

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
“ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ”

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ЦЕНТР  
“КАФЕДРА ЮНЕСКО ПО АВТОРСКОМУ ПРАВУ  
И ДРУГИМ ПРАВАМ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ”

**ТРУДЫ  
ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ**

**№ 2 (том XXV)  
2016**

**Москва**



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ



HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS  
NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY

The UNESCO Chair on copyright  
and other intellectual property rights  
Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву  
и другим правам интеллектуальной собственности



### Главный редактор

М. А. Федотов (Советник Президента Российской Федерации, Председатель Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, директор Научно-методического центра “Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности”, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации)

### Редакционный совет:

Ю. М. Батурин (член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор), И. Л. Бачило (доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации), И. А. Близнец (доктор юридических наук, профессор), М. М. Богуславский (доктор юридических наук, профессор), Ю. Л. Бошицкий (кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Украины), Э. П. Гаврилов (доктор юридических наук, профессор), М. А. Краснов (доктор юридических наук, профессор), А. Н. Козырев (доктор экономических наук, профессор), В. В. Орлова (доктор юридических наук, профессор), М. И. Пастухов (доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь), С. В. Потапенко (доктор юридических наук, профессор), И. М. Рассолов (доктор юридических наук, профессор), А. П. Сергеев (доктор юридических наук, профессор), Л. С. Симкин (доктор юридических наук, профессор), В. Н. Синельникова (доктор юридических наук, профессор), А. А. Тедеев (доктор юридических наук, профессор), И. Г. Шаблинский (доктор юридических наук, профессор), С. К. Шайхитдинова (доктор философских наук, профессор)

**ТРУДЫ  
ПО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ**

**НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
КАФЕДРЫ ЮНЕСКО ПО АВТОРСКОМУ ПРАВУ  
И ДРУГИМ ПРАВАМ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

**№ 2 (том XXV)  
2016**

**Москва**

Научный журнал “Труды по интеллектуальной собственности”  
зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи  
и массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-45963  
от 15 июля 2011 г. ISSN 2225-3475.

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий,  
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты  
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,  
на соискание ученой степени доктора наук,  
вступивший в силу с 1 декабря 2015 года

Учредитель и издатель:

АНО “Творческий Центр ЮНЕСКО”, г. Москва

Адрес редакции:

117279, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 55А, каб. 112.

Тел. +7-499-238-31-39

[www.unescochair.ru](http://www.unescochair.ru)

[unesco.chair.copyright@mtu-net.ru](mailto:unesco.chair.copyright@mtu-net.ru)

Адрес для корреспонденции:

123022, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3, каб. 436,

Кафедра ЮНЕСКО

Издается с 1999 г. (бюллетень “Труды по интеллектуальной  
собственности” зарегистрирован Госкомпечати России 28 мая 1999 г.,  
свидетельство № 018878). Журнал посвящен актуальным  
проблемам авторского права, информационного права,  
прав интеллектуальной собственности. Плата за публикацию  
материалов в журнале не взимается ни в какой форме.  
Все представленные материалы в обязательном порядке  
проходят научное рецензирование. Перепечатка статей  
без согласия правообладателей запрещена  
в соответствии с п. 3 ст. 1274 ГК РФ.

При подготовке журнала использована система «КонсультантПлюс»

Подписные индексы:

Объединенный каталог “Пресса России” - 11287

© Составление.

Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и  
другим правам интеллектуальной собственности, 2016.



# ОГЛАВЛЕНИЕ

Юридические науки

## **ПРАВО, ИНФОРМАЦИЯ И НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ**

*Шаблинский И. Г.* Проблемы правопримени- 5  
тельной практики в области защиты персо-  
нальных данных

*Меликов У. А.* Применение Creative Commons в 28  
Республике Таджикистан

*Бикбулатова (Кожевникова) Ю. С.* Проблемы 41  
совершенствования информационно-  
правового регулирования отношений, форми-  
рующихся при использовании облачных тех-  
нологий в Российской Федерации

## **ИНФОРМАЦИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

*Околёснова О. А.* Электронное правительство 60  
как новый информационно-правовой меха-  
низм публичного управления

*Петрин И. В.* Правовое регулирование всена- 71  
родного общественного обсуждения законо-  
проектов в электронной форме

*Стрельцов А. А., Пилюгин П. Л.* Информа- 109  
ционная безопасность, юрисдикция и границы в  
киберпространстве: проблемы информацион-  
но-правовой регламентации

## **СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ 122 И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ**

# CONTENTS

Legal sciences

<b>RIGHT, INFORMATION AND NEW TECHNOLOGIES</b>	
<i>Shablinskiy I. G.</i> Problems of law enforcement practice in the field of Personal Data Protection	5
<i>Melikov U. A.</i> Adaptation of Creative Commons in Tajikistan	28
<i>Bikbulatova (Kozhevnikova) Y. S.</i> Problems of improving information and legal regulation of relationships formed with the use of cloud technologies in the Russian Federation	41
<b>INFORMATION AND STATE ADMINISTRATION</b>	
<i>Okolesnova O. A.</i> Electronic government as new information legal mechanism of public management	60
<i>Petrin I. V.</i> Legal regulation of public discussion of bills in electronic form	71
<i>Streltsov A. A., Pilyugin P. L.</i> Information security, jurisdiction and boundaries in cyberspace: problems of information and legal regulation	109
<b>ABOUT THE AUTHORS, ABSTRACT AND KEYWORDS IN ENGLISH</b>	122

# ПРАВО, ИНФОРМАЦИЯ И НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

## **И. Г. ШАБЛИНСКИЙ**

*Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член совета; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», заместитель заведующего кафедрой конституционного и административного права факультета права, ведущий научный сотрудник Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности», доктор юридических наук, профессор (123022, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3, к. 436; тел.: (499) 234-31-39)*

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ**

**Ключевые слова:** законодательство; персональные данные; оператор персональных данных; передача персональных данных; нарушения прав субъектов персональных данных

**Аннотация:** В настоящей статье рассматривается ряд проблем, наиболее часто, на наш взгляд, возникающих в правоприменительной практике, свя-

занной с защитой персональных данных. Некоторые связаны с нарушением одного из важнейших принципов закона-принципа, согласно которому главным условием обработки персональных данных является согласие субъекта персональных данных. Другие – с недобросовестностью оператора. Затрагивается также вопрос об использовании персональных данных при распространении рекламы.

