщик био-кода «Свой».

4. Сокращение затрат на тестирование путем искусственного ухудшения качества обучения нейросетевого преобразователя

Одним из технических приемов, позволяющих сократить затраты на тестирование, является искусственное ослабление нейросетевого преобразователя [10-1] за счет снижения числа примеров в обучающей выборке образа «Свой». В этом можно убедиться, проведя соответствующий численный эксперимент в среде моделирования «БиоНейроАвтограф». Результаты численного эксперимента сведены в табл. 1. Тестирование преобра-

Таблица № 1. Вероятность появления ошибок первого рода (отказ в доступе) и суммарного расстояния Хэмминга всех ошибок в зависимости от числа примеров, использованных при обучении нейронной сети

Рукописный образ	Число примеров в обучающей выборке									
	10	12	14	16	18	20	22	24	26	28
Пенза	0.67 94	0.34 48	0.21 31	0.13 18	0.12 15	0.05 6	0.05 5	0.04 4	0.03 3	0.04 4
сорока	0.81 104	0.41 63	0.24 39	0.16 22	0.14 19	0.08 11	0.06 6	0.06 7	0.04 4	0.05 5
добро	0.5384	0.31 41	0.27 39	0.12 15	0.12 12	0.09 13	0.07 9	0.07 7	0.07 8	0.07 7

зователя велось на базе из 100 примеров образа «Свой», не использованных ранее при обучении. Ввод биометрических данных осуществлялся графическим планшетом фирмы Genius: модель EasyPen.

Из табл. № 1 видно, что при уменьшении числа примеров в обучающей выборке нейросетевой преобразователь биометрия-код допускает все больше и больше ошибок. Ошибки бывают одиночные (в одном бите кода – это правая часть таблицы) и кратные (в нескольких битах био-кода – это левая часть таблицы). То есть, теоретически вполне возможно использовать данные, полученные на ослабленном преобразователе, и пытаться предсказывать вероятность правильной работы каждого из разрядов био-кода в полноценно обученном нейросетевом преобразователе. Мы имеем дело с обычной задачей почти линейного прогнозирования, предполагающей, что «слабые» разряды био-кода становятся еще «слабее» при снижении числа примеров в обучающей выборке. Стабильные разряды био-кода становятся еще стабильнее при увеличении числа примеров в обучающей выборке.

Это предположение верно далеко не для всех алгоритмов обучения искусственных нейронных сетей. Большинство известных алгоритмов обучения искусственных нейронных сетей неустойчивы. При их применении необходимо проверять гипотезу монотонности показателей стабильности разрядов био-кода как функции числа примеров в обучающей выборке. О монотонности можно судить по соотношению вероятности появления ошибок, которая должна быть близка к отношению суммарного расстояния Хэмминга к числу проведенных опытов (правая часть таблицы).

Самым устойчивым на сегодняшний день является алгоритм автоматического обуче-

ния нейросети по ГОСТ Р 52633.5-2011 [11]. Именно этот алгоритм использован при реализации среды моделирования «БиоНейроАвтограф» и получения данных табл. № 1.

5. Оценка показателя стабильности каждого из разрядов био-кода случайным размыванием тестовых био-данных «Свой»

Чем больше мы будем иметь информации о поведении каждого из разрядов био-кода, тем надежнее будет прогноз его поведения. Получить дополнительную информацию о стабильности каждого из разрядов био-кода удастся, если к тестовым примерам «Свой» добавить случайный шум - γ . Добавление к данным случайного шума эквивалентно введению мутации при размножении примеров биометрических данных в терминологии ГОСТ Р 52633.2-2010 [13-1].

При обучении нейросетевого преобразователя биометрия-код стандартным алгоритмом [12-1] вычисляют математическое ожидание $E(v_i)$ и стандартное отклонение $\sigma(v_i)$ по каждому из i -тых биометрических параметров (в среде моделирования «БиоНейроАвтограф» учитываются 416 биометрических параметров). Очевидно, что тестовый пример «Свой» может быть преобразован в сотню тестовых примеров ($j = 1, 2, \dots, 100$) путем добавления к его биометрическим параметрам нормального случайного шума с нулевым математическим ожиданием $E(\xi_j)=0$:

$$\tilde{v}_{i,j} = v_i + \xi_{i,j} \quad (3)$$

Если дисперсия добавляемого шума мала $\sigma(\xi_i) \ll \sigma(v_i)$, то все разряды выходного био-кода будут стабильны. Однако по мере увеличения стандартного отклонения добавляемого шума до величины, сопоставимой с $\sigma(v_i)$, положение меняется, наиболее нестабиль-

ные разряды био-кода проявляются. В них начинается изменение состояний. Чем чаще меняется состояние в разряде био-кода, тем разряд менее стабилен. Показатель стабильности определяется по формуле стандарта [11]

$$\omega_i = 2 \cdot |0.5 - P_{0^*i}| = 2 \cdot |0.5 - P_{1^*i}|, \quad (4)$$

где: P_{0^*i} – вероятность появления состояния «0» в контролируемом i -том разряде; P_{1^*i} – вероятность появления состояния «1» в контролируемом разряде. При $\omega_i = 1$ контролируемый разряд полностью стабилен, при $\omega_i = 0$ контролируемый разряд предельно нестабилен.

Получается, что добавляя внешний шум, мы можем добиться появления 10% наиболее нестабильных разрядов. Более того, пользуясь показателем (4), нам удастся упорядочить разряды био-кода по показателю их стабильности. После подобного упорядочивания нестабильных разрядов легко осуществить переконфигурацию разрядов био-кода с тем, чтобы выровнять частоту появления ошибок в каждом из фрагментов самокорректирующегося хеш-кода. При переконфигурации слабых разрядов био-кода следует добиться совпадения суммы показателей стабильности (4) «слабых» разрядов в каждом из k -фрагментов.

6. Интегральная оценка вероятности появления ошибок первого рода в пространстве расстояний Хэмминга

Выше были описаны процедуры структурирования хеш-кодов, построенные на вычислении показателей стабильности разрядов био-кода. Практика синтеза хеш-кодов показала, что этого недостаточно. Необходимо иметь интегральное статистическое описание вероятностей появления ошибок первого рода для «нечетких экстракторов», нейросетевых преобразователей как с самокорректирующимися хеш-кодами, так и без них. Оказалось, что проще всего удастся получить такое описание в пространстве расстояний Хэмминга между верным био-кодом « \bar{c} » и его ошибочными вариантами « \bar{c}_j »:

$$h_j = \sum_{i=1}^n ("c_i") \oplus ("c_{i,j}"), \quad (5)$$

где: n – длина био-кода, \oplus – операция сложения по модулю два состояний i -тых разрядов био-кодов.

Проведенные исследования показали [9], что плотность распределения расстояний

Хэмминга – $p(h_j)$ хорошо описывается χ^2 распределением Пирсона, если его модифицировать под зависимые данные. Для осуществления такой модификации необходимо вектор случайных нормальных данных ξ с нулевыми математическими ожиданиями $E(\xi_i)=0$ и единичными стандартными отклонениями $\sigma(\xi_i)=1$ умножить на связывающую матрицу:

$$\begin{bmatrix} 1 & a & \dots & a \\ a & 1 & \dots & a \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a & a & \dots & 1 \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} \xi_{1,i} \\ \xi_{2,i} \\ \dots \\ \xi_{n,i} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} y_{1,i} \\ y_{2,i} \\ \dots \\ y_{n,i} \end{bmatrix}, \quad (6)$$

$$R = \begin{bmatrix} 1 & r & \dots & r \\ r & 1 & \dots & r \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ r & r & \dots & 1 \end{bmatrix}, \quad (7)$$

Связывающая матрица имеет единичные элементы на диагонали и одинаковые элементы вне диагонали [2, 3]. В результате преобразования (6) корреляционная матрица (7) данных будет иметь одинаковые значения парных коэффициентов корреляции. Мы получаем так называемые «равнокоррелированные» данные. Далее, точно повторяя путь Пирсона, мы получаем зависимые χ^2 распределения с дискретными показателями числа степеней свободы – m . На рис. 4 даны примеры χ^2 распределений зависимых данных для $m = 3$ и $m = 4$.

Как для зависимых, так и для независимых данных математическое ожидание χ^2 распределения точно совпадает с числом степеней свободы. Для биометрических данных математическое ожидание расстояний Хэмминга $E(h)$ всегда является дробной (фрактальной) величиной. Нет никаких серьезных причин ожидать точного совпадения математического ожидания распределения расстояний Хэмминга с целыми величинами. Эта величина оказывается близка к целой, только если строго придерживаться пути Пирсона при численном моделировании χ^2 распределения.

Для перехода к дробным (фрактальным) показателям необходимо учитывать расстояния до ближайших целых чисел степеней свободы:

$$p_{\chi^2}(E(h), h, r) = (E(h) - a_0) \cdot p_{\chi^2}(a_0, h, r) + (a_0 + 1 - E(h)) \cdot p_{\chi^2}(a_0 + 1, h, r), \quad (8)$$

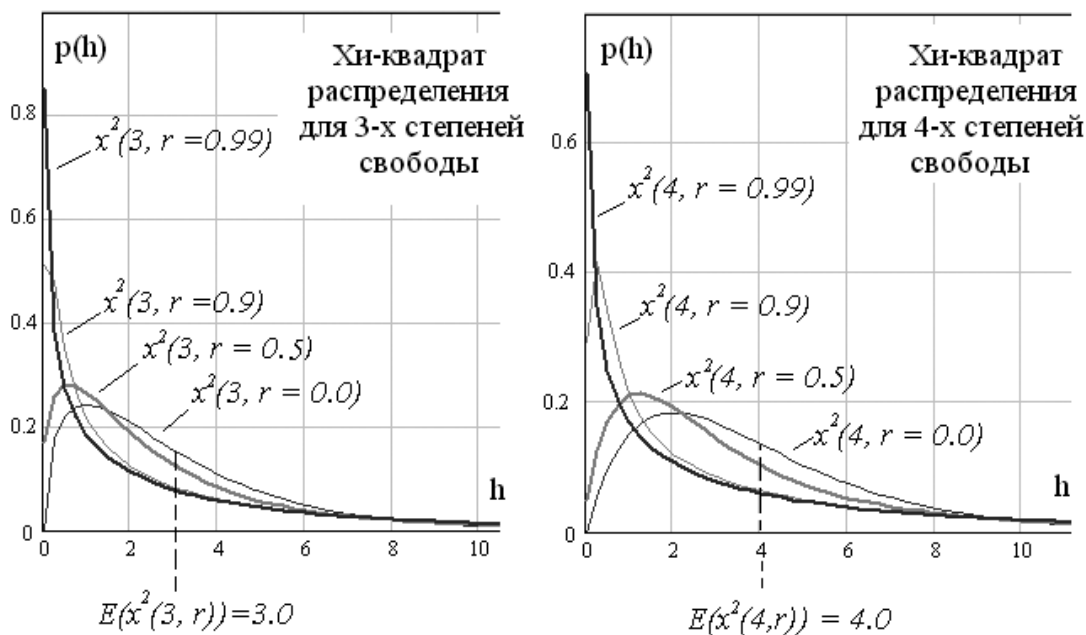


Рис. 4. Кривые плотности χ^2 распределения для трех и четырех степеней свободы, полученные для разных значений коррелированности данных

где параметр a_0 – это ближайшее целое число меньше или равное вычисленному – $E(h)$;

$$a_0 = \text{floor}(E(h)), \quad (9)$$

где операция $\text{floor}(\cdot)$ отбрасывает дробную часть числа $E(h)$.

Следует отметить, что использование равнокоррелированных данных (6) для моделирования зависимых распределений Пирсона – это не что иное, как один из приемов симметризации ядер многомерной статистической обработки (многомерных вложенных в друг друга интегралов вычисления вероятности). Этот прием получен копированием идеи симметризации ядер Вольтерра, активно используемой при идентификации нелинейных динамических объектов [13, 14, 15, 16].

7. Заключение

«Нечеткие экстракторы» оказываются много слабее нейросетевых преобразователей биометрия-код из-за применения в них классических самокорректирующихся кодов с 15-кратной избыточностью. Применение рассматриваемых в данной статье кодов безопасно, так как в качестве синдромов ошибок в них используются фрагменты необратимых криптографических хеш-функций. При этом

отпадает необходимость в искусственном сокращении био-кода путем изъятия части его разрядов на покрытия избыточности самокорректирующегося кода. Хеш-коды не имеют избыточности в обычном понимании этого слова. Их применение для защиты биометрических данных радужной оболочки глаза позволит поднять длину био-кода с 128 бит до 2048 бит (в 15 раз). Однако полноценный расчет оптимального соотношения параметров хеш-кодов требует перейти от использования классического распределения Пирсона к его модификации, построенной для дробных (фрактальных) показателей числа степеней свободы и учета сильной коррелированности состояний разрядов био-кода «Свой».

В целом открывается перспектива создания так называемых «высокодоступных» преобразователей биометрия-код, которые будут способны обеспечивать любую заданную вероятность ошибок первого рода при сохранении высокого значения вероятности ошибок второго рода. Предположительно, эта новая ветвь преобразователей будет строиться путем усиления нейросетевых преобразователей, выполненных по требованиям отечественных стандартов серии ГОСТ Р 52633.хх-20хх с дополнительным применением рассматриваемых в данной статье самокорректирующихся хеш-кодов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Иванов А. И., Сомкин С. А., Андреев Д. Ю., Малыгина Е. А. О многообразии метрик, позволяющих наблюдать реальные статистики распределения биометрических данных «нечетких экстракторов» при их защите наложением гаммы // «Вестник Уральского федерального округа. Безопасность в информационной сфере». 2014. № 2(12). С. 16–23.
2. Язов Ю. К. и др. Нейросетевая защита персональных биометрических данных // Ю. К. Язов (редактор и автор), соавторы В. И. Волчихин, А. И. Иванов, В. А. Фунтиков, И. Г. Назаров // М.: Радиотехника, 2012. 157 с.
3. Ахметов Б. С., Иванов А. И., Фунтиков В. А., Безяев А. В., Малыгина Е. А. Технология использования больших нейронных сетей для преобразования нечетких биометрических данных в код ключа доступа: // Монография. Казахстан, г. Алматы, ТОО «Издательство LEM», 2014. 144 с.- свободный доступ <http://portal.kazntu.kz/files/publicate/2014-06-27-11940.pdf>
4. Y. Dodis, L. Reyzin, A. Smith Fuzzy Extractors: How to Generate Strong Keys from Biometrics and Other Noisy, Data April 13, In EUROCRYPT, pages 523–540, 2004.
5. F. Monrose, M. Reiter, Q. Li, S. Wetzal. Cryptographic key generation from voice. In Proc. IEEE Symp. on Security and Privacy, 2001.
6. Ramírez-Ruiz J., Pfeiffer C., Nolazco-Flores J. Cryptographic Keys Generation Using FingerCodes // Advances in Artificial Intelligence – IBERAMIA-SBIA 2006 (LNCS 4140), p. 178–187, 2006.
7. Feng Hao, Ross Anderson, and John Daugman. Crypto with Biometrics Effectively, IEEE TRANSACTIONS ON COMPUTERS, VOL. 55, NO. 9, SEPTEMBER 2006.
8. Безяев А. В. Нейросетевой преобразователь в самокорректирующийся код, совершенно не обладающий избыточностью // «Нейрокомпьютеры: разработка, применение» № 3, 2012, С. 52–55
9. Фунтикова Ю. В., Иванов А. И., Захаров О. С. Гипотеза № 2 распределения расстояний Хэмминга для кодов биометрической аутентификации примеров образа «Свой». Труды научно-технической конференции кластера пензенских предприятий, обеспечивающих безопасность информационных технологий. Том 9. Пенза, 2014, с. 7–8. Свободный доступ <http://www.pniei.penza.ru/RV-conf/T9/C7>.
10. Среда моделирования «БиоНейроАвтограф» размещена на сайте ОАО «Пензенский научно-исследовательский электротехнический институт»: <http://пниэи.рф/activity/science/noc.htm>. Продукт создан лабораторией биометрических и нейросетевых технологий ОАО «ПНИЭИ» для свободного распространения среди университетов России, Белоруссии, Казахстана.
11. ГОСТ Р 52633.5-2011 «Защита информации. Техника защиты информации. Автоматическое обучение нейросетевых преобразователей биометрия-код доступа».
12. ГОСТ Р 52633.2-2010 «Защита информации. Техника защиты информации. Требования к формированию синтетических биометрических образов, предназначенных для тестирования средств высоконадежной биометрической аутентификации».
13. Мармарелис П., Мармарелис В. Анализ физиологических систем (метод белого шума) М.: Мир. 1981, 480 с.
14. Billings S. A. Identification of nonlinear system (A survey)// Proc. IEEE, part D, 1980, V 127, N 6, p.p. 272–285.
15. Пупков К. А., Капалин В. И., Ющенко А. С.. Функциональные ряды в теории нелинейных систем. - М.: Наука, 1976, 448 с.
16. Иванов А. И. Нейросетевые технологии биометрической аутентификации пользователей открытых систем. Автореферат на соискание ученой степени доктора технических наук по специальности 05.13.01. Пенза, 2002. 34 с. Пензенский государственный университет.

Безяев Александр Викторович, к. т. н., ведущий специалист Пензенского филиала ФГУП НТЦ «Атлас». E-mail: ivan@pniei.penza.ru

Иванов Александр Иванович, д. т. н., доцент, начальник лаборатории биометрических и нейросетевых технологий «ОАО Пензенский научно-исследовательский электротехнический институт». E-mail: ivan@pniei.penza.ru

Фунтикова Юлия Вячеславовна, инженер ОАО «Пензенский научно-исследовательский электротехнический институт». E-mail: ivan@pniei.penza.ru

Bezyaev Alexander, PhD, a leading specialist Penza branch of FGUP NTC «Atlas». E-mail: ivan@pniei.penza.ru

Ivanov Alexander, doctor of technical sciences, Associate Professor, head of the laboratory of biometric and neural network technology «Penza research Electrotechnical Institute». E-mail: ivan@pniei.penza.ru

Funtikova Yulia, engineer «Penza research Electrotechnical Institute». E-mail: ivan@pniei.penza.ru



УДК: 34.07:005.92:004

Волчинская Е. К.

ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫЙ ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются правовые и организационно-технологические проблемы, сдерживающие активное внедрение электронного документооборота во все сферы жизнедеятельности общества. Представлена позиция автора в отношении направлений и форм совершенствования права и законодательства в сфере обеспечения юридически значимого электронного документооборота, в том числе в отношении предложений о принятии федерального закона «Об электронном документе и документообороте».

Ключевые слова: электронный документ, электронный документооборот, электронная подпись, юридическая сила документа, юридическая значимость документа, равнозначность электронных документов и документов на бумажном носителе, электронная идентификация и аутентификация, единое пространство доверия.