В настоящей статье мы рассмотрим ряд проблем, наиболее часто, на наш взгляд, возникающих в правоприменительной практике, связанной с защитой персональных данных. Это очень разные по характеру проблемы. Некоторые связаны с нарушением одного из важнейших принципов Федерального закона «О персональных данных» (далее – Закона) принципа, согласно которому главным условием обработки персональных данных является согласие субъекта персональных данных. Другие – с недобросовестностью оператора. Затрагивается также вопрос об использовании персональных данных при распространении рекламы. Во всяком случае, такая практика (связанная зачастую со спорами) нуждается в обобщении и, в конечном счете, в выработке дополнений к Закону.

### **1. О формах получения согласия субъекта персональных данных**

Итак, главным условием обработки персональных данных является согласие субъекта персональных данных (подп. 1 п. 1 ст. 6 Закона). Форма получения такого согласия может быть любой, если иное не установлено Федеральным законом.

Подразумевается, что обычно согласие субъекта персональных данных получается в устной форме. Закон указывает на то, что, если согласие даётся представителем указанного субъекта, оператор вправе проверить полномочия данного представителя. Можно предположить, что это подтверждение также можно получить в устной форме.

Но в этой связи возникает ряд вопросов. Возможно ли получение согласия на обработку персональных данных по телефону и с помощью sms? Закон не даёт ответов на эти вопросы, и можно предположить, что в случае судебного спора решение будет зависеть от усмотрения суда. Представляется, что оператор, обращаясь к субъекту персональных данных по его персональному телефонному номеру, может рассчитывать на то, что согласие даёт именно данный субъект. То же самое можно сказать и об sms, поступившем с персонального номера субъекта персональных данных.

А что является доказательством получения согласия на обработку персональных данных при покупке товара в интернет-магазинах?

Можно допустить, что при заполнении веб-формы заявки на покупку товара на сайте интернет-магазина в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» критерием, свидетельствующим о получении оператором согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных, является файл электронной цифровой подписи.

Кроме того, предложения оператора о продаже товара в отдельных случаях может рассматриваться как публичная оферта.

Таким образом, субъект персональных данных, акцептируя указанную оферту, тем самым осуществляет конклюдентные действия, выражающие его волю и согласие на обработку его персональных данных, предоставленных при заполнении заявки на покупку товаров.

Особого внимания заслуживает вопрос об использовании персональных данных в работе журналиста.

Закон дает журналисту возможность работать с персональными данными лица – героя очерка или статьи при отсутствии согласия на то их субъекта, если это необходимо для осуществления профессиональной деятельности журналиста и (или) законной деятельности средства массовой информации. Но при условии, что при этом не нарушаются права и законные интересы субъекта персональных данных. Как гармонизировать эти цели? В каких случаях очевидно, что указанное условие не соблюдается?

Закон оставляет в этом вопросе немалое поле усмотрения для суда. Главное право тут – право на неприкосновенность частной жизни, гарантированное Конституцией РФ (часть первая ст. 23). Следует тут напомнить и конституционную норму, согласно которой сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (часть первая ст. 24). Нужно подчеркнуть, что речь идёт именно о частной жизни. Следует учитывать и позицию из постановления Пленума Верховного Суда РФ (от 24 февраля 2005 г.), согласно которой государственные должностные лица могут быть объектом общественной дискуссии и критики

СМИ, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий. То же относится и к политическим деятелям.

Удалось ли журналисту выполнить свою работу, подготовить статью о конкретном лице, не нарушив его прав – решает суд. Его задача часто усложняется тем, что определённая информация, сообщаемая о лице, может не соответствовать действительности (в этом случае может одновременно встать вопрос о защите чести и достоинства), а также тем, что журналист может использовать изображение лица без его согласия.

Согласно ч. 1 ст. 152.1 ГК РФ, обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображён) допускаются только с согласия этого гражданина. После смерти гражданина его изображение может использоваться только с согласия детей и пережившего супруга, а при их отсутствии – с согласия родителей.

Такое согласие не требуется в случаях, когда: 1) использование изображения осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах; 2) изображение гражданина получено при съёмке, которая проводится в местах, открытых для свободного посещения, или на публичных мероприятиях (собраниях, съездах, конференциях, концертах, представлениях, спортивных соревнованиях и подобных мероприятиях), за исключением случаев, когда такое изображение является основным объектом использования; 3) гражданин позировал за плату.

Обратимся к судебному делу, в котором были затронуты все перечисленные права.

Гражданин обратился в районный суд Санкт-Петербурга с исковым заявлением к ЗАО «Издательский дом «Комсомольская правда» о признании незаконным распространение газетой «Комсомольская правда» персональных данных, а также его личного изображения. Кроме того, гражданин просил взыскать с редакции газеты компенсацию морального вреда и опубликовать в ближайшем планируемом выпуске газеты «Комсомольская правда» опровержение. Причиной для такого обращения в суд послужил тот факт, что газета «Комсомольская правда» опубликовала в сети Интернет статью, в которой содержалось интервью журналиста с гражданином с размещением его личной фотографии. В статье упоминались сведения о личной жизни гражданина – по большей части не соответствующие действительности, а также его персональные данные. Поскольку, гражданин утверждал, что не давал такого интервью, не принимал какого-либо участия в размещении статьи, а также не давал кому-либо разрешения на опубликование своего изображения, в том числе, в данной газете, он вынужден был обратиться в суд.