Volchinskaya E. K.

LEGALLY MEANINGFUL ELECTRONIC CIRCULATION OF DOCUMENTS: DIRECTIONS OF PERFECTION OF LEGISLATION

The article is devoted to the legal, organizational and technological problems that hinder active implementation of e-document management in all spheres of society. The author presents his position in concerning the approaches and forms of legislation improvement, including proposals on the enactment of the Federal law «On e-documents and e-document management».

Keywords: electronic document, electronic document management, electronic signature, validity of the document, the legal importance of the document, the equivalence of electronic documents and paper documents, electronic identification and authentication, common trusted infrastructure for Qualified Services.

В XXI веке в условиях глобализации коммуникаций электронная связь представляет собой самый востребованный способ обмена электронными сообщениями. Однако не всегда такие сообщения рассматриваются сторонами как юридически значимые электронные документы, да и в случае возникновения спора не любое электронное сообщение будет принято судом в качестве электронного документа. Особую значимость приобретают такие характеристики электронного документа, как полномочия подписавшего его лица, принадлежность владельцу сертификата электронной подписи, с помощью которой подписан электронный документ, и подлинность документа (целостность, неизменяемость в процессе передачи).

Практически все задачи реализации проектов «электронного правительства», «электронного государства», «электронной демократии» немислимы без применения электронных документов, имеющих юридическую силу.

Российское законодательство, к сожалению, демонстрирует противоречивость и неразвитость правовых инструментов обеспечения юридически значимого электронного документооборота. Более того, можно говорить о неразвитости теории права, регулирующей эту сферу отношений.

Чаще всего обращают внимание на недостаточную определенность понятийного аппарата. Действительно, понятие «электронный документ» определяется в Федеральном законе от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», причем определяется через другое понятие, что затрудняет его понимание.

Понятие «электронный документооборот» предстает в законодательстве как в узком, так и в широком смысле.

В первом случае это обмен электронными документами (сообщениями). Например, «система межведомственного электронного документооборота» – федеральная информационная система, обеспечивающая в автоматизированном режиме защищенный обмен электронными сообщениями, в том числе сообщениями, содержащими информацию, отнесенную к сведениям, составляющим служебную тайну, между Администрацией Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ и федеральными органами исполнительной власти, а также иными федеральными органами государственной власти»¹.

Во втором случае документооборот охватывает весь жизненный цикл электронного документа, включая его создание (сбор), обработку, передачу, доступ, хранение и уничтожение. Например, «...система электронного документооборота – информационная система, обеспечивающая сбор документов (включение документов в систему), их обработку, управление документами и доступ к ним...»². Представляется, что широкое понимание ЭДО больше соответствует реалиям и целям формирования в России информационного общества, базирующегося на применении современных ИКТ.

Термин «юридическая значимость» используется в законодательстве, как правило, применительно к действиям («совершение юридически значимых действий»), фактам («установление фактов, имеющих юридическое значение»³). Федеральным законом от 07.05.2013 г. № 100-ФЗ в Гражданский кодекс Российской Федерации введена статья 165.1. «Юридически значимые сообщения», под которыми понимаются «заявления, уведомления, извещения, требования или иные юридически значимые сообщения, с которыми закон или сделка связывает гражданско-правовые последствия для другого лица»⁴. Почему перечисленные виды документов названы сообщениями, история умалчивает.

Наконец, недавно принятый ГОСТ Р 7.0.8-2013. «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»⁵ определяет термин «юридическая значимость документа» как «свойство документа выступать в качестве подтверждения деловой деятельности либо событий личного характера». В нем же юридическая сила документа определяется как «свойство официального документа вызывать правовые последствия». Для практического применения такие определения терминов малополезны.

Этот короткий обзор свидетельствует о том, что, во-первых, отсутствует устоявшееся и нормативно закрепленное определение понятия «юридически значимый документ (документооборот)», и, во-вторых, ни в одном нормативном правовом акте не приведены критерии (условия) признания документа юридически значимым. Очевидно, для разных правоотношений эти критерии могут быть разными, поскольку юридическую зна-

чимность определяет, в том числе, наличие обязательных реквизитов документа.

Электронный документ отличается от документа на бумажном носителе цифровой формой представления и, как правило, наличием электронной подписи вместо собственноручной подписи лица. Возникает закономерный вопрос: является ли электронная подпись гарантом юридической значимости электронного документа?

Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» (утратил силу с 1 июля 2013 года) установил условия признания равнозначности электронной цифровой подписи и собственноручной подписи (статья 4):

«1. Электронная цифровая подпись в электронном документе *равнозначна собственноручной подписи в документе*⁶ на бумажном носителе при одновременном соблюдении следующих условий:

- сертификат ключа подписи, относящийся к этой электронной цифровой подписи, не утратил силу (действует) на момент проверки или на момент подписания электронного документа при наличии доказательств, определяющих момент подписания;
- подтверждена подлинность электронной цифровой подписи в электронном документе;
- электронная цифровая подпись используется в соответствии со сведениями, указанными в сертификате ключа подписи».

Федеральный закон от 6.04.2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» пошел дальше: он ввел несколько видов электронной подписи и установил условия признания электронных документов, подписанных электронной подписью, равнозначными документам на бумажном носителе, подписанным собственноручной подписью (статья 6), в частности:

«1. Информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, *равнозначным документу на бумажном носителе*, подписанному собственноручной подписью, кроме случая, если федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе».

Нетрудно заметить различие в подходах, реализованных в указанных федеральных законах. Прежде всего, различны объекты рав-

нозначности: в первом законе это равнозначность подписей, а во втором – равнозначность подписанных документов. Во-вторых, в Федеральном законе «Об электронной цифровой подписи» дополнительно устанавливались условия признания равнозначности подписей, а в Федеральном законе «Об электронной подписи» – их нет. Общим в подходах является то, что оба закона рассматривали электронную подпись как необходимый элемент юридически значимого электронного документооборота. Однако, по нашему мнению, электронная подпись – элемент необходимый, но недостаточный!

Причина в том, что, как и при бумажном документообороте, для обеспечения юридической значимости документа, используемого в определенных правоотношениях, важно соблюдение комплекса требований к нему из области делопроизводства (содержание, форма, реквизиты, статус подписывающего лица, бланк и т. п.), а также обеспечение дополнительных технологических требований, вытекающих из электронной формы документа, таких, как необходимость:

- использования электронной подписи определенного вида;
- развития сервисов поддержки электронной подписи, обеспечивающих ее проверяемость, например, сервисы проверки времени подписания;
- разработки и применения стандартов обмена электронными документами, обеспечивающих возможность использования электронных документов, создаваемых разными программно-техническими средствами;
- универсализации средств электронной подписи, поскольку сегодня они подчас «не понимают» друг друга;
- принятия мер по обеспечению информационной безопасности электронных документов (конфиденциальность, целостность, доступность).

Но главное для развития юридически значимого электронного документооборота, по нашему мнению, необходимо:

- создание единого пространства доверия не к электронной подписи, а к юридически значимому электронному документу;
- корректное включение электронной подписи в юридически значимый электронный документооборот (далеко не все документы должны подписываться электронной подписью, во всяком случае, во внутрикорпоративном документообороте);

- корректное включение юридически значимого электронного документооборота в конкретную деятельность.

Многие специалисты (документоведы и правоведы) видят перспективу совершенствования законодательства, стимулирующего развитие электронного документооборота, в разработке проекта федерального закона «Об электронном документе и электронном документообороте».

Необходимо вспомнить, что проекты подобных федеральных законов трижды вносились в Государственную Думу (в 2000, 2001 и 2005 гг.). Два первых были отозваны инициаторами, а последний был отклонен при рассмотрении в первом чтении (причем, спустя 6 лет после внесения). Аргументация ответственного комитета и комитетов-соисполнителей сводилась к следующему: отсутствует самостоятельный предмет регулирования, положения законопроекта реализованы, причем более корректно, в действующем законодательстве. С другой стороны, многие федеральные органы исполнительной власти, государственные органы уже создали свои системы электронного документооборота (финансовые, налоговые, таможенные органы, федеральное казначейство, Банк России и другие). Введение иных принципов регулирования, как это предусматривал законопроект, приведет к конфликту норм и парализует работу ведомственных систем. Концептуальная позиция состояла в том, что регулирование электронного документооборота в той или иной сфере хозяйственных отношений осуществляется большим количеством нормативных правовых актов, поэтому представляется более целесообразным внесение соответствующих коррективов в действующее законодательство, а не принятие одного общего нормативного правового акта⁷.

Данная аргументация в целом сохраняет актуальность, но несколько упрощает ситуацию. В последние годы практика применения электронных документов ставит перед нами много вопросов, без решения которых электронный документооборот не может активно развиваться и, более того, его развитие может привести со временем к утрате огромного массива документов, поскольку не решены проблемы архивного хранения электронных документов.

Целесообразность разработки федерального закона «Об электронном документе», ограниченного узкой сферой регулирования,

остаётся спорной, поскольку общие нормы использования электронных документов минимальны и частично уже присутствуют в федеральных законах, а особенности использования электронных документов в отдельных правоотношениях закрепляются специальным и отраслевым законодательством. Положения, касающиеся электронного документа, даже в законах с соответствующим названием (всего в четырех странах ЕС), составляют, как правило, малую часть положений, обеспечивающих использование электронной подписи, электронную идентификацию и аутентификацию, развитие сервисов поддержки электронного документооборота для электронной коммерции, электронного правительства и других приложений.

В настоящее время первостепенную важность приобретает задача обеспечения функционирования сервисов, необходимых для формирования единого пространства доверия к электронным документам, в том числе документам, подписанным электронной подписью. Это актуальное направление развития законодательства, ориентиром для которого может служить Регламент ЕС № 910-2014 от 23 июля 2014 года «Об электронной идентификации и услугах доверия для электронных транзакций на внутреннем рынке и об отмене Директивы 1999/93/ЕС» (Регламент ЕС eIDAS)⁸. Страны ЕС будут сейчас активно изменять и развивать законодательство в сфере электронных транзакций, не исключено, что при этом законы об электронном документе будут трансформированы в иные законодательные акты.

Автором проведен блиц-анализ законодательства, существующего в странах Европейского Союза наряду с законодательством об электронной подписи или включающего законодательство об электронной подписи (на базе проведенного Европейской комиссией исследования законодательства 32 стран, октябрь 2009 года, и собственного исследования законодательства 10 стран в сфере электронной подписи, 2005 год). Результаты анализа выявили две тенденции развития законодательства в странах ЕС:

- 1) некоторые страны рассматривают вопрос использования электронных подписей в широких рамках правил, касающихся сертифицированных сервисов поддержки подписи (Словакия, Германия, Эстония, Чехия). В число таких сервисов входит: архивация электронных подписей и аккредитация для долго-

срочного хранения электронных документов; должностные сертификаты (обязательный сертификат позволяет определить юридическую правоспособность, в соответствии с которой лицо подписывает документ); электронная аутентификация, метки времени и др.;

2) другие страны рассматривают электронные подписи как часть более широкого спектра проблем, таких как электронные документы, электронное правительство или электронная коммерция (Ирландия, Мальта, Словения, Великобритания, Болгария, Хорватия, Латвия). Ко второй группе европейских стран примыкают также Индия (закон «Об информационных технологиях», 2000), Сингапур (закон «Об электронных сделках», 1998), США (закон «Об ЭП в глобальных и национальных коммуникациях», 2000).

Совершенствованию отечественного законодательства в сфере электронного документооборота должно предшествовать развитие права, поэтому важно заранее договориться о решении ряда концептуальных вопросов, в том числе:

а) какое пространство доверия мы строим: доверия к электронной подписи (озвученная неоднократно позиция Минкомсвязи России) или доверия к электронным документам (часть экспертного сообщества, включая автора);

б) каково назначение электронной подписи в электронном документе: она обеспечивает равнозначность документов (ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 63-ФЗ «Об электронной подписи») или равнозначность подписей (как это было в ч. 1 ст. 4 Федерального закона N 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»)? Склоняюсь к тому, что российское законодательство преувеличивает роль электронной подписи, так как ее наличие может обеспечить равнозначность электронного документа документу на бумажном носителе только при условии соблюдения прочих требований (по форме, содержанию, полномочиям подписанта и т. п.). Кроме того, электронные документы в силу закона или договора могут «признаваться равнозначными» или вообще «признаваться» (при отсутствии традиционного документооборота) и без наличия электронной подписи, тем более усиленной квалифицированной электронной подписи;

в) как определять понятие «электронный документ»: широко (например, «документ в

любом цифровом формате» – Регламент ЕС eIDAS; «документ, информация которого представлена в электронной форме» – ГОСТ Р 7.0.8-2013) или узко (например, «документ в электронной форме, подписанный усиленной электронной подписью» – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; «электронный документ, подписанный электронной подписью определенного вида» – Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). Мне представляется, что узкое определение этого базового понятия опасно и создает излишние проблемы для применения электронных документов, хотя жесткий тандем электронного документа и электронной подписи выгоден производителям средств электронной подписи и удостоверяющим центрам;

г) как должны трансформироваться понятия бумажного документооборота применительно к электронному документообороту (в том числе «подлинник документа», «копия документа», «заверенная копия документа», «эземпляр документа», «дубликат документа», «выписка из документа»);

д) каковы должны быть критерии признания юридической значимости электронного документа, создаваемого сразу в электронном виде, ведь здесь признаки «равнозначности» не работают. В каких случаях юридическая сила документа не зависит от формы его представления? В отношении последнего вопроса, по моему мнению, решение может быть следующим: «автор» документа может выпустить документы в любой требуемой форме, и эти документы будут равнозначны по юридической силе. Нотариус может удостоверить равнозначность документов при переводе из одной формы в другую, что уже установлено Основами законодательства Российской Федерации о нотариате (статьи 103.8 и 103.9);

е) насколько общими и обязательными должны быть стандарты (форматы) обмена электронными документами. По моему мнению, они могут быть общими и обязательными только в четко определенных правоотношениях. Даже в рамках межведомственного электронного документооборота сложно обеспечить применение единого формата и унифицировать иные требования к электронным документам, поскольку в органах власти

используются различные системы электронного документооборота. Унификация форматов возможна, но это дорогое удовольствие.

Учитывая вышесказанное, вначале следует обеспечить развитие права. Затем сформулировать положения законодательства, обеспечивающие создание единого пространства доверия к электронному документу и электронному взаимодействию, включая совершенствование законодательства об электронной подписи. Размещение нормативного материала в федеральном законодательстве – дело техники.

Это может быть самостоятельный закон об аутентификации и сервисах доверия, поглощающий Федеральный закон «Об электронной подписи». Возможен иной путь: развитие Федерального закона «Об электронной подписи» и Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о за-

щите информации» плюс принятие нового федерального закона об идентификации и аутентификации участников электронного обмена. Можно даже предположить, что победит идея создания квази-закона типа кодекса электронного документооборота, в который войдут положения других федеральных законов, включая Федеральные законы «Об электронной подписи», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», и новые нормы, обеспечивающие функционирование единого пространства доверия к электронным документам. Но вряд ли это будет закон «Об электронном документе (документообороте)», так как подобное название, во-первых, не будет отвечать содержанию нормативного правового акта, а во-вторых, ни в одной стране мира не было закона «О документе», и в этом есть определенная логика.

Примечания

¹ Распоряжение Правительства РФ от 2.10.2009 г. № 1403-р «О технических требованиях к организации взаимодействия системы межведомственного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти». Здесь и далее нормативные правовые акты цитируются по базе данных СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Роскомнадзора от 1.02.2012 г. № 61 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Роскомнадзоре».

³ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ, Глава 28; Решение Совета глав государств СНГ от 10.02.1995 «Об Основах таможенных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств» (ст. 177).

⁴ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ.

⁵ Утвержден Приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст

⁶ Здесь и далее курсив – авторский.

⁷ Заключение на проект федерального закона № 159016-4 «Об электронном документе», внесенного В. Я. Комиссаровым в период исполнения им полномочий депутата Государственной Думы (от 31.05.2011 г.) АСОЗД Государственной Думы.

⁸ опубликован 28 августа 2014 года в Официальном журнале Евросоюза (Official Journal of the European Union).

Волчинская Елена Константиновна, главный специалист по информационному праву Фонда «Центр инноваций и информационных технологий» Федеральной нотариальной палаты, доцент кафедры теории права и сравнительного правоведения научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: alexmin@bk.ru

Volchinskaya Elena Konstantinovna, main specialist on an informative right for Fund «Center of innovations and information technologies» of the Federal notarial chamber, associate professor of department of theory of right and comparative jurisprudence of research university «Higher school of economy», candidate of economic sciences. E-mail: alexmin@bk.ru

ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В статье анализируются особенности и актуальные проблемы защиты прав получателей электронных государственных услуг. Установлено, что досудебный (административный) порядок урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение, предусматривает возможность устранения нарушения уже на стадии досудебного ведомственного контроля. Анализ текущего законодательства позволяет говорить о некоторых противоречиях, которые требуют незамедлительного разрешения, в частности, сроки рассмотрения жалоб заявителей, состав субъектов данных правоотношений, действия которых могут быть обжалованы. В законодательстве отсутствует регламентация обжалования решений (действий, бездействия) организаций и их сотрудников, наделенных полномочиями по предоставлению государственных услуг, и многофункциональных центров. Относительно досудебного порядка рассмотрения споров предлагается расширить круг субъектов, уполномоченных на предоставление государственных услуг, закрепленных ст. 11.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Проведенный анализ защиты прав получателей государственных услуг позволяет сделать вывод о целесообразности введения единого порядка рассмотрения жалоб граждан с установлением единых сроков их рассмотрения и приведения административных регламентов предоставления государственных услуг в части досудебного порядка решения спора в соответствие с новыми едиными требованиями; вывод о необходимости дополнить существующий перечень оснований, при которых получателем услуги может быть подана жалоба, следующими: нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных нормативными актами; предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

Ключевые слова: электронные государственные услуги, судебная защита, административная защита, административная ответственность.

Minbaleev A. V., Kuldubaeva I. U.

FEATURES OF PROTECTION OF RIGHTS FOR RECIPIENTS OF ELECTRONIC STATE SERVICES

Features and issues of the day of protection of rights for the recipients of electronic state services are analysed in the article. It is set that the pre-trial (administrative) order of settlement of dispute is sent to his operative permission, possibility of removal of violation provides for al-

ready on the stage of pre-trial department control. The analysis of current legislation allows to talk about some contradictions that require immediate permission, in particular terms of consideration of complaints of declarants, composition of subjects of these legal relationships the actions of that can be appealed. Regulation of appeal of decisions (actions, inaction) of the organizations and their employees, provided with plenary powers after the giving of state services, and multifunction centers, is absent in a legislation. Relatively pre-trial order of consideration of spores it is suggested to extend the circle of the subjects, authorized on the grant of the state services envisaged by an item 11.1 the Federal law «On organization of grant of state and municipal services». The conducted analysis of protection of rights for the recipients of state services allows to draw conclusion about expedience of introduction of single order of consideration of complaints of citizens, with establishment of single terms of their consideration and driving of administrative regulations of grant of state services to parts of pre-trial order of decision of dispute in accordance with new single requirements; conclusion about a necessity to complement the existent list of grounds at that a complaint can the recipient of service be given, following: violation of requirements to the places of grant of state service, set by a normative acts; grant of incomplete and (or) unreliable information about state service (for example, on the web-site of government body, on an informative stand).