Суд первой инстанции частично удовлетворил исковые требования гражданина: постановил признать незаконным распространение газетой «Комсомольская правда» персональных данных, а также использование изображения гражданина в оспариваемой статье. Кроме того, судья взыскал с редакции газеты «Комсомольская правда» в пользу истца компенсацию морального вреда. Санкт-Петербургский городской суд с выводами коллег



согласился и апелляционным определением от 09 июля 2015 г. № 33-11751/2015 по делу № 2-1510/2014 оставил решение суда первой инстанции без изменения. Основанием для такого решения послужили выводы судей о том, что по нормам ст. 152.1 Гражданского кодекса РФ обнаружение и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображён) допускаются только с согласия этого гражданина. Кроме того, действиями ответчика было допущено нарушение такого нематериального права, как право на неприкосновенность личной жизни, поэтому требование истца о взыскании компенсации морального вреда также было удовлетворено. Отметим, что в силу ст. 151 Гражданского кодекса РФ, причинение морального вреда гражданину (физических или нравственных страданий) действиями, нарушающими его личные неимущественные права, либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, предполагает обязанность денежной компенсации такого вреда.

## **2. Проблема передачи персональных данных третьим лицам**

Еще одна проблема, с которой достаточно часто сталкиваются обычные граждане, совершающие покупки или обязанные направлять информацию о себе организациям, обеспечивающим коммунальные услуги.

Согласно ст. 7 Закона, операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъ-

екта персональных данных. Нарушение данной нормы периодически происходят, и в этих случаях Роскомнадзор или органы прокуратуры обязаны принимать меры по защите интересов физических лиц.

Прокуратура Октябрьского района Улан-Удэ провела проверку местной управляющей компании «Уют-Плюс». Проверка выявила нарушения закона. В частности, на подъездах одного из многоквартирных домов размещались данные с фамилиями и инициалами жильцов, номерами квартир и суммами задолженностей. Как говорилось выше, Закон считает персональными данными любую информацию, прямо или косвенно относящуюся к определённом или определяемому субъекту персональных данных – «фамилию, имя, отчество, год, месяц, дата рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы и др.» Заместитель директора управляющей компании был привлечён к административной ответственности по ст. 13.11 КоАП за разглашение персональных данных без согласия клиентов компании.

Другой подобный случай. В Саратовской области директор организации, участвовавшей в организации водоснабжения жителей посёлка, опубликовал в местной газете «Целинник» список из 65 человек, имевших задолженность за потреблённую воду. «Чёрный список» содержал фамилии и имена, адреса и суммы задолженностей. Прокуратура Саратовской области привлекла автора публикации к административной ответственности, согласно ст. 13.11 КоАП РФ.

Но нередко и достаточно сложные случаи, когда по поводу нарушения расходятся мнения не только спорящих сторон, но и судов. Приведём тут примеры, когда последнее и решающее слово должен был сказать Верховный Суд Российской Федерации (его решение мы тут оценивать не будем). В отношении торгующей организации постановлением прокуратуры было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 13.11 КоАП РФ. Данное нарушение выразилось в том, что в магазине «Покупочка» в ходе проверки было установлено, что организация осуществляет обработку персональных данных физических лиц путём их сбора, систематизации, накопления и хранения. При этом осуществляемая организацией обработка персональных данных покупателей не подпадала под исключения, установленные в ст. 22 Федерального закона «О персональных данных». Проверка была проведена по заявлению гражданина, который изъявил желание вернуть товар в магазине «Покупочка». Ему было предложено заполнить в обязательном порядке заявление, в котором необходимо было указывать персональные данные для возврата денежных средств, при наличии чека. По мнению покупателя, такое истребование персональных данных было избыточным. На основании этого организация была привлечена мировым судьёй к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 13.11 КоАП РФ в виде предупреждения. Однако организация свою вину не признала и обжаловала решение мирового судьи.

Вышестоящие судебные инстанции согласились с выводами мирового судьи о наличии в действиях общества состава данного административного правонарушения.

Однако Верховный суд РФ, куда обратилась с жалобой организация, постановлением от 15 июня 2015 г. № 25-АД15-3 отменил все принятые по делу судебные акты и признал организацию невиновной.

Суд счёл необходимым оценивать ситуацию с учётом не только Закона о персональных данных, но ряда других нормативных актов, в том числе подзаконных. Суд признал, что в соответствии с законом о персональных данных обработка персональных данных должна осуществляться с соблюдением принципов и правил, предусмотренных законодательством. Обработка персональных данных осуществляется с согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных. Однако, по нормам Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» покупатель вправе отказаться от исполнения договора купли-продажи и потребовать возврата уплаченной за товар денежной суммы. Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 55 утверждены Правила продажи отдельных видов товаров, согласно которым покупатель вправе вернуть приобретённый товар продавцу и получить уплаченную за него денежную сумму. При этом, продавец обязан соблюдать Положение о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации, утверждённое Банком России от 12 октября 2011 г. № 373-П (утратило силу с 1 июня

2014 г. в связи с изданием Указания Банка России от 11 марта 2014 г. № 3210-У), в соответствии с которым, порядок ведения кассовых операций в целях организации на территории РФ наличного денежного обращения предусматривает выдачу наличных денег кассиром непосредственно покупателю, указанному в расходном кассовом ордере, только при предъявлении им паспорта или другого документа, удостоверяющего личность в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Исходя из этих норм, ситуация с возвратом денег покупателю из кассы организации на основании его письменного заявления с указанием фамилии, имени, отчества и данных документа, удостоверяющего личность, по мнению Суда, не противоречила требованиям законодательства. Истребование указанных персональных данных избыточным не являлось. Поэтому отсутствовали основания для привлечения организации к административной ответственности.

Другой пример.

По заявлению гражданина о нарушении требований законодательства о рекламе, Федеральная антимонопольная служба (ФАС) направила в адрес организации запрос с требованием предоставить сведения о владельце абонентского номера, с которого гражданину поступали смс-сообщения, содержащие рекламную информацию о доставке суши. Организация письменно отказала Управлению ФАС в предоставлении запрашиваемых сведений, сославшись на нормы Федерального закона «О связи», а также требования Федерального закона «О персональных данных». На основании этого отказа Управление ФАС составило протокол об

административном правонарушении и вынесло постановление о привлечении организации к административной ответственности по ст. 19.8 КоАП с назначением административного штрафа в размере 20 тысяч рублей. Организация сочла данное постановление незаконным и обратилась в арбитражный суд с исковым заявлением о его отмене.

Суды всех инстанций пришли к выводу о правомерном отказе организации представить запрашиваемую у ФАС информацию. Суды исходили из того, что запрошенная информация относится к категории ограниченного доступа, представление такой информации не является обязательным без согласия физических лиц. Кроме того, сама ФАС и её территориальные органы не относятся к органам, уполномоченным осуществлять оперативно-розыскную деятельность. При этом ни Закон о рекламе, ни Закон об оперативно-розыскной деятельности не содержат прямого указания на полномочие ФАС запрашивать у операторов связи сведения об абонентах – физических лицах.

Однако Верховный Суд РФ в постановлении от 13 августа 2015 г. № 302-АД15-5169 с такими выводами нижестоящих судов не согласился. Судьи напомнили, что ФАС, в соответствии со ст. 22 Закона о рекламе, осуществляет государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе, в пределах своих полномочий. В том числе, предупреждает, выявляет и пресекает нарушения физическими или юридическими лицами законодательства Российской Федерации о рекламе, а также возбуждает и рассматривает дела по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе. Из этого следует, что ан-

тимонопольному органу предоставлено право запрашивать документы без каких-либо ограничений по составу и объёму необходимой информации. При этом антимонопольным органом могут быть запрошены только документы, имеющие отношение к нарушению законодательства о рекламе и касающиеся деятельности определённых лиц.

Таким образом, практику применения ст. 7 Закона нельзя считать вполне единообразной. Суды, как мы видим, не сразу могут прийти к единому мнению, о том в каких случаях передача операторами чьих-то персональных данных третьим лицам правомерна.

Рассматриваемая ст. 7 Закона была предметом анализа и Конституционного Суда РФ. Основанием для этого была, в частности, жалоба лица, занимавшего должность директора организации по управлению многоквартирными домами. Он был привлечён к административной ответственности за нарушение порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных). Основанием послужило то, что директор без согласия должников по оплате коммунальных услуг передал их персональные данные организации, оказывающей ему юридические услуги, в том числе по взысканию этой задолженности через суд. По мнению заявителя, приведённая норма, требующая получения согласия субъектов персональных данных, ограничивала его право на получение квалифицированной юридической помощи.

Конституционный Суд РФ не принял жалобу к рассмотрению, отметив в своём определении от 28 января 2016 г. № 100 следующее. Чтобы иметь

возможность управлять многоквартирным домом, управляющая организация обязана получить у собственника и нанимателей жилых помещений согласие на обработку персональных данных, в том числе на их передачу третьим лицам. Причём данное согласие может быть включено в качестве условия в договор управления многоквартирным домом.

Минстрой России также рекомендовал включать в договор управления многоквартирным домом условие о порядке информационного взаимодействия между управляющей организацией и собственниками или пользователями помещений, в том числе состав, порядок, случаи и сроки предоставления сведений, связанных с порядком обработки персональных данных. А в приложение к договору – порядок обработки персональных данных граждан, в том числе собственников и пользователей помещений в многоквартирном доме.

Таким образом, оспариваемое положение ст. 7 Закона, обуславливающее возможность предоставления персональных данных третьему лицу согласием на то их субъекта, не нарушает конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи в указанном заявителем аспекте.

### **3. Права субъекта персональных данных на доступ к информации о нём. Государство и право на защиту тайны частной жизни.**

Права субъекта персональных данных, в частности, его право на доступ к информации о нём самом, полученной различными государственными органами, изначально считались важнейшей темой Закона. Предполагалось, что каждый человек дол-



жен, в частности, получить право знакомиться со своим личным делом, заведённым на него когда-то одной из спецслужб. В течение нескольких десятилетий (пока существовал Союз ССР и система монополии на власть одной партии, а значит и её репрессивного аппарата) контроль за частной и общественной жизнью граждан осуществлялся совершенно беспрепятственно и безнаказанно. За эти десятилетия у многих людей выработалось равнодушие к бесцеремонному проникновению государства в их жизнь: «Мы настолько смирились с этим многолетним государственным рентгеном, что в нас не выработалась «энергия негодования», когда кто попало и по любому поводу нагло суёт нос в нашу жизнь, биографию, дела...»<sup>1</sup>

Предоставляя субъекту персональных данных право на доступ к информации о нём, полученной различными операторами (и прежде всего, государством), Закон должен был, таким образом, наложить определённые обязательства и ограничения на последних. Отчасти это произошло. В то же время, надо признать, что формулировки Закона оставили достаточно широкий простор для произвольных действий (ограничивающих права субъекта персональных данных) государственных органов, в частности «силовых структур».

Итак, согласно п. 7 ст. 14 Закона субъект персональных данных имеет право на получение информации, содержащей:

---

<sup>1</sup> *Симонов А.* Предисловие к кн.: Защита персональных данных: опыт правового регулирования. М.: Галерея, 2001.