Keywords: *electronic state services, judicial defence, administrative defence, administrative responsibility.*

Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрено право заявителя (потребителя) государственных услуг на досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, либо государственного служащего. В то время как судебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц регламентирован главами 24, 25 Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК РФ) и главами 24, 25 Арбитражного процессуального кодекса РФ (АПК РФ), в случае если такое правонарушение затрагивает права и законные интересы этих лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Таким образом, существует два порядка признания действий (решений) или бездействий органа исполнительной власти незаконными: административный и судебный.

Под решениями понимаются акты органов государственной власти, их должностных лиц, государственных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление,

порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. В качестве примера можно привести обжалуемые решения должностных лиц органа власти об отказе в приеме документов для выдачи заграничного паспорта¹. Решения могут быть приняты в письменной и устной форме, а также документы, содержащие решения субъектов оказания государственных услуг, могут предоставляться заявителю в форме электронного документа, посредством электронной почты либо в виде сообщений в личном кабинете на едином портале государственных услуг, например уведомление о принятом решении, приглашение заявителя с необходимым пакетом документов для выдачи результата государственной услуги.

К действиям органов государственной власти, их должностных лиц, государственных служащих по смыслу главы 25 ГПК РФ относится властное волеизъявление органов государственной власти, их должностных лиц, государственных служащих, которое облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. В рамках административного права это властное волеизъявление, создающее в системе управления определенные юридические последствия или конкретный правовой эффект. К действиям, например, относятся требования должностных лиц органов, повторного предоставления заявителем доку-

ментов для получения государственной услуги², затребование с заявителя при предоставлении государственной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами. Опираясь на судебную практику, относительно электронных государственных услуг, в качестве примера можно привести такие обжалуемые действия, как: ограничение доступа по техническим причинам на получение кадастровой выписки о земельном участке³, неприем заявления, поданного в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования из за сбоя в программном обеспечении⁴.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, должностным лицом, государственным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, административными регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги из-за бездействия должностных лиц; нерассмотрение жалобы заявителя уполномоченным должностным лицом.

Жалобой на нарушение порядка предоставления государственной услуги признается требование заявителя или его законного представителя о восстановлении или защите нарушенных прав или законных интересов заявителя органом, предоставляющим государственную услугу, многофункциональным центром, должностным лицом органа, предоставляющего государственную услугу, или многофункционального центра либо государственным или муниципальным служащим при получении данным заявителем государственной или муниципальной услуги⁵.

Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрены следующие случаи, при которых заявитель может обратиться с жалобой:

- «нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги;
- нарушение срока предоставления государственной услуги;
- требование у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, норма-

тивными правовыми актами субъектов Российской Федерации для предоставления государственной услуги;

- отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации для предоставления государственной или муниципальной услуги, у заявителя;

- отказ в предоставлении государственной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

- затребование с заявителя при предоставлении услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

- отказ органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений».

Обеспечение комфортных условий для получения услуги и предоставление достоверной и полной информации о государственной услуге является залогом повышения качества и доступности государственных услуг. В связи с этим в целях обеспечения защиты прав заявителей и качества предоставляемых государственных услуг представляется необходимым дополнить существующий перечень оснований, при которых получателем услуги может быть подана жалоба, следующими:

- нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных законодательством и подзаконными нормативными актами;

- предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

Перевод государственных услуг в электронный вид позволяет исключить такие основания для нарушения прав граждан в сфере оказания государственных услуг, как:

- затребование у заявителя документов и платы, не предусмотренных законодатель-

ством, так как предоставление заявителем документов на портале государственных услуг осуществляется строго в соответствии с административным регламентом и с учетом полей формы доступной для заполнения на едином портале. Здесь должностное лицо, уполномоченное на рассмотрение и заявления и принятие решения, непосредственно не вступает в прямой контакт с заявителем. А прием заявления, поданного в электронной форме, и оценка достаточности предоставленной информации осуществляются специально уполномоченным на то лицом в соответствии с административным регламентом предоставления государственной услуги.

В соответствии с главой 2.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональный центр не включен в состав субъектов, чьи действия могут быть обжалованы, в то время как основаниями нарушения прав граждан в сфере оказания государственных услуг могут быть не только противоправные решения (действия, бездействия) органа, непосредственно оказывающего государственные услуги, но и действия (бездействия) многофункционального центра. Жалоба на нарушение порядка предоставления государственной услуги многофункциональным центром рассматривается в соответствии с Правилами подачи и рассмотрения жалоб, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействия) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» органом, предоставляющим государственную услугу, заключившим соглашение о взаимодействии⁶. Налицо коллизия норм федерального закона и принятого во исполнение его подзаконного нормативного правового акта.

Также возникает неопределенность, когда субъектом, предоставляющим государственную услугу, является организация, наделенная соответствующими полномочиями. В законодательстве отсутствует явное представление об обжаловании решений (действий, бездействия) организаций и их сотрудников, наделенных полномочиями по оказанию государственных услуг.

На практике рассмотрение обращений граждан осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁷. Принципиальное, важное для сферы государственных услуг отличие положений указанных законов о порядке обжалования заключается в сроках рассмотрения жалобы. Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрен пятнадцатидневный срок рассмотрения жалобы с момента ее регистрации, а в случае обжалования отказа органа (должностного лица), предоставляющего государственную услугу, в приеме документов у заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или в случае обжалования нарушения установленного срока таких исправлений, жалоба рассматривается в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации. Соответственно Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлен тридцатидневный срок рассмотрения жалобы⁸.

По поводу сроков и порядка рассмотрения жалоб справедливо отмечает Н. Ю. Хамаева, что ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не предусматривает разницы о порядке рассмотрения различного рода обращений, что является существенным недостатком. Обращения граждан очень неоднородны и содержат неодинаковую информацию. Они не совпадают по общественной направленности, разнятся по юридической характеристике и соответственно влекут разные правовые последствия. Каждый вид обращений имеет свою специфику и, следовательно, свой статус, который должен быть нормативно определен⁹. Поэтому процедура и сроки рассмотрения предложений должны отличаться от порядка рассмотрения жалоб, которые связаны с нарушением прав граждан.

Обращение заявителя рассматривается как жалоба на решение и действие (бездействие) органа (должностного лица, государственного служащего), предоставляющего государственную услугу, и рассматривается в сроки, установленные ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», если оно содержит все эле-

менты жалобы, согласно ч. 5 ст. 11.2 указанного закона, иначе обращение рассматривается в порядке и сроки, установленные ст. 12 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данное положение подтверждается судебной практикой. Так, в решении Кировского районного суда г. Астрахани от 16.01.2013 г. № 12-17/2013 (12-825/2012) обращение заявителя не признано жалобой на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги ввиду отсутствия некоторых элементов жалобы, установленных ч. 5 ст. 11.2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁰. Такой же подход отражен и в других судебных решениях¹¹.

В соответствии с п. 10 ст. 11.2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», установленный им порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг не распространяется на отношения, регулируемые Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При этом в административных регламентах предоставления государственных услуг¹² закреплён порядок рассмотрения обращений граждан, в том числе жалоб, соответствующий ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В таком случае возникает вопрос о необходимости положений гл. 2.1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», если они не находят практического применения, так как абсолютное большинство судебных решений принимается с учетом положений ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹³. Поэтому представляется необходимым введение единого порядка рассмотрения жалоб граждан с установлением однозначных сроков их рассмотрения.

Важным положением, установленным Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», является рассмотрение жалоб должностным лицом, наделённым специальными полномочиями. В Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РФ)¹⁴ установлена ответственность должностного лица, наделённого полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или

муниципальной услуги, за нарушение порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению¹⁵.

В электронном виде жалоба может быть подана заявителем посредством официального сайта органа, предоставляющего государственную услугу, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и единого портала¹⁶. По желанию заявителя ответ по результатам рассмотрения жалобы может быть представлен в форме электронного документа, подписанного электронной подписью уполномоченного на рассмотрение жалобы должностного лица и (или) уполномоченного на рассмотрение жалобы органа.

Что касается особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то они могут устанавливаться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. На наш взгляд, вопрос об обжаловании действий субъектов правоотношений, складывающихся по поводу предоставления государственных услуг, должен решаться на федеральном уровне, поскольку речь идет именно о государственных услугах.

В целях регистрации и контроля исполнения жалоб создается¹⁷ федеральная информационная система досудебного (внесудебного) обжалования, порядок создания и функционирования которой регулируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2012 г. № 1198¹⁸. Данная информационная система призвана обеспечить возможность получения заявителем сведений о ходе рассмотрения жалобы, включая даты приема жалобы, передачи жалобы для рассмотрения уполномоченному лицу, подготовки и согласования проекта решения, принятого по результатам рассмотрения, и его подписания.

В целом досудебный порядок урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение, предусматривает возможность устранения нарушения уже на стадии досудебного ведомственного контроля, служит дополнительной гарантией государственной защиты прав и свобод, закрепленных ст. 45 ч. 1 Конституции Российской Федерации.

По статистике основными причинами жалоб получателей услуг являются: нарушение срока регистрации запроса и срока предоставления услуг, требование не предусмотренных документов, отказ в приеме документов или в предоставлении услуг, требование не предусмотренной платы за предоставленные услуги. Следует отметить, что созданный механизм обжалования показал свою высокую эффективность. Только 1% получателей услуг обратились с обжалованием действий органов, предоставляющих услуги, в суд, остальные же использовали процедуру досудебного (внесудебного) обжалования либо в самом органе, предоставляющем услуги, или в вышестоящем органе¹⁹.

Второй способ обжалования решения и действия (бездействия) органов, оказывающих государственные услуги, подразумевает судебный порядок разрешения спора. Обеспечение возможности беспрепятственного обращения в суд за защитой субъективных прав является функцией современного административного права, одной из фундаментальных основ правового государства²⁰.

В соответствии со ст. 46 Конституции Российской Федерации и главой 25 ГПК РФ, 24 АПК РФ граждане и организации вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в результате которых, по мнению указанных лиц, были нарушены их права и свободы или созданы препятствия к осуществлению ими прав и свобод либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность или они незаконно привлечены к ответственности. По правилам, предусмотренным ГПК РФ и АПК РФ, рассматриваются также дела об оспаривании решений, действий (бездействия) организаций, совершенных при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных государственно-властных полномочий.

В соответствии со ст. 5 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки: один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока по-

сле подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ²¹.

Большая часть судебных дел приходится на суды общей юрисдикции, в отличие от арбитражных судов.

Согласно п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»²², исходя из положений статьи 258 ГПК РФ суд удовлетворяет заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если установит, что оспариваемое решение, действие (бездействие) нарушает права и свободы заявителя, а также не соответствует закону или иному нормативному правовому акту. Таким образом, заявление об оспаривании незаконных действий (бездействия) может быть удовлетворено лишь с целью восстановления нарушенных прав и свобод заявителя и с непременно указанием на способ восстановления такого права. При установлении судом отсутствия обстоятельств нарушения права заявителя жалоба остается без удовлетворения²³.

А. В. Виноцкий, исследуя особенности правоотношений по предоставлению публичных услуг отмечает: «если правоотношение при предоставлении публичной услуги возникает на основе административного акта и гражданско-правового договора, оспаривание административного акта осуществляется в порядке производства по делам, возникшим из публичных правоотношений, а оспаривание гражданско-правовой сделки осуществляется в исковом порядке»²⁴.

Так в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» судами дано разъяснение о том, что правильное определение вида судопроизводства (исковое или по делам, вытекающим из публичных правоотношений) в которых подлежат защите права и свободы гражданина или организации, не согласных с решением, действием

(бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (например, подача заявления в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, или подача искового заявления).

Таким образом, административные органы могут находиться с гражданами и организациями в правоотношениях различного содержания: административных, гражданских, земельных, трудовых. Административные действия влекут в ряде случаев не только административные, но и иные (гражданско-правовые, например) последствия. В подобных случаях спор утрачивает чисто административный характер²⁵.

АПК РФ не устанавливает запрета на совместное рассмотрение требований, вытекающих из гражданского и административного правоотношений, если эти требования связаны между собой. В соответствии с ч. 1 ст. 130 АПК РФ истец вправе соединить в одном заявлении несколько требований, связанных между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам.

В соответствии с ч. 1 ст. 130 АПК РФ требование о признании ненормативного правового акта недействительным и требование о возмещении вреда, основанное на ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)²⁶, могут быть соединены в одном исковом заявлении, если они связаны между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам и к участию в деле привлечены соответственно государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо этих органов, а также публично-правовое образование, ответственное за возмещение вреда²⁷. При необходимости дело может быть рассмотрено по правилам, предусмотренным ст. 160 АПК РФ (рассмотрение дела в отдельных заседаниях арбитражного суда). Вопрос о том, рассматривается ли дело судьями коллегии по рассмотрению дел, вытекающих из административных правоотношений, или судьями коллегии по рассмотрению гражданских дел, решается в соответствии с утвержденным порядком распределения дел в арбитражном суде.

В Постановлении Конституционного суда от 12 мая 1998 г. № 14-П²⁸ указано, что по де-

лам административно-правового характера судопроизводство должно быть административным независимо от того, осуществляется оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом, а к процессуальному законодательству по административным делам относятся не только ГПК РФ, АПК РФ, но и КоАП РФ. Поэтому предмет административного судопроизводства в сфере предоставления государственных услуг составляют дела об административных правонарушениях (в соответствии со ст. 5.63 КоАП) и проверке судьями законности постановлений по этим делам и процессуальная конструкция привлечения к административной ответственности находит свое воплощение в производстве по делам об административных правонарушениях²⁹. На практике суды при рассмотрении дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.64 КоАП, руководствуются ст. 29.9-29.11 КоАП. В результате виновное лицо привлекается к административной ответственности, в то время как при наличии подобного деяния в рамках гражданского судопроизводства происходит восстановление нарушенного права заявителя без привлечения виновного лица к какой-либо ответственности.

В Российской Федерации система специальных административных судов отсутствует: дела, вытекающие из административных правоотношений, рассматривают суды общей юрисдикции и арбитражные суды. При этом российские суды ориентированы в первую очередь на осуществление судебного контроля за правомерностью (законностью) актов публичной власти по отношению к лицам, не обладающим государственно-властными полномочиями, а уже во вторую очередь на защиту субъективных прав, свобод и законных интересов участников публичных правоотношений³⁰. Необходимость создания системы органов административной юстиции активно обсуждалась не только учеными-административистами, но и специалистами других отраслей права³¹.

Суд не должен иметь права анализировать причины и поводы (помимо юридических), на которых основано решение органа исполнительной власти. Такое право суда означало бы его «вторжение» в осуществление органом исполнительной власти предоставленных ему законом полномочий³². Таким образом, суд контролирует только законность принятого решения. Решение суда со-

держит заключение только о законности обжалуемых действий, решений и признании их недействительными, что влечет их отмену в случае обоснованности жалобы. Действующее законодательство в Российской Федерации не предоставляет суду права отмены неправомерных административных актов: решение суда по жалобе ограничивается установлением обоснованности жалобы гражданина и возложением на соответствующий орган управления обязанностей устранить допущенное нарушение.

При установлении незаконности действий (бездействий) органа исполнительной власти (должностного лица) суд одновременно решает вопрос о возмещении вреда. В отличие от судебного административный порядок, как правило, предполагает только признание действий (бездействий) органа исполнительной власти (должностного лица) незаконными, а вопрос о возмещении вреда разрешается только в судебном порядке³³.

В соответствии со ст. 16 ГК РФ³⁴ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. А вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате таких действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования³⁵.

Законодатель распространил на имущественную ответственность государства режим гражданско-правовых деликтных обязательств. Таким образом, к случаям причинения вреда незаконными действиями органов исполнительной власти (их должностных лиц) в области государственного управления применяются общие условия деликтной ответственности, установленные ГК РФ, а также ряд специальных условий, дополнительно закрепленных административным законодательством³⁶. Должностные лица не несут от-

ветственность перед потерпевшим непосредственно, за их действия отвечает государственный орган, казна. На самих должностных лиц может быть возложена имущественная ответственность в порядке регресса, т. е. в виде возмещения органу или казне по их требованию выплаченных потерпевшему сумм, причем регрессная ответственность может наступить лишь при условии, что вина должностного лица будет установлена судом.

Что касается государственных учреждений, то в соответствии с п. 2 ст. 120 ГК РФ ответственность государственных учреждений по своим обязательствам ограничивается находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества, т. е. государство³⁷.

Вред, причиненный заявителям в результате ненадлежащего исполнения либо неисполнения многофункциональными центрами или их работниками, организациями, привлекаемыми многофункциональными центрами, установленных обязанностей, возмещается в соответствии с законодательством Российской Федерации многофункциональным центром. При этом многофункциональный центр вправе предъявить к привлекаемой организации регрессное требование о возмещении сумм, выплаченных третьим лицам, если докажет, что вред возник по ее вине. Очевидно, что вред возмещается в порядке искового производства.

Анализ судебной практики показал, что жалобы граждан на решения и действия (бездействия) субъектов, оказывающих государственные услуги, рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам гражданского судопроизводства. Таким образом, установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты прав и свобод. При этом на государственные органы, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

В качестве доказательств нарушения прав и свобод граждан и организаций при получении ими государственной услуги в электронном виде судом принимаются рас-

печатанные из личного кабинета единого портала государственных услуг копии документов, поданных в электронном виде заявителем для получения государственных услуг, формы заполненных заявлений заявителя и сообщения, представляющие собой переписку между субъектом, оказывающим государственную услугу, и заявителем. Так, например, в решении Кусинского районного суда Челябинской области в качестве основания отсутствия нарушения сроков обжалования решения органа власти заявителем принимается во внимание дата получения электронного документа – кадастровой выписки о земельном участке, полученной через единый портал государственных услуг³⁸. При принятии решения Октябрьский районный суд г. Новороссийска в качестве доказательств исследует переписку, осуществленную на едином портале государственных услуг, между органом власти и заявителем³⁹.

Особого внимания требует вопрос административной ответственности субъектов, предоставляющих государственные услуги, установленной законодательством. Административная ответственность является одним из наиболее востребованных социальной практикой институтов системы российского права, который представляет собой важный элемент метода административно-правового регулирования⁴⁰.