- 1) подтверждение факта обработки персональных данных оператором;
- 2) правовые основания и цели обработки персональных данных;
- 3) цели и применяемые оператором способы обработки персональных данных;
- 4) наименование и место нахождения оператора, сведения о лицах (за исключением работников оператора), которые имеют доступ к персональным данным или которым могут быть раскрыты персональные данные на основании договора с оператором или на основании федерального закона;
- 5) обрабатываемые персональные данные, относящиеся к соответствующему субъекту персональных данных, источник их получения, если иной порядок представления таких данных не предусмотрен федеральным законом;
- 6) сроки обработки персональных данных, в том числе сроки их хранения;
- 7) порядок осуществления субъектом персональных данных прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
- 8) информацию об осуществлённой или о предполагаемой трансграничной передаче данных;
- 9) наименование или фамилию, имя, отчество и адрес лица, осуществляющего обработку персональных данных по поручению оператора, если обработка поручена или будет поручена такому лицу;
- 10) иные сведения, предусмотренные настоящим Федеральным законом или другими федеральными законами.

Однако, право субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным может быть ограничено. Закон (п. 8 ст. 14) предусматривает следующий (исчерпывающий) перечень оснований для отказа в таком доступе:

1) обработка персональных данных, включая персональные данные, полученные в результате оперативно-розыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельности, осуществляется в целях обороны страны, безопасности государства и охраны правопорядка;

2) обработка персональных данных осуществляется органами. Осуществившими задержание субъекта персональных данных по подозрению в совершении преступления, либо предъявившими субъекту персональных данных обвинение по уголовному делу, либо применившими к субъекту персональных данных меру пресечения до предъявления обвинения, за исключением предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации случаев, если допускается ознакомление подозреваемого или обвиняемого с такими персональными данными;

3) обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма;

4) доступ субъекта персональных данных к его персональным данным нарушает права и законные интересы третьих лиц;

5) обработка персональных данных осуществляется в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о транспортной без-

опасности, в целях обеспечения устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиты интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

Как мы видим, оснований для отказа лицу в предоставлении доступа к его персональным данным довольно много. Некоторые из них могут быть истолкованы очень широко, что совершенно исключает возможность даже для вполне законопослушных граждан получить представление об информации, собранной о них государственными органами. Например, отказ может быть мотивирован интересами «охраны правопорядка». Но если лицо, запрашивающее доступ к информации о себе, не является ни подсудимым, ни задержанным, ни подозреваемым?

Увы, мы опять сталкиваемся с ситуацией, когда определённые государственные службы могут вполне бесконтрольно и безнаказанно собирать информацию о гражданине, в том числе и о его частной жизни, могут передавать эту информацию третьим лицам и т. д. Гражданин же при этом не имеет никаких шансов получить от этих спецслужб какой-то отчёт. Ему будет отказано, скажем, на основании того, что эти данные получены в результате оперативно-розыскной деятельности либо в целях безопасности государства. Но мы уже сталкивались в нашей истории с положением, когда именно в целях «безопасности государства», понимаемой узко-идеологически, попирались права граждан.

Следует при этом отметить, что в соответствии с частью третьей ст. 56 Конституции Российской

Федерации право на неприкосновенность частной жизни и на личную тайну не может быть ограничено. Но это право коррелируется с правом субъекта персональных данных получать доступ к информации о себе, а также правом требовать удалить определённую информацию, либо исключить её размещение в каких-либо СМИ, либо Интернете и т. п.

В реальности, и после принятия Конституции РФ 1993 г. и уже после принятия Закона о персональных данных граждане были свидетелями того, насколько бесцеремонно государство вторгается в пространство личной тайны и в частную жизнь, если в этом заключается политический интерес.

Так в 1995 г. и в 1999 г. объектами внимания определённых государственных структур оказывались крупные чиновники – министр юстиции и генеральный прокурор. Видеосюжеты, связанные с их интимной жизнью, полученные с помощью средств скрытой записи, демонстрировались по государственным телеканалам. Государство (разумеется, олицетворяемое конкретными персонами, наделёнными должностями, но в данном случае не это важно) даже не делало, в сущности, секрета из того, что главный смысл открытого нарушения конституционной нормы состоит в дискредитации и удалении данных чиновников.

И подобных случаев хватало и в дальнейшем. Ряд государственных (и, конечно, не только государственных) СМИ азартно комментировали видео- и фотосюжеты из интимной жизни политиков, относимых к оппозиции. Мало, кто сомневался в том, что подобного рода информация (относящаяся к специальным категориям персональных дан-

ных) вряд ли могла быть получена без содействия определённых государственных служб, и не могла быть размещена без соответствующей санкции в эфире государственного телеканала («НТВ»). Не было предпринято также никаких попыток привлечь к ответственности лиц, открыто нарушивших нормы и Конституции, и Закона.

Увы, такая практика, явно не укрепляет авторитета законодательных норм, защищающих права субъекта персональных данных.

#### **4. Использование персональных данных при рекламировании товаров и услуг**

Обратимся теперь к нормам, защищающим указанные права при рекламировании товаров и услуг. Согласно п. 1 ст. 15 Закона обработка персональных данных в целях продвижения товаров, работ, услуг на рынке путём осуществления прямых контактов с потенциальным потребителем с помощью средств связи допускается только при условии предварительного согласия субъекта персональных данных. Указанная обработка персональных данных признаётся осуществляемой без предварительного согласия субъекта персональных данных, если оператор не докажет, что такое согласие было получено.

Производители рекламы уже давно практикуют массовое адресное распространение рекламной информации. Особенно удобной эта форма стала с распространением мобильных телефонов (раньше рекламщикам чаще приходилось пользоваться почтовой связью). Рассылка рекламной информации, в том числе в виде sms-сообщений на мобильный телефон потенциальному потребителю,

не согласованных с этим потребителем, – один из видов нарушений Закона.