Ответственность многофункциональных центров, их работников и привлекаемых ими организаций лишь частично закреплена в текущем законодательстве. В соответствии со ст. 16 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональные центры несут ответственность за полноту и своевременную передачу органу, предоставляющему государственную услугу, запросов, иных документов, принятых от заявителя в многофункциональном центре; за своевременную выдачу заявителю документов, переданных в этих целях многофункциональному центру органом, предоставляющим государственную услугу; за соблюдение прав субъектов персональных данных, за соблюдение законодательства Российской Федерации, устанавливающего особенности обращения с информацией, доступ к которой ограничен федеральным законом. Полагаем, что ответственность многофункционального центра, привлекаемой им организации, их сотрудников за полноту передаваемых документов органам власти,

предоставляющим государственные услуги, должна наступать по ст. 19.7 КоАП РФ. Ответственность за соблюдение режима конфиденциальности информации ограниченного доступа наступает по ст. 13.11 КоАП «Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)» и ст. 13.14 КоАП «Разглашение информации с ограниченным доступом».

Административную ответственность, предусмотренную ст. 19.7 КоАП РФ, должно нести и должностное лицо органа исполнительной власти, не представившее (несвоевременно представившее) запрошенные и находящиеся в распоряжении соответствующего органа либо организации документ или информацию, при осуществлении межведомственного взаимодействия.

Позитивным является введение ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴¹ в КоАП РФ, которая устанавливает ответственность субъектов, оказывающих государственные услуги, за следующие правонарушения в сфере предоставления государственных услуг:

1. Нарушение порядка предоставления государственной услуги, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

2. Требование для предоставления государственных услуг, документов и (или) платы, не предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

В соответствии с п.1 ст. 28.4 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.63 КоАП РФ, возбуждаются прокурором.

Следует обратить внимание, что согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁴² если нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномоч-

ны рассматривать дела об административных правонарушениях. В соответствии с п. 6 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», п. 5 ст. 10 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и п. 3.7 Инструкции «О порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации», утвержденной Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 года №45⁴³, запрещается направление обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Но на практике прокуратура в некоторых случаях направляет жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, что нарушает права граждан и подталкивает граждан к обжалованию в суде действий (бездействий) должностного лица органа прокуратуры⁴⁴.

Обстоятельства нарушения законодательства в сфере оказания государственных услуг в электронной форме подтверждаются постановлением о возбуждении дела об административно правонарушении; копиями заявлений на предоставление государственной услуги, распечатанными с сайта органа власти или единого портала государственных услуг, копиями заявлений, содержащих жалобы; копиями ответов на жалобы; документами, подтверждающими полномочия должностного лица по предоставлению государственной услуги или рассмотрению поступающих жалоб; документами, подтверждающими полномочия органа (организации) по предоставлению государственной услуги; маршрутными листами заявки; иными материалами дела⁴⁵.

В целях установления фактов нарушения сроков предоставления государственных услуг суд изучает письменные материалы дела, в том числе информацию, выгруженную и распечатанную из автоматизированных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг в электронной форме, в частности:

- расписки МФЦ в приеме документов и реестры отправляемых документов МФЦ; копии ответов на жалобу (в случае участия МФЦ в процессе предоставления государственных услуг);

- распечатки материалов программ автоматизированных информационных систем;
- распечатки материалов из личного кабинета пользователя единого портала государственных услуг, через который подается заявление на получение государственной услуги (копия заявления, копия сообщения о приеме заявления с указанием его регистрационных данных, копии переписки с субъектом, оказывающим государственную услугу).

Основополагающим документом, на который полагается суд при принятии решения, является административный регламент предоставления государственной услуги. Поэтому административные регламенты должны содержать исчерпывающую информацию о порядке предоставления государственной услуги и о стандарте государственной услуги. Следовательно, административные регламенты должны поддерживаться в актуальном состоянии органами, предоставляющими государственные услуги, и должны соответствовать требованиям законодательства. В связи с этим представляется необходимым закрепление ответственности должностных лиц органов исполнительной власти за отсутствие административных регламентов предоставления государственных услуг или несоответствие административных регламентов установленным требованиям.

Очевидно, важным представляется четкое разграничение и нормативное закрепление юридической ответственности всех субъектов, предоставляющих государственные услуги, а именно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, многофункциональных центров и иных организаций, уполномоченных на предоставление государственных услуг, должностных лиц органов, предоставляющих государственные услуги, работников многофункционального центра, работников организаций, привлекаемых к реализации функций многофункционального центра за нарушение порядка предоставления государственных услуг, поэтому целесообразно дополнить круг адресатов в ст. 11 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и включить в него многофункциональный центр и иные организации, уполномоченные на предоставление государственных услуг, и их работников.

На основе проведенного анализа можно выделить два порядка признания действий

(решений) или бездействий органа исполнительной власти незаконными: административный и судебный. Как показывает практика, заявители активно пользуются своим правом обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу.

Досудебный (административный) порядок урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение, предусматривает возможность устранения нарушения уже на стадии досудебного ведомственного контроля. Процедура рассмотрения жалоб заявителей на порядок и сроки предоставления государственных услуг регулируется ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Постановлением Правительства РФ «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» от 16 августа 2012 г. № 840. Анализ текущего законодательства позволяет нам говорить о некоторых противоречиях, которые требуют незамедлительного разрешения, в частности сроки рассмотрения жалоб заявителей, состав субъектов данных правоотношений, действия которых могут быть обжалованы. В законодатель-

стве отсутствует регламентация обжалования решений (действий, бездействия) организаций и их сотрудников, наделенных полномочиями по предоставлению государственных услуг, и многофункциональных центров.

Относительно досудебного порядка рассмотрения споров предлагается расширить круг субъектов, уполномоченных на предоставление государственных услуг, закрепленных ст. 11.1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Проведенный анализ защиты прав получателей государственных услуг, в том числе электронных, позволяет сделать вывод о целесообразности введения единого порядка рассмотрения жалоб граждан, с установлением единых сроков их рассмотрения и приведения административных регламентов предоставления государственных услуг в части досудебного порядка решения спора в соответствии с новыми едиными требованиями; вывод о необходимости дополнить существующий перечень оснований, при которых получателем услуги может быть подана жалоба, следующими: нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных законодательством и подзаконными нормативными актами; предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

Примечания

¹ Решение Волгодонского районного суда Ростовской области от 07.03.2011 по делу № 2 - 594/11 // <https://rospravosudie.com/court-volgodonskoj-rajonnyj-sud-rostovskaya-oblast-s/act-104112182/> (дата обращения 17.05.2014).

² Решение Абаканского городского суда в г. Абакане Республики Хакасия от 05.09.2012 по делу № 2-5326/2012 // <https://rospravosudie.com/court-abakanskij-gorodskoj-sud-respublika-xakasiya-s/act-106519352/> (дата обращения 17.05.2014).

³ Решение Мичуринского городского суда Тамбовской области от 11.07.2012 по делу № 2-1376/2012 // <https://rospravosudie.com/court-michurinskij-gorodskoj-sud-tambovskaya-oblast-s/act-106274511/> (дата обращения 17.05.2014).

⁴ Решение Федерального суда Центрального района г. Красноярска от 03.05.2011 по делу № 2-2715/11 // <https://rospravosudie.com/court-centralnyj-rajonnyj-sud-g-krasnojarska-krasnojarskij-kraj-s/act-104138320/>; Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска от 23.06.2011 по делу № 2-2596/11 // <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnyj-sud-g-novorossijska-krasnodarskij-kraj-s/act-102861747/> (дата обращения 17.05.2014); Решение Ленинского районного суда г.Тамбова от 6.02.2013 по делу № 12-5/2013 // <https://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-tambova-tambovskaya-oblast-s/act-451588765/> (дата обращения 17.05.2014).

⁵ См.: Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» (вместе с «Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации») // СЗ РФ. – 2012. – № 35. – Ст. 4829.

⁷ Федеральный закон от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

⁸ См.: ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

⁹ Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их решения // Государство и право. – 2006. – № 10. – С. 6.

¹⁰ Решение Кировского районного суда г. Астрахани от 16.01.2013 по делу № 12-17/2013 (12-825/2012) // http://kirovsky.ast.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&number=4575534&delo_id=1502001&text_number=1 (дата обращения 17.05.2014).

¹¹ Решение Самарского районного суда г. Самары от (дата обезличена) по делу № 12-139/2013 // <https://rospravosudie.com/court-samarskij-rajonnyj-sud-g-samary-samarskaya-oblast-s/act-426332921/> (дата обращения 17.05.2014).

¹² Например: Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации // http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/436/reglament_N320.pdf. (дата обращения 15.05.2014).

¹³ Например: Решение Советского районного суда города Краснодара от (дата обезличена) по делу № 12-194/2013 // <https://rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-krasnodara-krasnodarskij-kraj-s/act-431616364/> (дата обращения 17.05.2014).

¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

¹⁵ См.: ст. 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» // СЗ РФ – 2012. – № 35. – Ст. 4829.

¹⁷ Срок ввода в действие федеральной информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования перенесен на 1 января 2015 года. См. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 1241 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ – 2013. – № 52 (часть II). – Ст. 7218.

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.11.2012 № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг» (вместе с «Положением о федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ – 2012. – № 48. – Ст. 6706.

¹⁹ Стенограмма заседания круглого стола на тему «Практика реализации Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” и Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна” в субъектах Российской Федерации»» 28.10.2013 // <http://www.council.gov.ru/media/files/41d4a033666e1ce7360e.pdf> (дата обращения 18.05.2014).

²⁰ Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. – С. 77.

²¹ Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Российская газета. – 1993. – 12 мая.

²² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 4.

- ²³ Например: Апелляционное определение судебной коллегия по административным делам Кемеровского областного суда от 20.11.2013 по делу № 33А- 10527 // <https://rospravosudie.com/court-kemerovskij-oblastnoj-sud-kemerovskaya-oblast-s/act-440365885/> (дата обращения 17.05.2014).
- ²⁴ Виноцкий А. В. Административно-правовые основы управления государственной собственностью : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – С. 9.
- ²⁵ См.: Чечот Д. М. Неисковые производства. – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 10.
- ²⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
- ²⁷ См.: п. 9 Информационного письма Президиум ВАС РФ от 22.12.2005 № 9 «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса РФ» // Вестник ВАС РФ. – № 3. – 2006.
- ²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СЗ РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2173.
- ²⁹ Например: Постановление Мирового судьи судебного участка № 158 района Бибирево г. Москвы от 05.06.2013 по делу № 05-0113/158/2013 // Портал единого информационного пространства мировых судей г. Москвы / Тексты постановлений по делам об административных правонарушениях <http://www.mos-sud.ru/services/servicetext/servicetextas/?id=4864576>; Решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 11.01.2013 по делу № 12-77/2013 // Официальный сайт Октябрьского районного суда г. Архангельска http://oktsud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_or=doc&srv_num=1&number=6395894&delo_id=1502001&new=&text_number=1 (дата обращения 19.05.2014)
- ³⁰ Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. – С. 175.
- ³¹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998; Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. – Воронеж, 1998; Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997. – С. 115; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 87, 96; Корф С. А. Административная юстиция в России. – Т. 1. – СПб., 1910. – С. 464-465; Стариков Ю. Н. Административная юстиция в системе формирования новой доктрины современного российского административного права // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – №3. – С. 37; Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их решения. – С. 6; Радченко В. И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. – 2004. – № 3. – С. 2; Соловьева А. К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1999. – С. 14.
- ³² Салищева Н. Г. Хаманева Н. Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 9.
- ³³ Ивачев И. Л. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами (конституционно-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 8. – С. 3.
- ³⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
- ³⁵ См.: ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ.
- ³⁶ Ивачев И. Л. Указ. соч. – С. 4.
- ³⁷ Талапина Э. В. Новые институты административного права. – С. 16.
- ³⁸ Решение Кусинского районного суда Челябинской области от (дата обезличена) по делу № (обезличен) // <https://rospravosudie.com/court-kusinskij-rajonnyj-sud-chelyabinskaya-oblast-s/act-100119598/> (дата обращения 17.05.2014).
- ³⁹ Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска от 23.06.2011 по делу № 2-2596/11 // <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnyj-sud-g-novorossijska-krasnodarskij-kraj-s/act-102861747/> (дата обращения 15.05.2014).
- ⁴⁰ См.: Липатов, Э. Г. Административная ответственность : учебно-практическое пособие / Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов ; под ред. С. Е. Чаннова. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – С. 1.
- ⁴¹ Федеральный закон от 03.12.2011 № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7061.
- ⁴² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

⁴³ Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – № 4. – 2013.

⁴⁴ Решение Чапаевского городского суда Самарской области от 23.05.2013 по делу №-496/2013~М-467/2013 // <https://rospravosudie.com/court-chapaevskij-gorodskoj-sud-samarskaya-oblast-s/act-429706661/> (дата обращения 19.05.2014).

⁴⁵ Решение Мирowego судьи Судебного участка № 8 г. Калуга от дата обезличена по делу № (обезличен) // <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-8-g-kaluga-s/act-212350798/> (дата обращения 19.05.2014).

Минбалеев Алексей Владимирович, д. ю. н., доцент, профессор кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ. E-mail: alexmin@bk.ru.

Кулдыбаева Ирина Ураловна, аспирант кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета). E-mail: irinakuldybaeva@mail.ru.

Minbaleev Aleksey Vladimirovich, Professor of department in the Department of Constitutional and Administrative Law at the South Ural State University (national research university). Doctor of Law. E-mail: alexmin@bk.ru.

Kuldybaeva Irina Uralovna, postgraduate student of Constitutional and Administrative Law Department of South Ural State University (national research university). E-mail: irinakuldybaeva@mail.ru.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОПИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ИНФОРМАЦИИ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В данной статье подробно раскрывается порядок копирования электронной информации в уголовном судопроизводстве. Такой познавательный прием в настоящее время является частью обыска, выемки или осмотра, а также заслуживает признания в качестве самостоятельного следственного действия. Копирование электронной информации выглядит как последовательность выполняемых операций – структурных элементов общей системы познавательного приема. К сожалению, действующее законодательство не в полной мере отвечает требованиям развития современных телекоммуникационных отношений. Это в полной мере можно отнести к копированию электронной информации. Для устранения этого пробела предлагается внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации ст. 186.2, в которой отразить основные аспекты этого вопроса. Для успешного их осуществления следователь (или дознаватель) должен видеть весь алгоритм реализации данного процессуального действия. При копировании информации должны обеспечиваться условия, исключающие возможность ее утраты или изменения.

Ключевые слова: уголовный процесс, копирование, электронная информация, правовое регулирование.

Ovseannicov D. V.

LEGAL REGULATION OF COPYING ELECTRONIC INFORMATION IN CRIMINAL PROCEEDINGS

This article details revealed for copying electronic information in criminal proceedings. Such cognitive reception is currently a part of search, seizure or inspection, and deserves to be recognized as an independent investigative action. Copying electronic information appears as a sequence of operations performed - the structural elements of the general system of educational administration. Unfortunately, current legislation does not fully meet the requirements of the development of modern telecommunication relations. This full copy can be attributed to the electronic information. To address this gap, proposed to the Criminal Procedure Code of the

Russian Federation, Art. 186.2, which reflect the main aspects of this issue. For successful implementation investigator (or investigator) must see the whole algorithm implementation of this procedural action. When copying information should be provided conditions precluding the possibility of loss or change.

Keywords: *criminal trial, copy, electronic information, legal regulation*

К сожалению, российский законодатель в сфере уголовного судопроизводства не раскрывает содержание понятия «основание производства процессуального действия». В литературе по этому вопросу имеются разные точки зрения. Многие юристы считают, что данное понятие включает в себя фактическую и юридическую составляющую. Копирование электронной информации проводится в ходе обыска, выемки и осмотра. В связи с этим основание применения данного познавательного приема будет определяться исходя из анализа законодательного регулирования данных следственных действий.

Правовым основанием является наличие постановления следователя (или дознавателя), а в некоторых случаях и суда о проведении копирования электронной информации. Последнее необходимо в случаях, если копирование производится в жилище, или принудительно, если это действие не является частью проведения личного обыска в ходе задержания или заключения под стражу или частью обыска в жилище. Кроме того, правовым основанием электронного копирования информация является правовая регламентация данного познавательного приема в тексте уголовно-процессуального закона, а также правомочие лица, проводившего данного следственное действие.

Поскольку законодатель не предусмотрел отдельную норму для копирования электронной информации, правоприменителю следует придерживаться имеющихся положений относительно порядка обращения с электронными носителями информации, а также общими правилами проведения обыска, выемки и осмотра предметов и документов.

Уголовно-процессуальным законом предусмотрены правила копирования электронной информации в ходе выемки и обыска (ч. 3.1 ст. 183 и ч. 9.1. ст. 182 УПК РФ соответственно), которые практически аналогичны между собой. Однако такое действие, как копирование, вполне возможно и при таком следственном действии, как осмотр. По всей видимости, в данном случае допустимо применение аналогии закона.

Большинство процессуалистов связывают фактическое основание с данными, которые, по мнению одних, указывают на необходимость¹, а других – на возможность² выполнения следственного действия. Есть те, которые считают, что должно присутствовать и то и другое³.

Представляется, что для принятия решения достаточно данных (или информации), указывающих (указывающей) на возможность его проведения, тогда как необходимость должна определяться из тактики расследования преступлений. Когда проводить следственное действие и как следователь (или дознаватель) решает, планируя свою работу. При этом на достаточность данных справедливо указывают В. В. Кальницкий⁴ и В. А. Семенцов⁵.

По всей видимости, в фактическом основании должна быть указана цель проведения следственного действия. Законодатель, к сожалению, не во всех случаях, регламентирующих данные процессуальные действия, на это указывает. Но есть и положительные примеры. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 179 УПК РФ для обнаружения на теле человека особых примет, следов преступления, телесных повреждений, выявления состояния опьянения или иных свойств и признаков, имеющих значение для уголовного дела, если для этого не требуется производство судебной экспертизы, может быть произведено освидетельствование.

Целью копирования электронной информации является получение информации на электронных носителях, имеющей значение для уголовного дела. Если сложить все составляющие и учесть специфику обыска, выемки и осмотра, то получится следующее определение.

Фактическим основанием копирования электронной информации является наличие данных, указывающих на то, что у лица, при нем или в его жилище, в помещении, где он находится, имеется информация на электронных носителях, имеющая значение для уголовного дела.

Эти данные должны быть получены в установленном уголовно-процессуальным

законом порядке, оформлены надлежащим образом и находиться в материалах уголовного дела. В исключительных случаях данные могут быть получены в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий согласно положениям федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Копирование электронной информации представляет собой последовательность выполняемых операций – структурных элементов общей системы познавательного приема. Для успешного их осуществления следователь (или дознаватель) должен видеть весь алгоритм реализации данного комплексного процессуального действия. В идеале такой порядок должен быть закреплен в процессуальном законе. В любом случае перед началом его воплощения в жизнь рекомендуется составить подробный план.

Первоначально следует собрать максимальные сведения об искомой информации, ее носителе, владельце носителя электронной информации или обладателе информации. А также важно знать заранее, что заинтересуемое лицо готово добровольно передать имеющуюся у него электронную информацию или ее носителя.

Если копирование информации ожидается проводить в жилище, то надо заранее позаботиться о судебном решении. Для осмотра в жилище, возможно, будет достаточно согласие проживающих в нем лиц (ч. 5 ст. 177 УПК РФ). Однако согласие потребуется всех совершеннолетних жителей. Кроме того, судебное решение требуется и для копирования электронной информации в рамках личного обыска. Здесь не рассматриваются варианты проведения этого действия в рамках задержания лица или заключения его под стражу, а также при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, находящееся в помещении или ином месте, в котором производится обыск, скрывает при себе электронную информацию на каких-то легко переносимых носителях, которые могут иметь значение для уголовного дела (исходя из смысла ч. 2 ст. 184 УПК РФ), так как в этих случаях, как правило, проводится изъятие таких носителей.

Следователь с согласия руководителя следственного органа, а дознаватель с согласия прокурора возбуждает перед судом ходатайство о производстве данного следственного действия и выносит постановление, которое вместе с обосновывающими решение материалами подает в суд. Судья рассматри-

вает ходатайство в порядке ст. 165 УП РФ и принимает решение в срок не позднее 24 часов с момента поступления заявленного ходатайства. В случаях, не терпящих отлагательств, копирование электронной информации в жилище может быть проведено без судебного решения (ч. 5 той же статьи УПК РФ). Такая ситуация возможна при наличии данных, указывающих на то, что промедление может привести к уничтожению или пересылке процессуально значимой информации.

В остальных случаях, когда обыск, выемка или осмотр не требуют судебного решения, лицо, производящее расследование, вправе вынести постановление о проведении следственного действия, в рамках которого будет проводиться копирование информации в электронном виде. В таком постановлении указываются место нахождения носителя информации, его вид, а также обоснование проведения следственного действия.

Для проведения копирования необходимо заранее пригласить специалиста. Следует заранее выяснить уровень сложности предполагаемого копирования информации и пригласить соответствующего специалиста. Такой участник может иметь ведомственную принадлежность, определенный уровень образования, компетентность или быть независимым от правоохранительной деятельности. О понятых также надо позаботиться заранее. Уже отмечалось, что эти участники должны иметь представление о тех действиях, которые будет выполнять специалист при копировании электронной информации на соответствующие носители. Заблаговременно надо подготовить носитель, на который предполагается копирование информации. Проверить его содержание. По возможности оно должно быть свободным от записи и технически исправным. Кроме того, может понадобиться соединительное оборудование для копирования.

Копирование указанной информации осуществляется с участием законного владельца и (или) его представителя. При этом следователю (дознавателю) следует позаботиться об его участии и убедиться в законности владельца по документам. Перед началом обыска и выемки следует предложить владельцу носителей информации добровольно предоставить доступ к компьютеру или другому электронному носителю для осуществления копирования. При копировании информации должны обеспечиваться условия,

исключающие возможность ее утраты или изменения. Поэтому если копирование происходит в помещении, все, кто в нем находится, должны отойти от электронно-вычислительных машин или других технических средств на безопасное расстояние, не покидать помещение. Возможны и другие требования организационного характера.

Перед началом копирования специалист должен продемонстрировать понятным, что на электронном носителе, на которые предполагается копирование информации, отсутствует та информация, которая интересует органы предварительного расследования. Копирование информации происходит открыто для всех присутствующих лиц. После копирования понятые должны удостовериться в том, что на принесенном электронном носителе появилась скопированная информация. Следовательно всякий раз обращает внимание понятых на выполнение тех или иных действий как самого следователя, так и специалиста. Во время копирования электронной информации понятые должны находиться на расстоянии, позволяющем визуально наблюдать процесс копирования, если это наблюдается на мониторе компьютера или на экране другого носителя информации.

Об осуществлении копирования информации и о передаче электронных носителей информации, содержащих скопированную информацию, законному владельцу изъятых носителей электронной информации составляется протокол в соответствии с требованиями ст. 166 УПК РФ. В протоколе о проведенном копировании электронной информации указывается конкретное место, обстоятельства и условия обнаружения компьютерной информации, порядок и основания копирования электронной информации, индивидуальные признаки носителя информации. На действия, обстоятельства и условия обнаружения носителя компьютерной информации обращается внимание компетентных понятых.

Если копирование происходит из-за невозможности изъятия носителя компьютерной информации в процессе производства следственного действия (компьютерная информация находится на удаленном носителе, например, осмотр удаленного информационного ресурса, изъятие носителя приведет к неустранимым последствиям), то информация специалистом копируется сертифицированным программным обеспечени-

ем на новый носитель, о чем делается пометка в протоколе. В протоколе необходимо указать технические средства и программы, с помощью которых было произведено копирование. Сведения о скопированной на носитель компьютерной информации и ее реквизиты (список файлов, расположение файлов на носителе, тип, объем, дата и время создания, изменения, открытия файлов) вносятся в протокол. В протоколе описывается краткое содержание скопированной компьютерной информации или к протоколу прилагается распечатка (машинограмма) данной информации. Носитель компьютерной информации упаковывается и опечатывается. Действия, производимые с компьютерной информацией, фиксируются в форме видеозаписи, которая по окончании следственного действия воспроизводится с участием понятых.

В протоколе должны быть указаны также технические средства, программные компьютерные средства, примененные при производстве следственного действия, условия и порядок их использования, объекты, к которым эти средства были применены, и полученные результаты.

Исходя из изложенного, предлагаем внести в УПК РФ ст. 186.2 следующего содержания:

«Статья 186.2. Копирование электронной информации

1. При необходимости следователь вправе копировать информацию с электронных носителей, о чем выносит постановление.

2. Если имеются основания полагать, что при копировании электронной информации могут быть раскрыты сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, а также сведения о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях, то следователь должен получить судебное решение, принимаемое в порядке, установленном статьей 165 настоящего Кодекса.

3. В постановлении о производстве данного следственного действия указываются:

1) уголовное дело, при производстве по которому необходимо копирование информации;

2) основания, по которым производится данное следственное действие;

3) технические средства, с которых требуется произвести копирование электронной информации;

4) наименование организации, в которой находится указанная информация, и (или) данные физического (должностного) лица, которое ей располагает.

4. Копирование электронной информации производится с участием специалиста или следователем лично.

5. По ходатайству законного владельца изымаемых носителей электронной информации или обладателя содержащейся на них информации специалистом, участвующим в выемке, в присутствии понятых с изымаемых носителей электронной информации осуществляется копирование информации на другие носители, предоставленные их законным владельцем или обладателем содержащейся на них электронной информации.

6. Копирование информации не допускается, если это может воспрепятствовать расследованию преступления либо, по заявлению специалиста, повлечь за собой утрату или изменение информации.

7. Носители электронной информации, содержащие скопированную информацию, передаются законному владельцу изымаемых носителей электронной информации или обладателю содержащейся на них информации.

8. Об осуществлении копирования информации и о передаче носителей электронной информации, содержащих скопированную информацию, законному владельцу изымаемых носителей или обладателю содержащейся на них электронной информации в протоколе делается запись.

9. Следователь осматривает информацию, полученную в результате электронного копирования, о чем составляет протокол, в котором должна быть указана та часть информации, которая, по мнению следователя, имеет отношение к уголовному делу (дата, время, начальные и конечные данные всего объема информации на носителе, а также другие данные). Лица, присутствовавшие при составлении протокола, вправе в том же протоколе или отдельно от него изложить свои замечания.

10. Представленные носители, содержащие электронную информацию, приобщаются к материалам уголовного дела на основании постановления следователя как вещественное доказательство и хранятся в печатанном виде в условиях, исключающих возможность ознакомления с ними посторонних лиц и обеспечивающих их сохранность».

Электронные носители информации хранятся в печатанном виде в условиях, исключающих возможность ознакомления посторонних лиц с содержащейся на них информацией и обеспечивающих их сохранность и сохранность указанной информации. Хранение электронных доказательств должно исключать несанкционированный доступ к информации на них. Согласно действующему закону такие носители информации могут признаваться вещественными доказательствами по уголовным делам (п. 5 ч. 2 ст. 82 УПК РФ). В противном случае они должны возвращаться их владельцам или законным пользователям (п. 4 ч. 4 ст. 81 УПК РФ).

Примечания

¹ Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н. В. Жогин. — М., 1973. — С. 386; Белозеров Ю. Н., Рябоконе В. В. Производство следственных действий : учеб. пособие. — М., 1990. — С. 4; Семенцов В. А. Следственные действия : монография. — Екатеринбург, 2006. — С. 149.

² Шейфер С. А. Следственные действия. Система и процессуальная форма. — М., 2001. — С. 105; Уголовный процесс : учебник под ред. В. П. Божьева. — М., 2006. — С. 217.

³ Балакшин В. С. Доказательства в теории и практике уголовно-процессуального доказывания : монография. — Екатеринбург, 2006. — С. 266.

⁴ Кальницкий В. В. Следственные действия : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. — Омск, 2003. — С. 9.

⁵ Семенцов В. А. Указ. соч. — С. 149.

Овсянников Дмитрий Васильевич, соискатель кафедры Уголовно-правовых дисциплин факультета ПСПО ЮУрГУ. E-mail: dvo-chel@mail.ru

Ovsyannikov Dmitry, competitor of the Department of Criminal Law Department of the Faculty of SCPI SUSU. E-mail: dvo-chel@mail.ru



УДК: 34:002

Паршуков М. И., Ондар Ч. С.

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

В статье рассматриваются основные позиции на информационное право в системе отраслей российского права. Авторы делают вывод, что сегодня созданы все условия для выделения информационного права как самостоятельной комплексной отрасли: определен особый предмет – общественные отношения в информационной сфере, расширяется круг объектов правоотношений, формируется самостоятельный понятийный аппарат, существует достаточный массив информационного законодательства, который регулирует общественные отношения в информационной сфере, определяются и включаются в нормативный массив фундаментальные основы и общие начала информационного права, для правового регулирования используются в комплексе императивный и диспозитивный методы. Информационное право – новая, одна из самых молодых отраслей российского права. Ее возникновение, формирование связано с нарастающей ролью информации для современного человека с переходом к информационному обществу.

Ключевые слова: информационное право, информационное общество, предмет информационного права, факторы, условия.

Parschukov M. I., Ondar Ch. S.

BASIC FACTORS AND TERMS OF FORMING OF INFORMATION LAW

In the article principal items are examined on an information law in the system of the fields of the Russian law. Authors draw conclusion, that all terms are today created for the selection of information law as independent complex industry: the special object is certain are public relations in an informative sphere, the circle of objects of legal relationships broadens, an independent concept vehicle is formed, there is a sufficient array of informative legislation, that regulates public relations in an informative sphere, determined and join in a normative array fundamental bases and general beginning of information law, for the legal adjusting used in a complex imperative and non-mandatory method. information law – new, one of the youngest fields of the Russian law. Her origin, forming, is related to the increasing role of information for a modern man, with passing to informative society.

Keywords: information law, informative society, article of informative law, factors, terms.

Основанием и причиной возникновения любой отрасли права является наличие и реальное существование объектов, по поводу которых возникают общественные отношения, которые требуют правового регулирования. Так, возникновение права собственности и отношения, возникающие по его поводу, породили гражданское право, отношения по использованию наемного труда – трудовое, проблемы охраны жизни и здоровья человека – уголовное право.

В последние десятилетия XX века в связи с развитием средств массовой информации обозначилось мощнейшее влияние информации на огромные массы населения, на страны и континенты. Информация превратилась в эффективное средство управления личностью и обществом, что подтверждается ведущимися в последние годы информационными войнами. Все это поставило перед человечеством проблему правового регулирования отношений, возникающих по поводу информации, в первую очередь – защиты права каждого на информацию и защиты каждого от воздействия вредной информации и дезинформации, для обеспечения чего и начала формироваться самостоятельная отрасль права – информационное.

Как и возникновению любой отрасли, формированию самостоятельной отрасли информационного права способствуют определенные факторы и условия, которые выделяются рядом ученых-юристов, занимающихся изучением информационного права. Это, в первую очередь, информационные революции. Первая информационная революция связана с появлением письменности, после чего появилась возможность фиксировать информацию на материальных носителях, передавать ее от поколения к поколению; вторая обусловлена изобретением печатного станка, в результате чего появилась возможность тиражирования и активного распространения информации, возросла доступность людей к источникам знаний; третья связана с изобретением электричества, благодаря которому появились телеграф, телефон, радио, позволяющие оперативно передавать и накапливать информацию в значительных объемах. Следствие этой революции — повышение степени распространяемости информации, повышение информационного «охвата» населения средствами вещания. Четвертая информационная революция связана с изобре-

нием вычислительной техники и появлением персонального компьютера, в результате чего стало возможным накапливать, хранить, обрабатывать и передавать информацию в электронной форме. Возросли оперативность и скорость создания и обработки информации, в памяти компьютера стали накапливаться практически неограниченные объемы информации, увеличилась скорость передачи, поиска и получения информации.

В настоящее время общество находится на стадии пятой информационной революции, связанной с формированием и развитием трансграничных глобальных информационно-телекоммуникационных сетей, которые позволяют увеличить скорости и объемы производства, передачи и распространения информации. Ярким примером таких сетей является сеть Интернет¹.

Все эти информационные революции, трансформируя жизнь общества, приводят его к переходу к обществу нового типа – информационному, где главным условием благополучия человека является знание, полученное в результате беспрепятственного доступа к информации и умения работать с ней, а сам обмен информацией не имеет ни временных, ни пространственных, ни политических границ. На первый план выдвигается концепция «электронного государства», приоритетная роль отводится электронному документообороту, происходит синтез инфраструктур информации: телевидения, радиовещания, интернет-технологий на базе различных платформ, постепенно осуществляется замена традиционной печати электронными книгами и журналами, происходят существенные сдвиги в системе занятости и трудоустройства.

Значительную роль играет не только сам факт формирования и перехода к информационному обществу, но и возникающие при этом проблемы. Среди них цифровое неравенство, смысл которого сводится к различию в уровне компьютеризации и внедрения информационных технологий на территориях с разным уровнем экономического развития, углубление информационного противоборства, информационная безопасность и киберпреступность, защита частной жизни человека в информационной сфере, а также проблемы защиты авторского права².

В качестве одного из условий формирования информационного права И. Л. Бачило выделяет единое информационное про-

странство, под которым предлагается понимать совокупность информационных ресурсов и информационной инфраструктуры, позволяющую на основе единых принципов и по общим правилам обеспечивать безопасное информационное взаимодействие государства, организаций и граждан при их равнодоступности к открытым информационным ресурсам, а также максимально полное удовлетворение их информационных потребностей на всей территории государства при сохранении баланса интересов на вхождение в мировое информационное пространство и обеспечение национального информационного суверенитета. Оно, с одной стороны, является важным обязательным признаком и предпосылкой успешного формирования информационного общества, необходимым условием вхождения в мировое информационное сообщество; с другой стороны – выступает главным условием сохранения информационного суверенитета страны и укрепления государственности.

И. Л. Бачило отмечает, что в эпоху всеобщей информатизации и построения информационного общества единая информационная среда (пространство) становится одним из важнейших государствообразующих признаков и предполагает как необходимость теоретического осмысления, так и нормативного закрепления этого феномена, что, в свою очередь, требует формирования самостоятельной отрасли – информационного права³.

Существенную роль в формировании информационного права играет появление специального законодательства в информационной сфере, а также активизация образовательной и научной деятельности. Первые правовые акты в области информационной сферы были приняты в 90-е годы XX в.: это ФЗ «Об информации, информатизации и о защите информации» от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ, который отменен в связи с принятием ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.06 № 149-ФЗ, Закон «О государственной тайне» от 21.07.1993 г., ФЗ «О связи» от 16.02.1995 г. и др.⁴

Учет актов, которые откликнулись на информационное законодательство и вносили соответствующие дополнения, показывает, что информационная тематика нашла отражение более чем в 1500 федеральных законах; затронула почти 5000 постановлений Правительства, 8 указов, а всего – около 7500 актов.

В настоящее время в арсенале отрасли информационного законодательства действует более 10 федеральных законов, принятых в период 2005–2010 гг.⁵

В 1998 г. в Институте государства и права РАН был образован сектор информационного права. В этом же году в государственный образовательный стандарт по специальности «юриспруденция» была введена учебная дисциплина «Информатика и математика». После этого появились такие дисциплины, как правовая информатика и информационное право, и студенты стали получать первые знания в области информационного законодательства. К концу 1990-х гг. научная общественность заговорила о необходимости выделения в научно-образовательной сфере новой научной специальности.

1 октября 2000 г. совместным приказом Министерства образования РФ и Министерства науки РФ была утверждена новая научная специальность – «информационное право». После этого стали активно развиваться наука информационного права и информационное законодательство, вышли первые монографии и диссертации, учебники и учебные пособия⁶.

Наряду с факторами и условиями, которые активно способствуют формированию информационного права, существуют и различные проблемы, которые поднимаются многими учеными. В частности, О.Е. Кутафин и В. А. Копылов в своей статье о проблемах становления информационного права в России выделяли такие, как пробелы в правовом регулировании, дублирование нормативных предписаний, несогласованность отдельных норм, регулирующих сходные по своему составу общественные отношения, и в ряде случаев даже юридические ошибки. Связывали они это с тем, что законодатель, пытаясь решить проблему правового регулирования отношений в информационной сфере, чаще всего применяет известные традиционные методы регулирования, не всегда приемлемые в полной мере для информационной сферы, не учитывает особенности поведения субъектов и юридические свойства объектов информационных отношений. А это, в свою очередь, обусловлено недостаточной разработанностью теории информационного права, причем темпы формирования информационного права и законодательства, развития его теории отстают от темпов трансформации информационной сферы под воздействием научно-технического прогресса, осно-

ванного на применении информационных телекоммуникационных технологий. Для решения проблем информационного права О. Е. Кутафин и В. А. Копылов предлагают такие меры, как разработка и издание нормативных правовых актов, устраняющих пробелы в информационном законодательстве и повышающих качество правового регулирования информационных отношений, разработка и внедрение механизмов реализации норм действующих актов и обеспечение их работоспособности, активное участие совместно с развитыми странами в создании международных актов по правовому регулированию информационных отношений в условиях информационного общества и, в первую очередь, в сети Интернет, систематизация и кодификация актов информационного законодательства, разработка и принятие мер по повышению информационно-правовой культуры членов нашего общества⁷.