Следует отметить, что ст. 15 Закона корреспондируется с нормами ст. 18 Федерального закона «О рекламе», о котором речь шла выше. Тут нужно напомнить, что законом о рекламе также предусмотрено, что распространение рекламы по сетям электросвязи, в том числе посредством использования телефонной, факсимильной, подвижной радиотелефонной связи, допускается только при условии предварительного согласия абонента или адресата на получение рекламы. При этом реклама признаётся распространённой без предварительного согласия абонента или адресата, если рекламодатель не докажет, что такое согласие было получено. Рекламодатель обязан немедленно прекратить распространение рекламы в адрес лица, обратившегося к нему с таким требованием.

Законом установлено также, что не допускается использование сетей электросвязи для распространения рекламы с применением средств выбора и (или) набора абонентского номера без участия человека (автоматического дозвонивания, автоматической рассылки) (п. 2 ст. 18).

Рассылка рекламной информации, в том числе в виде sms-сообщений на мобильный телефон потенциальному потребителю, не согласованных с этим потребителем, – один из видов нарушений Закона. В то же время, некоторые операторы сотовой связи изыскивают способы и аргументы, с тем, чтобы обойти эту норму. И, нужно сказать, что суды не всегда могут тут быстро выработать единую правильную позицию.

Управление ФАС по Чувашской республике приняло решение о привлечении к административной ответственности компании МТС за то, что она как оператор мобильной связи допускала автоматическую рассылку своим абонентам писем с предложением услуг другой компании. Последняя, как выяснилось, заключила с МТС договор о рассылке указанных сообщений по отобранным телефонным номерам.

Суд первой инстанции согласился с ФАС в том, что была нарушена ст. 18 Закона.

Однако суд апелляционной инстанции принял доводы МТС, согласно которым рассылку рекламных писем нельзя было считать автоматической. Дело в том, выбор абонентских номеров производился специалистом, определявшим основные критерии, которыми должен был обладать абонент, чтобы стать участником информационной рассылки – в частности, возраст, место жительства, характер потребляемых услуг. Таким образом, с точки зрения оператора, рассылка не была автоматической.

Точку в этом деле поставил Высший Арбитражный Суд, который указал, что само по себе осуществление сотрудником отбора абонентских номеров не может свидетельствовать о соблюдении компанией требований Закона. Ведь, в конечном счете, рекламные письма рассылались в автоматическом режиме без всякого согласия абонентов (определение ВАС от 16 февраля 2009 г.)

Итак, формирование законодательства о персональных данных – одно из проявлений развития идеи правового государства. Государство должно быть ограничено (или должно само ограничивать-



ся) в сфере информации, имеющей отношение к физическому лицу, к его частной жизни. Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ч. 1 ст. 23). Государство должно в необходимых случаях защищать информацию об одних граждан от посягательств других. И, в то же время, государство должно обладать достаточно полной информацией о каждом своём гражданине для выполнения ряда своих важных функций в таких сферах как здравоохранение, образование, общественный транспорт. Дальнейшее развитие законодательства – это поиск баланса между данными целями.

Библиографический список:

1. *Симонов А.* Предисловие к кн.: Защита персональных данных: опыт правового регулирования. М.: Галерея, 2001.

## **У. А. МЕЛИКОВ**

*Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан, Начальник отдела гражданского, предпринимательского и семейного законодательства, кандидат юридических наук (Республика Таджикистан, 734024, г. Душанбе, ул. академика А. Адхамова, д. 13; тел.: (992 37) 227-47-71; info@mmk.tj)*

## **ПРИМЕНЕНИЕ CREATIVE COMMONS В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН**

**Ключевые слова:** интернет; право; правоотношений; объект; информация; автор; доступ; пользователь

**Аннотация.** В статье анализируются возможности применения лицензий Creative Commons в Республике Таджикистан. В Таджикистане, несмотря на то, что законодательство не содержит нормы о свободных лицензиях, использование произведений под лицензией Creative Commons не противоречит нормам законодательства Республики Таджикистан. Процесс адаптации данных лицензий в законодательстве разных стран дал положительный результат, что целесообразно реализовать и в Таджикистане.

В Республике Таджикистан интеллектуальная собственность защищается согласно ст. 40 Конституции Республики Таджикистан. При этом обще-

ственные отношения связанные с интеллектуальной собственностью регулируются также другими нормативными правовыми актами<sup>1</sup>. Но несмотря на этого, в процессе развития информационно-коммуникационных технологий, особенно сети Интернет, появились и другие инструменты, регулирующие общественные отношения в сфере интеллектуальной собственности, например, институт свободных лицензий. Одним из этих инструментов, который широко известен в сфере авторского и смежных прав, является институт Creative Commons.

Creative Commons – некоммерческая организация, которая создала бесплатные для использования типовые договоры – свободные и несвободные публичные лицензии, с помощью которых авторы и правообладатели могут выразить свою волю и распространять свои произведения более широко и свободно, а потребители контента легально и проще пользоваться этими произведениями<sup>2</sup>. Creative Commons охватывает лицензии, на основе которых определяются условия использования объектов авторского и смежного права в более свободном режиме. Общеизвестно шесть видов лицензии Creative Commons:

1) «Attribution» («Атрибуция») CC BY – эта лицензия позволяет другим распространять, редактировать, поправлять и брать за основу ваше произ-

---

<sup>1</sup>См.: Национальная стратегия развития интеллектуальной собственности Республики Таджикистан 2014- 2020 годы, утвержденным Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 июня 2014 года, № 371.

<sup>2</sup> Creative Commons // <https://ru.wikipedia.org>

ведение, даже коммерчески, до тех пор, пока они указывают ваше авторство. Это самая разрешительная из предлагаемых лицензий. Рекомендована для максимального распространения и использования лицензированных материалов.