И. М. Рассолов говорит о совокупности информационно-правовых норм как о еще недостаточно систематизированном массиве, включающем в себя ряд юридических предписаний, дозволений, запретов, а также рекомендаций для субъектов, действующих в информационной сфере, и связывает слабую организацию и систематизацию законодательного массива с отсутствием единого кодификационного акта – Информационного кодекса⁸.

Также следует отметить, что ученые-юристы не пришли к единому выводу по поводу статуса и предмета отрасли информационного права. В частности, И. Л. Бачило характеризует информационное право как самую молодую отрасль российского права, которая имеет достаточно четко определенный предмет и является комплексной по методу правового регулирования отношений в своей сфере. Она определяет информационное право как отрасль «как бы третьего уровня», которая базируется на таких отраслях, как конституционное, административное, гражданское, уголовное право. Информационное право, по ее мнению, является дочерней по отношению к административному праву, но в силу специфики предмета сохраняет значительную самостоятельность при использовании методов регулирования этих отраслей права⁹. И. Л. Бачило определяет предмет информационного права как ту часть общественных отношений, которая связана с созданием, формированием, хранением, обработкой, распространением, использованием информационных ресурсов и их конкретных объектов, с управлением в области формирования

и использования информационного ресурса в обществе и его отдельных структурах, с развитием и использованием новых технологий работы с информацией и технологий ее передачи в системах и сетях коммуникаций, с установлением и реализацией мер по обеспечению безопасности в информационных сферах, а также с юридической ответственностью субъектов права в названных областях¹⁰.

Ю. А. Тихомиров рассматривает информационное право как новую комплексную отрасль публичного права, изучающую информационные отношения, входящие в предмет ее правового регулирования, а также деятельность субъектов информационных отношений и правовой режим информационных процессов в современном обществе.

В. А. Копылов полагал, что информационное право выступает, прежде всего, правовым фундаментом информационного общества, активно формирующегося во многих странах и на многих континентах с помощью глобальных информационных сетей и новых информационных технологий. При этом в предметную область информационного права он включал отношения, возникающие при осуществлении информационных процессов создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и потребления информации¹¹.

О. А. Городов утверждает, что эта отрасль включает систему правовых норм, регулирующих на комплексной основе дозволений, позитивных обязываний и запретов область общественных отношений по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации и производных от нее продуктов, а также смежных с ними отношений, признанных действующим законодательством информационными¹².

Минбалеев А.В. на основании выделения самостоятельного предмета и отраслевого метода выделяет информационное право как самостоятельную отрасль права¹³.

В настоящее время созрели все условия для выделения информационного права как самостоятельной комплексной отрасли: определен особый предмет – общественные отношения в информационной сфере, расширяется круг объектов правоотношений, формируется самостоятельный понятийный аппарат, существует достаточный массив информационного законодательства, который регулирует общественные отношения в информационной сфере, определяются и включаются в нормативный массив фундаментальные основы и общие

начала информационного права, для правового регулирования используются в комплексе императивный и диспозитивный методы. Информационное право – новая, одна из самых молодых отраслей российского права. Ее возникновение, формирование связано с нарастающей ролью информации для современного человека, с переходом к информационному обществу, кото-

рый характеризуется первичностью научного знания и информации, широкой автоматизацией и компьютеризацией производства. Естественно, отношения, возникающие в этой новой информационной сфере, невозможно полностью урегулировать отраслями другого права, для регулирования таких отношений необходима новая, специальная отрасль права.

Примечания

- ¹ Копылов В. А. Информационное право : учебник. – М.: Юрист, 2002.
- ² Кузнецов П. У. Информационные технологии в юридической деятельности : учеб. для бакалавров. – М. : Юрайт, 2012.
- ³ Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001.
- ⁴ Кузнецов П. У. Основы информационного права : учеб. для бакалавров. – М.: Проспект, 2014. – С. 18–20.
- ⁵ Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило – М.: ИГП РАН; Изд-во «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014.
- ⁶ Кузнецов П. У. Основы информационного права : учеб. для бакалавров. – М.: Проспект, 2014. – С. 20–21.
- ⁷ Копылов В. А., Кутафин О. Е. Проблемы становления информационного права в России // Сб. НТИ. Сер. 1. – 1999. – № 8.
- ⁸ Рассолов И. М. Информационное право : учебник для магистров. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2013.
- ⁹ Бачило И.Л. Информационное право: учебник для магистров – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2012.
- ¹⁰ Бачило И. Л. Информационное право. Основы практической информатики : учеб. пособие. – М., 2001. – С. 31.
- ¹¹ Копылов В. А. Информационное право: учебник. – М. : Юрист, 2002.
- ¹² Городов О. А. Информационное право : учеб. для бакалавров. – М. : Проспект, 2013. – С. 21.
- ¹³ Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : монография. – Челябинск: Цицеро, 2012. – С. 273–320; Минбалеев А. В. Категория «информация» в законодательстве стран ближнего зарубежья // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Вып. 12. – № 28 (100). – С. 96–99; Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : дис. на соискание ученой степени д. ю. н. – Челябинск, 2012. – С. 340–360; Минбалеев А. В. Характеристика метода правового регулирования (на примере метода информационного права) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2013. – Т. 13. № 2. – С. 91–95; Минбалеев А. В. Подотрасль права как правовой феномен (на примере права массовых коммуникаций) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2013. – Т. 13. № 4. – С. 28–32.

Паршуков Михаил Игоревич, кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Ондар Чойгана Сергеевна, студентка Института юстиции Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Parshukov Mikhail, PhD, assistant professor of information law Ural State Law Academy (Ekaterinburg). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Ondar Choigana, a student at the Institute of Justice of the Ural State Law Academy (Ekaterinburg). E-mail: m-parshukov@usla.ru

ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье авторами исследуются актуальные проблемы кодификации информационного законодательства. Авторами делается вывод, что кодификация информационного законодательства предполагает такое упорядочение законодательного материала, которое направлено на его переработку путем исключения противоречий, восполнения пробелов, преобразования материала, что обеспечивает внутреннюю согласованность и системность правового регулирования правоотношений в информационно-телекоммуникационной сфере, то есть того, что сегодня необходимо для развития информационного законодательства. Учитывая огромный массив правовых актов, касающихся информационной сферы, и комплексный характер информационного законодательства, необходимо создание сводного законодательного акта, регулирующего правоотношения в информационной сфере, – Информационного кодекса.

Ключевые слова: информационное право, информационный кодекс, кодификация, информационное законодательство.

Parschukov M. I., Perflyeva T. D.

PROBLEMS OF CODIFICATION OF INFORMATION LEGISLATION

In this article the author explores the current problems of codification of information legislation. The authors conclude that the codification of information legislation involves an ordering of legislative material, which is aimed at its processing by eliminating contradictions, gaps, conversion material that provides internal consistency and consistency of legal regulation of relations in the field of information and telecommunications, that is what today necessary for the development of information legislation. Given the vast array of legal acts concerning the information sphere, and the complex nature of information legislation is necessary to create a consolidated legislative act regulating relations in the sphere of information - Information Code.

Keywords: information law, information code, codification, information legislation.

Актуальность упорядочивания информационного законодательства определяется углублением процесса развития информационного общества, при этом заметна слабая координация формирования механизмов использования новых технологий¹.

Цель кодификации действующего информационного законодательства (на федеральном и региональных уровнях) – создание наиболее устойчивой системно организованной правовой основы развития этой отрасли российского права, что позволит снять фрагментарность, противоречия, пробелы в дей-

ствующем законодательстве и обеспечить базовые принципы и требования к гармоничному развитию системы информационного законодательства.

Активизация законотворчества по урегулированию отдельных правоотношений в значительной степени осложняется отсутствием системности в правовом урегулировании всего спектра правоотношений в столь стремительно развивающейся области законодательства. Особенно это заметно при выработке практически в каждом новом проекте отдельного понятийного аппарата, многообразии уже применяемых дефиниций. В связи с этим одно из важнейших требований – сочетание текущей правотворческой деятельности и систематизации законодательства.

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. Это позволяет констатировать, что современный этап развития федерального законодательства в информационной сфере характеризуется дальнейшим разрастанием несоординированных правовых актов, дублирующих или нередко содержащих противоречивые нормы права. Периодическое обновление содержания всего объема законодательства по мере изменения отдельных его норм приводит к выводу о необходимости принятия нового акта, имеющего кодифицированный характер. Именно поэтому задача формирования нормативной правовой базы в информационной сфере определена как одна из приоритетных при построении глобального информационного общества².

Система информационного права представляет собой относительно систематизированный, хотя пока и не слишком совершенный, порядок информационно-правовых норм, поэтому понятия нормы информационного права и источника последнего не совпа-

дают³. Структурно система информационного права подразделяется на две части – Общую и Особенную. В *Общей части* информационного права сосредоточиваются нормы, устанавливающие основные понятия, общие принципы, правовые формы и методы правового регулирования деятельности в информационной сфере (информационной деятельности). *Особенная часть* включает в себя отдельные институты информационного права, в которых сгруппированы близкие по смысловому содержанию информационные правовые нормы. Это две группы институтов: *институты, содержащие нормы*, регулирующие общественные отношения по поводу обращения открытой, общедоступной информации, и *институты информации ограниченного доступа*.

Систематизация законодательства – это постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы. В современных цивилизованных государствах имеется значительное число нормативных актов, принимаемых различными правотворческими органами.

Информационное право – это комплексная⁴ структурно сложная система знаний в области правового обеспечения информационного общества (как наука) и норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу информации, и связанных с нею систем (как отрасль законодательства)⁵.

Рассматривая вопросы о месте информационного права в правовой системе, следует отметить следующее. Информационное право активно использует основные положения теории государства и права, «взаимодействует» с такими отраслями, как конституционное право, административное право, финансовое право, уголовное право, гражданское право, трудовое право, судостроительство, международное публичное и частное право. Наиболее тесно информационное право взаимодействует с конституционным правом. Являясь ведущей отраслью российского права, конституционное право закрепляет основные права и свободы личности, в том числе и информационные права и свободы (права и свободы в информационной сфере), регламентирует создание информационного законодательства⁶.

Анализ и обработка действующих нормативных актов, группировка правовых предписаний по определенной схеме, создание

внутри единой системы актов являются необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов и противоречий в действующем законодательстве. Систематизация законодательства нужна также как эффективное средство расчистки накопившихся массивов нормативных актов, ревизии действующей правовой системы. Она также обеспечивает удобства при реализации права, возможность хорошо ориентироваться в законодательстве, оперативно находить и правильно толковать все нужные нормы⁷.

Более 10 лет назад известным ученым, специалистом в области информационного права В. А. Копыловым и рядом других ученых высказывались предложения о подготовке Информационного кодекса. Однако многие считали это преждевременным. В настоящее время уже предприняты попытки создать модельный Информационный кодекс в рамках СНГ. Несомненно, заслуживают внимания предложения И. Л. Бачило о выделении блоков информационного законодательства и В. А. Копылова о структуре Информационного кодекса.

Наиболее устойчивым индикатором оценки состояния нормативно-правовой основы (базы) той или иной сферы социальных отношений является структуризация действующего законодательства по предметным областям реальных отношений в конкретной сфере⁸.

Любая классификация правового материала не может быть абсолютно чистой и ориентированной на какой-либо один признак. Однако необходимость упорядочения действующей нормативно-правовой системы вынуждает искать и применять те или иные критерии и основания для классификации массивов правовой информации⁹.

Еще несколько лет назад представлялось, что консолидация нормативных правовых актов как деятельность, направленная на сведение множества нормативных актов в один укрупненный, позволит решить задачу систематизации информационного законодательства. Однако недостаток консолидации в том, что содержание правового регулирования общественных отношений не меняется, все нормативные установления ранее принятых актов объединяются в новом акте без изменений. Это неприемлемо для информационно-телекоммуникационной сферы, в которой динамика правоотношений, требующих адекватного правового регулирования, не сравнима

ни с какой другой. В связи с этим требования сегодняшнего дня и активное нормотворчество позволяют назвать в качестве наиболее эффективной формы систематизации информационного законодательства, позволяющей преодолеть недостатки консолидации нормативных правовых актов, кодификацию¹⁰.

Кодификация информационного законодательства предполагает такое упорядочение законодательного материала, которое направлено на его переработку путем исключения противоречий, восполнения пробелов, преобразования материала, что обеспечивает внутреннюю согласованность и системность правового регулирования правоотношений в информационно-телекоммуникационной сфере, то есть того, что сегодня необходимо для развития информационного законодательства.

Учитывая огромный массив правовых актов, касающихся информационной сферы, и комплексный характер информационного законодательства, а также необходимость имплементации¹¹ международных правовых норм, необходимо создание сводного законодательного акта, регулирующего правоотношения в информационной сфере.

Информационный кодекс – это базовый закон отрасли информационного права, нормы и институты которого создают фундамент для полноценного развития информационного законодательства с учетом динамики процессов информационного общества и взаимодействия с другими структурами правовой системы России¹².

Существующая сегодня практика «независимого» создания нормативно-правовых актов приводит к появлению большого количества дублирующихся норм, а иногда и норм, к сожалению, противоречащих друг другу, что является причиной возникновения избыточности информационного законодательства, его противоречивости и несогласованности¹³.

Некоторые исследователи полагают, что необходимость в кодификации возникает только в том случае, если объем законодательной базы полностью соответствует предмету регулирования, т. е. когда всем известным общественным отношениям в определенной сфере, требующим правового регулирования, поставлены в соответствии конкретные нормативно-правовые акты. Но такой подход нереален в современных условиях развития законодательства, так как оно, осо-

бенно в информационной сфере, претерпевает бурные изменения.

Проведение кодификации информационного законодательства, в результате чего может появиться новый массив правовых норм, также создаст соответствующие условия для формирования в будущем цивилизованных общественных отношений в информационной сфере. С другой стороны, научно проведенная кодификация информационного законодательства создаст системные ориентиры для будущего правотворчества в информационной сфере, в тех ее областях, которые на сегодняшний день еще не получили соответствующего развития.

Как и любой другой кодекс, Информационный должен опираться на Конституцию и иные акты и норму конституционного права¹⁴. Конституционное право устанавливает основополагающие нормы, которые определяют права человека и в информационной сфере тоже¹⁵.

Концептуальное видение структуры кодекса предполагает следующую композицию правовых норм: преамбула, общая часть, особенная часть, часть третья – заключительные (или переходные) положения.

Особое альтернативное мнение на концепцию информационного кодекса имеет кандидат юридических наук Е. А. Андрющенко. Он считает, что необходимо сосредоточиться на одном предмете: на информации, и охватить в общей части вопросы формы представления информации (т. е. документы), а в особенной – вопросы содержания информации¹⁶.

Российская Федерация является членом Содружества Независимых Государств. Именно поэтому для России актуально модельное законодотворчество¹⁷.

В свою очередь *модельный закон* – это имеющий рекомендательный характер акт, принимаемый либо международной организацией, либо законодательным органом федеративного государства в целях унификации законодательства разных государств или субъектов федерации: ориентир на согласованную законодательную деятельность. Модельный закон, формируя образцы будущих законодательных решений, получает официальную юридическую силу в границах государства или государственного образования лишь после принятия их национальным парламентом¹⁸.

Данный документ на стадии разработки его структуры и включения в него опреде-

ленных тем вызвал у экспертов множество вопросов. Было отмечено, что одна из основных сложностей – пересечение тематики документа с государственными законодательными нормами, и необходимо будет сделать так, чтобы кодекс не отменял, а сопрягался, был вписан с существующими законами государств. Много вопросов было связано с разделом, посвященным массовым информაცი-ям. В частности, необходимо модернизировать структуру главы таким образом, чтобы в нее попадали не только традиционные СМИ (телевидение, печатные издания и так далее), но и новые электронные СМИ, статус которых и терминология в их отношении плохо разработана ввиду множественности их форм и проявлений.

Модельный информационный кодекс для государств – участников СНГ был принят на тридцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ Постановлением № 30-6 от 3 апреля 2008 года.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основными проблемами кодификации информационного законодательства являются:

1. Активизация законотворчества по урегулированию отдельных правоотношений, которые вновь возникают в современном обществе.

2. Многообразии применяемых дефиниций.

3. Разработчикам законопроектов достаточно сложно учитывать все законодательство по вопросам, составляющим содержание проекта нового закона.

4. Невозможность постоянного приведения нормативно-правовых актов к актуальной форме.

5. Разрастание нескоординированных правовых актов, дублирующих или нередко содержащих противоречивые нормы права.

Теоретические и методологические основы государственного регулирования в информационной сфере целесообразно сосредоточить в едином документе концептуального характера, также определяющем вектор развития соответствующего законодательства и позволяющем максимально учесть его состояние. При этом должны отражаться новеллы, включая новые правоотношения, с учетом разработанных концепций развития законодательства и иных актов, касающихся развития информационного законодательства¹⁹.

Примечания

¹ Бачило И. Л. О концепции Информационного кодекса // URL: <http://www.telecomlaw.ru/news/BachilolL.24.05.2013.pdf>

² Полякова Т. А. Развитие информационных технологий и систематизация информационного законодательства. // URL: <http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%205/II/Polyakova.pdf>

³ Рассолов И. М. Информационное право : учеб. для магистров – 2-е изд., испр. и доп. – М. : изд. Юрайт, 2013. – С. 97.

⁴ Комплексные отрасли – это отрасли, для которых характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей.

⁵ Кузнецов П. У. Основы информационного права : учеб. для бакалавров. – М.: Проспект, 2014. – С. 105.

⁶ Боев В. М., Информационное право : учеб. пособие. Ч. 1 / В. М. Боев, О. Г. Павельева; ГУАП. – СПб., 2006. – С. 35-37.

⁷ URL: <http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/ju12.html> (дата обращения: 28.11.2013 г.)

⁸ Бачило И. Л., Лопатин В. Н, Федотов В. М. Информационное право. – СПб.: Юридический центр. 2001. – С. 90.

⁹ Там же.

¹⁰ Кодификация – это систематизация и коренная переработка действующего законодательства за счет подготовки и принятия нового кодифицированного акта. Кодекс РФ – это федеральный закон, содержащий в систематизированном виде всю или основную массу правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений, и его разработка, несомненно, сложная задача.

¹¹ Имплементация – фактическая реализация международных обязательств внутригосударственного уровня, а также конкретный способ включения международно-правовых норм в национальную правовую систему. Главное её требование – строгое следование международным целям и содержанию установлений.

¹² Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило – М. : ИГП РАН «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. – С. 159.

¹³ См.: Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : монография. – Челябинск : Цицеро, 2012. – С. 284–290; Минбалеев А. В. Категория «информация» в законодательстве стран ближнего зарубежья // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2007. – Вып. 12. № 28 (100). – С. 96–99; Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : дис. на соискание ученой степени д. ю. н. – Челябинск, 2012. – С. 348–354.