2) «Attribution-ShareAlike» («Атрибуция – На тех же условиях») CC BY-SA – эта лицензия позволяет другим редактировать, поправлять и брать за основу ваше произведение даже в коммерческих целях до тех пор, пока они указывают ваше авторство и лицензируют свои новые творения на идентичных условиях. Эта лицензия часто сравнивается с «копилефтными» свободными и «open source»-лицензиями на программное обеспечение. Все новые произведения, основанные на ваших, будут распространяться по той же лицензии, так любые производные произведения будут также разрешать коммерческое использование. Эта лицензия используется Википедией и рекомендуется для материалов, которые получают выгоду от включения контента из Википедии или проектов, лицензированных похожим образом.

3) «Attribution-NoDerivs» («Атрибуция – Без производных произведений») CC BY-ND – эта лицензия позволяет распространение, коммерческое и некоммерческое до тех пор, пока произведение передаётся неизменным и целиком, с указанием вашего авторства.

4) «Attribution-NonCommercial» («Атрибуция – Некоммерческое использование») CC BY-NC – эта лицензия позволяет другим изменять, поправлять и брать за основу ваше произведение некоммерческим образом и, хотя их новые произведения

должны быть указывать вас в качестве автора и быть некоммерческими и они не должны лицензировать их производные произведения на тех же условиях.

5) «Attribution-NonCommercial-ShareAlike» («Атрибуция – Некоммерческое использование – На тех же условиях») CC BY-NC-SA – эта лицензия позволяет другим редактировать, поправлять и брать за основу ваше произведение в некоммерческих целях до тех пор, пока они указывают вас в качестве автора и лицензируют их новые творения на идентичных условиях.

6) «Attribution-NonCommercial-NoDerivs» («Атрибуция – Некоммерческое использование – Без производных произведений») CC BY-NC-ND – эта лицензия самая запретительная из наших шести главных лицензий, только разрешающая другим скачивать ваши произведения и делиться ими с другими до тех пор, пока они указывают ваше авторство, но они в любом случае не могут изменять их или использовать их коммерчески<sup>1</sup>.

Предпосылками появления лицензии Creative Commons (CC) является авторское право. Если в сфере авторского права «все права принадлежит автору», тогда в сфере Creative Commons «некоторые права принадлежит автору, а остальные права автор разрешает использовать другим».

Согласно ст. 9 Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах» обладатель исключительных авторских прав для оповещения о своих правах вправе использовать знак охраны авторского права, ко-

---

<sup>1</sup> О лицензиях Creative Commons // <https://creativecommons.org>

торый помещается на каждом экземпляре произведения и состоит из трех элементов:

- 1) латинской буквы «С» в окружности: С;
- 2) имени (наименования) обладателя исключительных авторских прав;
- 3) года первого опубликования произведения.

Знак охраны авторского права (также и смежного права) не является обязательным, его отсутствие в произведение не отрицает права автора. Он имеет информационную нагрузку. Данный знак информируют общество о том, кто является правообладателем и к кому следует обращаться при необходимости использования авторских прав. Сравнение знаков охраны авторского и смежного права и Creative Commons показывает, что, если знаки авторского и смежного права имеют преимущественно информационный характер, тогда знаки Creative Commons имеют также характер оферты. То есть они отражают условия лицензионного договора об использовании объекта авторского или смежных с авторским прав.

Произведения, которые распространяются на лицензию Creative Commons, являются своего рода правомерной возможностью для свободного творчества. Пользователи не должны искать правообладателя для получения разрешения для использования произведения. Действие по лицензии Creative Commons по использованию произведения уже считается акцептом, поэтому нет необходимости для заключения отдельных лицензионных договоров.

Каждый вид лицензии Creative Commons отвечает на два важных вопроса: что запрещается и что

разрешается? Они переведены на разных языках мира и при необходимости можно обратиться к их текстам<sup>1</sup>.

Когда автор предоставляет свои произведения под лицензии Creative Commons, это в первую очередь означает, что он отказывается от права на вознаграждение за использование произведения в рамках данных лицензий. Но он имеет право использовать те права, которые сохранил у себя согласно нормам традиционного права интеллектуальной собственности.

Многие авторы при использовании в своем произведении знака охраны авторского права «С» не знают о его сущности, а только имеют представление, что их права защищены. Те же, кто использует знак Creative Commons, более детально интересуются и знают о своих правах, желают, чтобы их произведение стало широко распространено в обществе.

За прошедшее десятилетие с момента создания «Creative Commons» лицензии СС приобрели широкую популярность во многих странах мира. В 2011 году в мире насчитывалось свыше 580 миллионов произведений, распространяемых на условиях лицензий Creative Commons. Благодаря всемирному движению, организованному Creative Commons, лицензии СС адаптированы к законодательству 55 стран мира и еще в ряде стран начат процесс адаптации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://creativecommons.org>

<sup>2</sup> Использование лицензий Creative Commons в Российской Федерации. Аналитический доклад / Под ред. Ю. Е.

Использование произведений под лицензией Creative Commons не противоречит ни каким нормам права. В Таджикистане, несмотря на то, что законодательство не содержит нормы о свободных лицензиях, на практике отечественные правообладатели используют лицензии Creative Commons при распространении своих произведений. Например, Фонд ГИПИ (<http://cipi.tj/>) и электронный журнал ICD4D (<http://ict4d.tj/tj/>) давно используют лицензии Creative Commons.

Не исключаются и риски, связанные с внедрением Creative Commons (например, без ведома автора его произведения могут быть размещены в интернете под лицензией Creative Commons), но это не является основанием, чтобы отказаться от внедрения лицензии Creative Commons в творческую деятельность. Риск всегда следует за жизнью, и мы должны быть всегда готовы к нему.