¹⁴ Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило – М. : ИГП РАН «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. – С. 124.

¹⁵ Статьи 15, 23, 24, 29, 42, 44 главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации.

¹⁶ Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило – М. : ИГП РАН «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. – С. 162

¹⁷ Модельное законодательство – деятельность межпарламентской ассамблеи по разработке, принятию и опубликованию модельных законодательных актов, отвечающих целям сближения (унификации) законодательства государств – участников Межпарламентской Ассамблеи и задачам интеграционного развития Содружества Независимых Государств. Источник: «Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств» принято в г. Санкт-Петербурге 14.04.2005 постановлением 25-8 на 25 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

¹⁸ URL:<http://eyu.sci-lib.com/article0001225.html> (Дата обращения: 16.12.2013).

¹⁹ Полякова Т. А. (заместитель директора Департамента конституционного законодательства и законодательства о безопасности Министерства юстиции). Развитие информационных технологий и систематизация информационного законодательства // URL: <http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%205/II/Polyakova.pdf>

Паршуков Михаил Игоревич, кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Перфильева Татьяна Дмитриевна, студентка Института юстиции Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Parshukov Mikhail., PhD, assistant professor of information law Ural State Law Academy (Ekaterinburg). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Perfilieva Tatiana, a student at the Institute of Justice Ural State Law Academy (Ekaterinburg). E-mail: m-parshukov@usla.ru



Пономарева Ю. В.

СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ «КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ» И «СЕКРЕТНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ»

В статье анализируются актуальные вопросы категориального аппарата в сфере информационной безопасности. Анализируются категории «информация ограниченного доступа», «конфиденциальная информация», «секретная информация». Автор исследует и выявляет ключевые признаки конфиденциальности и секретности, разграничивает их. На основании анализа автор делает вывод о том, что режим секретности является частным случаем режима конфиденциальности применительно к государственной тайне. И необходимость его юридического обособления обуславливается спецификой объекта охраны. Автор предлагает осуществить более четкое правовое разграничение режима секретности, что позволит избежать не только терминологической путаницы, но и создать определенные юридические рамки правового регулирования информации ограниченного доступа.

Ключевые слова: информация ограниченного доступа, секретная информация, конфиденциальность, тайна.

Ponomareva J. V.

CORRELATION OF LEGAL CATEGORIES IS «CONFIDENTIALITY OF INFORMATION» AND «SECRECY OF INFORMATION»

In the article the pressing questions of category vehicle are analysed in the field of informative safety. Categories are analysed «information of a limit access», «confidential information», «secret information». An author investigates and exposes the key signs of confidentiality and secrecy, differentiates them. On the basis of analysis, an author draws conclusion that the mode

of secrecy is частным by the case of the mode of confidentiality as it applies to a statesecret. And the necessity of his legal isolation is stipulated by the specific of object of guard. An author suggests to carry out more clear legal differentiation of the mode of secrecy, that will allow to avoid not only a terminological mess but also to create the certain legal scopes of the legal adjusting of information of limit.

Keywords: *to information of a limit access, secret information, confidentiality, secret.*

Такая правовая категория, как «информация ограниченного доступа» (далее – ИОД), достаточно широко используется в современном законодательстве Российской Федерации, при этом устанавливается около шестидесяти видов ограничений доступа к информации. Несмотря на это, отсутствует терминологическая определенность. Так, для обозначения информации такого рода используются, по крайней мере, три понятия: «Конфиденциальные сведения» или «Сведения конфиденциального характера», «Информация ограниченного доступа», «тайна». Из-за отсутствия четкого терминологического разграничения понятий правовое регулирование ИОД трудно назвать упорядоченным, логичным и систематизированным.

В настоящее время в законодательстве фактически отсутствуют определения базовых понятий, таких как «информация ограниченного доступа» и «тайна». В информационном праве неоднократно отмечалась проблема разграничения данных категорий¹. Четкое определение данных понятий, а также выявление их существенных признаков послужило бы базой для четкого структурирования нормативных актов, повышения степени согласованности законодательного регулирования, а также дальнейшего повышения качества юридической техники.

Для того чтобы дать определение базовым понятиям, необходимо выявить и раскрыть существенные признаки ИОД.

Попытки выявления существенных признаков правового содержания понятия «тайна» в юридической литературе, в монографических исследованиях предпринимались неоднократно. Проанализировав многочисленные определения понятия «тайна» и выделяемые признаки, следует выделить один из основополагающих признаков информации ограниченного доступа, который определяет фактически сущность этого правового явления – скрытый характер сведений (их конфиденциальный характер). Этот признак является наиболее существенным, именно он отделяет ИОД от других видов информации.

На первый взгляд, понятия «конфиденциальность», «секретность», «отсутствие общего доступа» являются схожими, даже тождественными, однако при внимательном их изучении можно обнаружить не только различную природу этих понятий, но и различное содержание. Рассмотрим использование этих понятий в различной литературе и нормативных актах.

Конфиденциальный (от лат. *confidentia* – доверие) – конфиденциальный, доверительный, секретный. Такое скупое определение дает нам большинство энциклопедий и словарей. Это понятие раскрывается в большинстве словарей через синонимичный ряд, не позволяя получить полного представления о содержании данного понятия.

Обратимся к понятию «секретный»: «Секрет – то, что содержится в тайне, скрывается от других». Такое определение, встречающееся достаточно часто в толковых словарях, также не является развернутым и исчерпывающим для такого сложного социального и правового явления, как «секрет».

Можно отметить, что этимологические значения понятий «конфиденциальность» и «секретность» не раскрывают в полной мере юридическое содержание этих понятий.

Есть интересное определение, которое встречается в специализированных словарях и относится к понятию «секретность»: «Секретность – свойство объекта (предмета, документа, события), сущность которого представляет собой государственную или служебную тайну и скрывается от посторонних лиц с помощью специальных мер технического, административно-правового и оперативного характера». На наш взгляд, такое определение отвечает наиболее полно из представленных целям нашего исследования. Отличительным признаком режима секретности в данном случае являются специальные меры технического, административно-правового и оперативного характера.

Рассмотрим использование этих категорий в международном и национальном законодательстве.

В Модельном информационном кодексе для государств – участников СНГ выделяется такой вид информации, как информация с ограниченным доступом. При этом по правовому режиму она, в свою очередь, подразделяется на конфиденциальную и секретную. Секретная рассматривается как информация, которая содержит сведения, составляющие государственную или другую предусмотренную законом тайну. В отношении конфиденциальной информации устанавливается, что обладатели информации имеют право самостоятельно устанавливать правовой режим конфиденциальности, если это не противоречит требованиям национального законодательства. Как мы видим, определение дано лишь для понятия «секретная информация» (хотя возникают сомнения относительно адекватности самого определения, так как под категорию «секретная информация» подпадает вся ИОД без изъятий в силу формулировки определения), тогда как понятие «конфиденциальная информация» раскрывается через права обладателей информации. Согласно определению конфиденциальной информации, правообладатели такой информации могут устанавливать ограничение доступа к информации по своему усмотрению, то есть ограничение доступа к такой информации устанавливается не в силу прямого указания на то закона, а в силу желания (и соответствующей юридической возможности) правообладателя. (Следует акцентировать внимание на этом полномочии правообладателя как фактически единственном отличии двух видов информации ограниченного доступа.) Однако в указанном нормативном акте нет четких отличий секретной информации от конфиденциальной, нормативный акт отсылает лишь к национальному законодательству, не объясняя даже правового смысла разграничения информации с ограниченным доступом на два правовых режима.

Интересно также обратиться к определениям понятий правовых режимов конфиденциальной и секретной информации в данном нормативном акте, тем более что в нормативном акте дано самостоятельное определение каждого из этих понятий:

– *правовой режим конфиденциальности информации* – правовой режим доступа к конфиденциальной информации, а также регламентация ее использования, способов и средств обеспечения ее защиты;

– *правовой режим секретности информации* – правовой режим доступа к секретной информации, а также регламентация ее использования, способов и средств обеспечения ее защиты.

Как видим, указанные определения друг от друга фактически ничем не отличаются, что свидетельствует не только о низкой юридической технике, но и об отсутствии четких критериев разграничения конфиденциальной и секретной информации в наднациональном законодательстве.

Обратимся к российскому законодательству. Базовое определение конфиденциальности как свойства информации ограниченного доступа дается в ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Конфиденциальность информации – это обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя. Схожее определение дано в Федеральном законе от 08.12.2003 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»: «конфиденциальная информация не должна разглашаться без разрешения представившего ее заинтересованного лица, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами». Определения «секретности» в законодательстве не встречается. Закон РФ «О государственной тайне» дает лишь определение грифу секретности. В указанном нормативном акте активно используется такое понятие, как «степень секретности», при этом его определение также не приводится. На основании анализа указанного закона, а также Постановления Правительства от 04.09.1995 № 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности» можно сделать вывод о том, что степень секретности зависит от степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений. То есть фактически степень секретности – это степень важности, и, как следствие, степень скрываемости сведений. И тут возникает вопрос: если конфиденциальность – это свойство тайны, которое обозначает отсутствие свободного доступа на законных основаниях к информации, а секретность обозначает по

сути то же самое, то существует ли разница между этими понятиями?

Обратимся к нормативным актам, использующим эти понятия. В ст. 9 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» речь идет об обязательности соблюдения конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Защита же информации, составляющей государственную тайну, выделена в отдельный пункт, согласно которому защита такой информации происходит в соответствии с законодательством о государственной тайне. При анализе указанной статьи возникают вопросы о том, является ли свойство конфиденциальности общим как для государственной тайны, так и для иной информации, доступ к которой ограничен, и каково соотношение конфиденциальности и секретности информации? Если исходить из базового определения «конфиденциальности», то можно говорить о том, что это общее свойство для информации ограниченного доступа вообще. Тогда возникает закономерный вопрос о целесообразности использования в законодательстве такого термина, как «секретность».

Для разъяснения этого вопроса обратимся к ранее действующим нормативным правовым актам. Так, в ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г. в ст. 10 информация с ограниченным доступом по условиям её правового режима подразделялась на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную². Исходя из указанной формулировки, можно сделать вывод о том, что разница между государственной тайной и иной информацией ограниченного доступа заключается в различии установленных правовых режимов. Несмотря на это, в законе 1995 года понятие «конфиденциальная информация» определялось как «документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации». То есть под это определение также подпадала и государственная тайна. В результате получалась логическая ошибка: в статье 2 «конфиденциальная информация» включала в себя весь массив информации ограниченного доступа, включая государственную тайну, а в статье 10 государственная тайна уже исключается из понятия «конфиденциальная информация». Несмотря на такие

противоречия, в старом законе было хотя бы понимание разницы правовых режимов конфиденциальной информации и государственной тайны. В новом же нормативном акте законодатель упразднил существовавшую ранее классификацию, при этом не дав ответа на вопрос о соотношении понятий «секретность» и «конфиденциальность», а только устранив формулировку, ранее вызывавшую споры.

Интересно отметить, что в англо-американской традиции различают два вида конфиденциальности: добровольную (*privacy*) и принудительную (*secrecy*). В случае «добровольной» конфиденциальности речь идет о частных интересах, об интересах личности, во втором же случае речь идет об информации для служебного пользования, доступной ограниченному кругу доверенных лиц. Такая позиция представляет для нас немалый интерес, так как фактически проводит довольно четкое разграничение режимов на основании деления информации ограниченного доступа на «публичную» и «частную», при этом конфиденциальность информации в данном случае выступает общим свойством информации ограниченного доступа.

Проанализируем также нормативные акты, в которых используется понятие «конфиденциальность» и понятие «секретность». Начнем с понятия «секретность», так как его использование в нормативных актах значительно уже. Основным законом, в котором употребляется указанный термин, является Закон РФ «О государственной тайне», также понятие употребляется в параграфе 7 главы 72 Гражданского кодекса РФ в отношении секретных изобретений. В нормах указанного параграфа есть прямая отсылка к Закону РФ «О государственной тайне», также упоминается это понятие в ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в нормах статьи о выдаче загранпаспорта гражданину, имеющему доступ к государственной тайне. В указанном нормативном акте идет также прямая отсылка к нормам Закона РФ «О государственной тайне». В ряде иных федеральных законов также упоминается термин «секретность» и дается отсылка к закону «о государственной тайне».

Термин «конфиденциальность» используется в иных федеральных законах применительно к иным видам информации ограниченного доступа. Так, к примеру, требование

соблюдения конфиденциальности содержится в себе ст. 9 ФЗ «Об аудиторской деятельности», в которой речь идет об аудиторской тайне, также требование конфиденциальности содержится в ст. 82 Налогового кодекса РФ, ст. 727 Гражданского кодекса РФ и других нормативных актах.

Интересным для изучения представляется постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 года № 171 «О лицензировании деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации». Указанное положение определяет порядок лицензирования деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации. Следует отметить, что из сферы действия указанного постановления исключаются средства защиты, которые используются при работе с информацией, составляющей государственную тайну. Это очень важная деталь, так как из этого следует, что разделение режимов секретности и конфиденциальности ИОД не является случайным, а служит вполне конкретным целям правового регулирования.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что понятие «секретность» используется исключительно в контексте охраны информации, составляющей государственную тайну, а понятие «конфиденциальность» применяет-

ся ко всем остальным случаям регулирования информации ограниченного доступа.

Следует отметить, однако, что терминологическая неясность всё-таки остается в нашем законодательстве. Так, к примеру, в ст. 88 Трудового кодекса РФ встречается такое положение: «Лица, получающие персональные данные работника, обязаны соблюдать режим секретности (конфиденциальности)». В указанной формулировке абсолютно необоснованно смешиваются два различных понятия, два различных режима: режим секретности, свойственный, как мы выяснили, только государственной тайне, и режим конфиденциальности, который характерен для иной информации ограниченного доступа.

Составим сравнительную таблицу режимов конфиденциальности (табл. 1).

На основании представленного анализа можно сделать вывод о том, что режим секретности является частным случаем режима конфиденциальности применительно к государственной тайне. И необходимость его юридического обособления обуславливается спецификой объекта охраны. На наш взгляд, необходимо более четкое правовое разграничение режима секретности, что позволит избежать не только терминологической путаницы, но и создать определенные юридические рамки, каркас правового регулирования такого понятия, как государственная тайна.

Таблица 1. Сравнительная таблица режимов конфиденциальности

Критерии сравнения	Режимы	
	Секретность	Конфиденциальность иной информации ограниченного доступа
Субъектный состав	Отнесение информации к государственной тайне происходит на основании закона компетентными федеральными органами государственной власти	Отнесение информации к категории ограниченного доступа может быть как в силу закона (личная, семейная тайна, адвокатская тайна, банковская тайна, тайна исповеди и т. д.), так и в отдельных случаях в силу воли на то владельца закона, если такая возможность предусмотрена законодателем (коммерческая тайна)
Защищаемые интересы	Публичные интересы, стратегические интересы государства	Частные интересы физических, юридических лиц
Сущность правового режима защищаемой информации	Специальная процедура допуска к государственной тайне, особые требования к лицам, имеющим доступ к секретной информации. Использование специальной процедуры сертификации средств защиты государственной тайны	Отсутствуют специальные процедуры допуска к информации ограниченного доступа. Отсутствует лицензирование организаций, работающих с информацией ограниченного доступа, отсутствуют особые требования к способам и средствам защиты информации

Примечания

¹ Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : монография. – Челябинск : Цицеро, 2012. – С. 32–40; Минбалеев А. В. Категория «информация» в законодательстве стран ближнего зарубежья // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Вып. 12. – № 28 (100). – С. 96–99; Минбалеев А.В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : дис. на соискание ученой степени д. ю. н. – Челябинск, 2012. – С. 45–48.

² Такая позиция законодателя в своё время вызвала серьезную критику (См., напр.: Алексеенцев А. И. О составе защищаемой информации // Безопасность информационных технологий. – 1999. – № 2. – С. 5–7.), которая основывалась на том, что понятия «секретный», «конфиденциальный», «тайна» являются тождественными, поэтому попытки дифференцировать их лишены смысла и приводят лишь к терминологической путанице.

Пономарева Юлия Владимировна, аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ. E-mail: julia.ponomareva17@mail.ru.

Ponomareva Julia, postgraduate Department of Constitutional and Administrative Law SUSU. E-mail: julia.ponomareva17@mail.ru.



УДК: 34:002+[002:004]:316.774

Минбалеев А. В.

ОТЗЫВ НА ДИССЕРТАЦИЮ А.И. ХИМЧЕНКО НА ТЕМУ «ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ»

Отзыв официального оппонента подготовлен на диссертацию, защита которой состоялась в диссертационном совете при Институте государства и права Российской академии наук. Диссертация посвящена актуальной проблеме информационного права – вопросам проблем правового регулирования общественных отношений в условиях глобального информационного общества.

Ключевые слова: информационное право, информационное общество, отзыв, диссертация.

Minbaleev A. V.

REVIEW ON DISSERTATION OF A.I. HIMCHENKO ON THEME «INFORMATIVE SOCIETY: LEGAL PROBLEMS IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION»

Review of official opponent is prepared on dissertation defence of that took place in dissertation advice at Institute of the state and right for the Russian academy of sciences. Dissertation is sanctified to the issue of the day of informative right - questions of problems of the legal adjusting of public relations in the conditions of global informative society.

Keywords: informative right, informative society, thesis.

Изучение диссертационной работы А. И. Химченко дает основание заключить, что тема проведенного исследования весьма актуальна и весьма перспективна как в теоретическом, так и в практическом отношении.

Представленная к защите диссертация является самостоятельным творческим научным исследованием актуальной юридической проблемы, результатом большой исследовательской работы автора. Тема диссертации

ционного исследования, заявленная в названии и раскрытая в содержании работы, несомненно, актуальна.

Развитие самых различных информационных процессов сегодня является поистине грандиозным. Так, по официальным данным сегодня зарегистрировано около ста тысяч средств массовой информации. С каждым годом увеличивается количество информационных систем, сетей и иных информационных объектов, в том числе в сети Интернет. Сеть Интернет становится одним из главных источников глобализации и развития информационного общества. Развитие социальных сетей, блогов и иных средств массовых коммуникаций также происходит стремительными темпами, а их количество уже достигает многомиллионных показателей. Глобальное информационное общество представляет все более качественно новые возможности социализации людей и доступа к накопленным человеческим знаниям, преодоления «цифрового» неравенства, реформирования государственного управления на основе становления электронного правительства и осуществления информационной политики государства по взаимодействию с гражданским обществом в целях обеспечения открытости и прозрачности. В то же время далеко не все возникающие в сфере развития информационного общества вопросы получили надлежащее научное и нормативно-правовое решение, что с учётом активно развивающегося в Российской Федерации информационного общества не оставляет сомнений в актуальности темы исследования.

Отсутствие должной теоретической базы для правовых исследований возникающих проблем в рамках развития информационного общества серьезно осложняет эту задачу. Все это вызывает необходимость комплексного исследования теоретических и практических вопросов правового регулирования отношений в рамках глобального информационного общества. Это также обуславливает актуальность проведенного исследования.

В качестве объекта исследования Алексей Игоревич указывает систему общественных отношений, возникающих в процессе формирования информационного пространства глобального информационного общества (С. 6), что вполне соответствует наименованию работы, её фактическому содержанию и цели исследования (С. 5). Ознакомление с

диссертацией позволяет констатировать, что в процессе исследования цели достигнуты, а поставленные задачи (С. 5–6) последовательно решены. Эмпирическая база исследования (С. 9) достаточна для того, чтобы способствовать полноценному и компетентному раскрытию темы. Результаты исследования обоснованы и достоверны, базируются на использовании научной логики, широком применении конкретных методов исследования, обширной информационной базе исследования, включающей научную литературу и правовые акты.

Представленная работа, положения, выносимые на защиту, иные полученные диссертантом выводы достоверны и соответствуют критерию научной новизны. Последняя заключается в разработке и обосновании научного подхода к определению понятия информационного общества в условиях глобализации, его составляющих. Автором развиты теоретические положения информационного права по правовым проблемам, связанным с процессами глобализации, на основе исследования генезиса информационного общества, состояния правового регулирования как на международном, так и на национальном уровне, формирования таких институтов международного информационного права, как международная информационная безопасность, персональные данные, доступ к информации и других. Работа является одним из первых теоретических исследований в области информационного права, посвященных комплексному исследованию правовых проблем развития информационного общества в условиях глобализации.

Научная новизна также отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях, выводах и предложениях по совершенствованию правового регулирования отношений в условиях глобального информационного общества, а также решению правовых проблем использования интернет-среды и интернет-технологий.

Диссертантом сформулированы конкретные предложения по ряду вопросов, не получивших в современной юридической литературе должного внимания. Произведено, как представляется, вполне успешное комплексное правовое исследование достаточно обширной сферы общественных отношений, сформированных в связи с глобализацией информационного общества и возникающих при этом проблем.

Выводы и рекомендации, научные положения, выносимые на защиту, научно состоятельны и обоснованы содержанием диссертационного исследования.

Ознакомление с рецензируемой работой позволяет с уверенностью утверждать, что соискатель хорошо ориентирован в базовых отраслях права и изучил обширный круг теоретических исследований российских и зарубежных авторов, законодательных актов, аналитических и иных материалов, составивших научную базу диссертации.

Позитивной оценки заслуживает качество апробации результатов исследования (С. 12–13). Основные теоретические положения, выводы и рекомендации, сформулированные диссертантом, изложены в ряде опубликованных им работах, прошли апробацию на международных конференциях.

Рассмотрим наиболее важные для науки информационного права выводы автора, сделанные в работе.

Первая глава посвящена анализу существующих правовых подходов к пониманию и определению сущности явления глобального информационного общества. В *первом параграфе* анализируются аспекты появления и развития понятия информационного общества, сущности явления и его отражения в терминах и правовых дефинициях. Автор уделяет большое внимание процессу институционализации понятия глобального информационного общества, который, как справедливо отмечает диссертант, нельзя считать завершенным и достаточно исследованным с правовой точки зрения.

Речь, в частности, идёт о необходимости закрепления правовых дефиниций при формировании информационного общества, поскольку в условиях трансграничности в глобальном информационном обществе в процессе профессиональной коммуникации особое значение приобретает устранение неизбежных лингвистических несоответствий. Особо важно это в сфере правового регулирования информационных отношений, так как унификация правовых дефиниций в этой развивающейся сфере имеет важный интеграционный характер при формировании единого информационно-правового пространства.

Во *втором параграфе* автором исследуются правовые подходы к определению глобального информационного общества. Автор не останавливается на вопросах необходи-

мости разработки понятийного аппарата, в работе обосновывается на основе анализа международных правовых актов, положений теории права и общепризнанных принципов международного права сформулировано авторское понятие информационного общества в условиях глобализации (глобального информационного общества) и общая характеристика задач и принципов развития информационного общества в условиях глобализации. Также проводится анализ таких ключевых понятий, связанных с информационным обществом, как: «единое информационное пространство», «информационный обмен», «трансграничность», «облачные технологии».

В *третьем параграфе* анализируются проблемы обеспечения безопасности при формировании глобального информационного общества. Автор исследует наиболее актуальные проблемы, связанные с обеспечением пространства доверия, безопасным развитием и наличием новых вызовов и угроз личности, обществу и государству, связанных не только с триадой угроз, таких как информационная война, кибертерроризм и киберпреступность, но и с учетом современных подходов к определению международной информационной безопасности, как состоянию безопасности глобального информационного пространства, вытекающих из «Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года».

Во *второй главе* «Правовые проблемы развития глобального информационного общества» анализируются правовые проблемы развития глобального информационного общества.

В *первом параграфе* автором исследованы вопросы обеспечения прав человека в условиях формирования информационного общества в условиях глобализации. Автор поднимает проблемы гарантирования прав человека, связывая данные аспекты с вопросами информационной безопасности. Автором справедливо обоснована позиция о целесообразности разработки концепции противодействия (борьбы) информационной преступности, как более широком и комплексном понятии по сравнению с используемым в зарубежных государствах понятием «киберпреступность». В целях обеспечения прав человека в условиях глобального ин-

формационного общества действительно необходимо решение вопросов юрисдикции, обеспечения безопасности использования информации в Интернете, формирования пространства доверия к получаемой и используемой информации, обеспечения защиты информации в процессах международных транзакций и реализации права использовать информацию из Интернета с уверенностью в ее достоверности и безопасности.

Второй параграф второй главы посвящен исследованию подходов к решению правовых проблем использования интернет-технологий и интернет-среды. Автор дает аргументированное понятие и признаки современной интернет-среды, анализирует субъектов интернет-среды и поднимает проблемы ее правового регулирования в условиях глобального информационного общества.

В третьем параграфе анализируется развитие правовой основы использования Интернета при формировании информационного общества в условиях глобализации на международном, национальном и региональном уровнях. Автором рассмотрены ключевые современные тенденции и подходы к решению правовых аспектов использования интернет-среды и интернет-технологий, а также сформулированы предложения, связанные с основными направлениями совершенствования и развития правовой основы национального сегмента сети Интернет в Российской Федерации в условиях формирования единого информационного пространства информационного общества в условиях глобализации, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что диссертация имеет логически обоснованную структуру, позволяющую полноценно и всесторонне раскрыть тему исследования. Диссертация А. И. Химченко представляет собой законченное исследование, безусловно, имеющее высокую научную и практическую ценность. Полученные результаты могут быть успешно использованы в ходе дальнейших научных исследований в сфере информационного права, в процессе преподавания ряда учебных дисциплин информационно-правовой направленности, а также в целях совершенствования информационного законодательства.

Наряду с этим следует отметить, что данное диссертационное исследование, как и любая творческая работа подобного рода, не

лишена некоторых недостатков и спорных положений.

1. Заслуживают внимания положения, выносимые соискателем на защиту. В то же время представляется обратить внимание на некоторые положения, сделанные в них и в работе.

Так, в первом положении, выносимом на защиту, автор предлагает достаточно развернутое определение информационного общества в условиях глобализации, в котором он постарался охватить все существенные признаки и особенности. Однако представляется, что в «погоне» за универсальностью автор часто использует много оценочных категорий, которые мало пригодны именно для юриспруденции. Так, используется оборот «качественно новые возможности», при этом в диссертации недостаточно определяется, в чем заключается качественность данных возможностей. По мнению автора, информационное общество в условиях глобализации может представлять качественно новые возможности на основе международной информационной безопасности. Полагаем, что вряд ли стоит ограничиваться только международной информационной безопасностью. Необходимо в целом говорить об обеспечении информационной безопасности.

2. В работе автор рассматривает правовой статус информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Представляется, что о сети необходимо говорить как об объекте правоотношений и использовать категорию правовой режим.

3. В работе автор поднимает и исследует целый пласт правовых проблем информационного общества, акцентируя институциональный аспект проблемной области диссертационного исследования, но при этом, к сожалению, ряд проблем только поверхностно описан. Так, на наш взгляд, было бы обоснованным более детальное рассмотрение в работе вопросов регулирования оборота и защиты объектов интеллектуальной собственности в сети Интернет в условиях глобального информационного общества. Не рассматриваются проблемы электронной торговли в условиях глобального информационного общества.

4. Алексей Игоревич в своей работе достаточно много поднимает проблем, связанных с функционированием сети Интернет, в том числе вопросы распределения ответственности между пользователем и провай-

дером. В науке информационного права все чаще сегодня ставится вопрос о природе ответственности провайдера. Некоторые исследователи говорят о необходимости выделения информационно-правовой ответственности и информационных правонарушений. В качестве примера как раз часто указывается ответственность провайдера. В этой связи хотелось бы узнать позицию автора о правовой природе такой ответственности.

Также в науке информационного права очень много вопросов ставится о конструировании и оптимальной модели нормы об ответственности сервис-провайдера и хостинг-провайдера. При этом специальной задачи по исследованию этой проблемы в работе не ставится, она решается в рамках более общей проблемы правовых основ информационного общества в условиях глобализации. Думается, что данный вопрос должен быть уточнен в ходе защиты настоящего диссертационного исследования.

Несмотря на высказанные замечания, анализ диссертационного исследования в целом свидетельствует о научной новизне исследования как содержащего в себе ряд существенных для науки информационного права выводов и положений. Изучение диссертации и автореферата соискателя показывает достаточную степень обоснованности сформулированных автором в работе в целом ряда научных положений, выводов и рекомендаций. Теоретическое и практическое значение исследования достаточно высокое и выражается в комплексном изучении широкого круга проблемных вопросов, затрагивающих проблемы правового регулирования глобального информационного общества. Материалы диссертации обобщают и дополняют научные знания об особенностях правового регулирования информационных отношений в условиях активно развивающегося информационного общества.

Диссертация А. И. Химченко на тему «Информационное общество: правовые пробле-

мы в условиях глобализации» является самостоятельным, творческим, структурно обоснованным исследованием, соответствующим профилю научной специальности 12.00.13 – информационное право. Автореферат и публикации соискателя отражают основные положения проведенного диссертационного исследования. Автореферат диссертации А. И. Химченко и опубликованные автором работы отражают ее содержание, включают в себя все необходимые для такого рода работы атрибуты, концептуально объясняют сущность проведенного автором исследования. Оформление рецензируемой диссертации соответствует установленным требованиям.

Диссертация А. И. Химченко свидетельствует о том, что соискателем самостоятельно выполнена актуальная, результативная, ценная в научном плане работа, характеризующаяся высоким, значимым для современной науки информационного права потенциалом. Она является научно-квалификационной работой, в которой содержатся полученные лично автором теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как новое научное достижение, имеющее существенное значение для развития науки информационного права, законодательства и повышения эффективности правоприменения.

Вывод: диссертационное исследование на тему «Информационное общество: правовые проблемы в условиях глобализации» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук (Положение о порядке присуждения ученых степеней, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842), а диссертант – Алексей Игоревич Химченко – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.13 – информационное право.

Минбалеев Алексей Владимирович, д. ю. н., доцент, профессор кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ. E-mail: alexmin@bk.ru.

Minbaleev Aleksey Vladimirovich, Professor of department in the Department of Constitutional and Administrative Law at the South Ural State University (national research university). Doctor of Law. E-mail: alexmin@bk.ru.



**ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ,
ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ
К ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ
«ВЕСТНИК УрФО.
БЕЗОПАСНОСТЬ
В ИНФОРМАЦИОННОЙ
СФЕРЕ»**

Редакция просит авторов при направлении статей в печать руководствоваться приведенными ниже правилами и прилагаемым образцом оформления рукописи, а также приложить к статье сведения о себе (см. Сведения об авторе).

Сведения об авторе

ФИО (полностью)	
Ученая степень	
Ученое звание	
Должность и место работы (полностью)	
Домашний адрес	
Контактные телефоны	
e-mail	
Тема статьи	
Являетесь ли аспирантом (если да, то указать дату приема в аспирантуру и научного руководителя)	

А. А. Первый, Б. Б. Второй, В. В. Третий
**НАЗВАНИЕ СТАТЬИ, ОТРАЖАЮЩЕЕ ЕЕ НАУЧНОЕ
СОДЕРЖАНИЕ, ДЛИНОЙ НЕ БОЛЕЕ 12—15 СЛОВ**

Аннотация набирается одним абзацем, отражает научное содержание статьи, содержит сведения о решаемой задаче, методах решения, результатах и выводах. Аннотация не содержит ссылок на рисунки, формулы, литературу и источники финансирования. Рекомендуемый объем аннотации — около 50 слов, максимальный — не более 500 знаков (включая пробелы).

Ключевые слова: список из нескольких ключевых слов или словосочетаний, которые характеризуют Вашу работу.

Рисунки

Вставляются в документ целиком (не ссылки). Рекомендуются черно-белые рисунки с разрешением от 300 до 600 dpi. Подрисуночная подпись формируется как надпись («Вставка», затем «Надпись», без линий и заливки). Надпись и рисунок затем группируются, и устанавливается режим обтекания объекта «вокруг рамки». Размер надписей на рисунках и размер подрисуночных подписей должен соответствовать шрифту Times New Roman, 8 pt, полужирный. Точка в конце подрисуночной подписи не ставится. На все рисунки в тексте должны быть ссылки.

Все разделительные линии, указатели, оси и линии на графиках и рисунках должны иметь толщину не менее 0,5 pt и черный цвет. Эти рекомендации касаются всех графических объектов и объясняются ограниченной разрешающей способностью печатного оборудования.

Формулы

Набираются со следующими установками: стиль математический (цифры, функции и текст — прямой шрифт, переменные — курсив), основной шрифт — Times New Roman 11 pt, показатели степени 71 % и 58 %. Выключенные формулы должны быть выровнены по центру. Формулы, на которые есть ссылка в тексте, необходимо пронумеровать (сплошная нумерация). Расшифровка обозначений, принятых в формуле, производится в порядке их использования в формуле. Использование букв кириллицы в формулах не рекомендуется.

Таблицы

Создавайте таблицы, используя возможности редактора MS Word или Excel. Над таблицей пишется слово «Таблица», Times New Roman, 10 pt, полужирный, затем пробел и ее номер, выравнивание по правому краю таблицы. Далее без абзацного отступа следует таблица. На все таблицы в тексте должны быть ссылки (например, табл. 1).

Примечания

Источники располагаются в порядке цитирования и оформляются по ГОСТ 7.05-2008.

Статья публикуется впервые

Подпись, дата

Структура статьи (суммарный объем статьи – не более 40 000 знаков):

1. УДК, ББК, название (не более 12–15 слов), список авторов.
2. Аннотация (не более 500 знаков, включая пробелы), список ключевых слов.
3. Основной текст работы.
4. Примечания.

Объем статьи не должен превышать 40 тыс. знаков, включая пробелы, и не может быть меньше 5 страниц. Статья набирается в

текстовом редакторе Microsoft Word в формате *.rtf шрифтом Times New Roman, размером 14 пунктов, в полупетельном интервале. Отступ красной строки: в тексте — 10 мм, в затекстовых примечаниях (концевых сносках) отступы и выступы строк не ставятся. Точное количество знаков можно определить через меню текстового редактора Microsoft Word (Сервис — Статистика — Учитывать все сноски).

Параметры документа: верхнее и нижнее поле — 20 мм, правое — 15 мм, левое — 30 мм.

В начале статьи помещаются: инициалы и фамилия автора (авторов), название статьи, аннотация на русском языке объемом до 50 слов, ниже отдельной строкой — ключевые слова. Инициалы и фамилия автора (авторов), название статьи, аннотация и ключевые слова должны быть переведены на английский язык.

В случае непрямого цитирования источников и литературы в начале соответствующего примечания указывается «См.:».

Цитируемая литература дается не в виде подстрочных примечаний, а общим списком в конце статьи с указанием в тексте статьи ссылки порядковой надстрочной цифрой (Формат — Шрифт — Надстрочный) (например, ¹). Запятая, точка с запятой, двоеточие и точка ставятся после знака сноски, чтобы показать, что сноска относится к слову или группе слов, например: по иску собственника¹. Вопросительный, восклицательный знак, многоточие и кавычки ставятся перед знаком сноски, чтобы показать, что сноска относится ко всему предложению, например: ...все эти положения закреплены в Федеральном законе «О ветеранах»¹.

Литература дается в порядке упоминания в статье.

При подготовке рукописи автору рекомендуется использовать ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» (Полный текст ГОСТ Р размещен на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии).

В конце статьи должна быть надпись «Статья публикуется впервые», ставится

дата и авторучкой подпись автора (авторов). При пересылке статьи электронной почтой подпись автора сканируется в черно-белом режиме, сохраняется в формате *.tif или *.jpg и вставляется в документ ниже затекстовых сносок.

Обязательно для заполнения: В конце статьи (в одном файле) на русском языке помещаются сведения об авторе (авторах) — ученая степень, ученое звание, должность, кафедра, вуз; рабочий адрес, электронный адрес и контактные телефоны.

В редакцию журнала статья передается качественно по электронной почте одним файлом (название файла — фамилия автора). Тема электронного письма: Информационная безопасность.

Порядок прохождения рукописи

1. Все поступившие работы регистрируются, авторам сообщается ориентировочный срок выхода журнала, в макет которого помещена работа.

2. Поступившая работа проверяется на соответствие всем формальным требованиям и при отсутствии замечаний, в случае необходимости, направляется на дополнительную экспертизу.

3. Для публикации работы необходима положительная рецензия специалиста из данной или смежной области. На основании рецензии принимается решение об опубликовании статьи (рецензия без замечаний) или о возврате автору на доработку, в этом случае рукопись может проходить экспертизу повторно. При получении второй отрицательной рецензии на работу редакция принимает решение об отказе в публикации.

Материалы к публикации отправлять по адресу
E-mail: urvest@mail.ru в редакцию журнала «Вестник УрФО».

Или по почте по адресу:
Россия, 454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, 76, ЮУрГУ, Издательский центр.

ВЕСТНИК УрФО
Безопасность в информационной сфере № 3(13) / 2014

Дата выхода в свет 01.10.2014. Формат 70×108 1/16. Печать трафаретная.
Усл.-печ. л. 5,60. Тираж 300 экз. Заказ 596/660.
Цена свободная.

Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.
454080, г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина, 76.

Bulletin of the Ural Federal District
Security in the Sphere of Information No. 3(13)/2014

Date of publication of the 01.10.2014. Format 70X108 1/16. Screen printing.
Conventional printed sheet 5,60. Circulation – 300 issues. Order 596/660. Open price.

Printed in the printing house of the Publishing Center of SUSU.
76, Lenina Str., Chelyabinsk, 454080