На наш взгляд лицензии Creative Commons не противоречат действующему законодательству Республики Таджикистан. При этом существуют, конечно, и ряд спорных моментов в связи с использованием этих лицензий. Одним из таких моментов является безвозмездное использование произведения в рамках лицензии Creative Commons. Этот спор возникает при сравнении условий лицензии Creative Commons с условиями авторского договора.

Общеизвестно, что договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой для надлежащих случаев форме достигнуто соглаше-

---

Хохлова. М.: Институт развития информационного общества, 2011. С. 7.



ние по всем существенным условиям договора. В качестве такового называется предмет договора (ст. 464 ГК РТ). Другие существенные условия договора, возможно, предусматриваются специальными нормами, регулирующими отдельные группы гражданско-правовых договоров, или признаются в качестве таковых сторонами по своему усмотрению. В ст. 26 Закона РТ «Об авторском праве и смежных правах» установлены существенные условия авторского договора, в том числе способы использования произведения (конкретные права, передаваемые по данному договору); срок и территорию, на которые передается право; размер вознаграждения и (или) порядок определения размера вознаграждения за каждый способ использования произведения, порядок и сроки его выплаты.

Условия авторского договора о сроке и территории, на которую передаются исключительные права, не вызывают разногласий, по сравнению с такими условиями, как предмет и цена авторского договора.

Некоторые авторы считают, что авторский договор должен быть возмездным<sup>1</sup>. Другие ученые поддерживают иную точку зрения, в том числе Э. П. Гаврилова, который отмечает, что «автор или иной продавец может отказаться от авторского вознаграждения и уступить имущественные права безвозмездно. Следует, однако, учитывать, что авторский договор, как и любой гражданский договор, по общему правилу, предполагается возмезд-

---

<sup>1</sup> Каминский В. В. Передача авторских прав по договору: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 146–147.

ным. Поэтому, безвозмездный характер заключенного авторского договора в случае спора должен доказать пользователь»<sup>1</sup>. Последняя точка зрения соответствует общему типу гражданско-правового регулирования – «все, что не запрещено, то разрешено» и принципу свободы договора. Безвозмездность передачи исключительных прав, которая предусматривается в договоре, – это субъективное право правообладателя.

При этом возникает вопрос о том, можно ли заставить автора чтобы он требовал вознаграждение? Не имеет ли лицо право отказываться от своего вознаграждения? Ответ на эти вопросы очевиден и он в пользу автора – он имеет право отказаться от вознаграждения. В ст.ст. 19 и 20 Закона РТ «Об авторском праве и смежных правах» предусмотрены нормы о свободном и безвозмездном использовании произведений в пользу общества. Если государство определяет такое свободное и безвозмездное использование произведения автора, почему сам автор не может дальше расширить данные возможности в пользу общества?

Нормы ст. 26 Закона РТ «Об авторском праве и смежных правах», определяющие обязательные условия авторского договора, были разработаны на основе Модельного закона от 2 ноября 1996 г.<sup>2</sup> Далее данный модельный закон был усовершенствован и было установлено, что в авторском договоре можно предусматривать условия о безвозмездном

---

<sup>1</sup> *Гаврилов Э. П.* Комментарий к закону об авторском праве и смежных правах. Судебная практика. М.: Экзамен, 2002. С. 203.

<sup>2</sup> <http://www.iacis.ru>

предоставлении авторских прав. Также и в гражданском законодательстве Российской Федерации данное положение было изменено. Теперь, согласно ч. 3 ст. 1234 ГК РФ, по договору об отчуждении исключительного права приобретатель обязуется уплатить правообладателю предусмотренное договором вознаграждение, если договором не предусмотрено иное. То есть в договоре можно предусматривать, что он является безвозмездным. На наш взгляд ст. 26 Закона РТ «Об авторском праве и смежных правах» нуждается в совершенствовании.

Другим спорным моментом, связанным с лицензиями Creative Commons, является форма договора. Авторские договоры заключаются в письменной форме. Действия по использованию произведений согласно условий лицензий Creative Commons во многом аналогичны действиям при договоре присоединения. Согласно ст. 185 ГК РТ к совершению сделки в письменной форме приравнивается, если иное не установлено законом или соглашением сторон, обмен письмами, телеграммами, телефонограммами, факсами или иными документами, определяющими субъектов и содержание их волеизъявления.

В данном случае необходимо обратить внимание на то, что при использовании лицензии Creative Commons подпись в традиционной нам форме не применяется, а проставление знака Creative Commons в произведении и есть волеизъявление правообладателя. Например, многие на практике при подписании произведения пишут свои имя и фамилию. Подписание и есть внешняя форма волеизъявления. Когда правообладатель в произве-

дении пишет свое имя и проставляет знак Creative Commons – это тоже волеизъявление. В данном случае нет необходимости в особом порядке подписания лицензионного договора.

Применение того или иного нового явления в обществе всегда сталкивается с трудностями. Это зависит от уровня мировоззрения и образования в том или ином обществе. Например, в России в отношении Creative Commons было высказано много мнений, были сторонники и противники его внедрения. В последнее годы в России не только в гражданском обороте используется много лицензий Creative Commons, но и на сайтах государственных органов тоже используется данный инструмент (например, органы государственной власти Башкортостан распространили свои материалы под лицензии Creative Commons – [www.bashkortostan.ru](http://www.bashkortostan.ru)).

В законодательстве РФ были внесены изменения в отношении применения свободных лицензии в сфере интеллектуальной собственности. Например, ГК РФ был дополнен ст. 1286 (1), которая охватывает также лицензии Creative Commons. Например, согласно ч. 1 данной статьи «Лицензионный договор, по которому автором или иным правообладателем (лицензиаром) предоставляется лицензиату простая (неисключительная) лицензия на использование произведения науки, литературы или искусства, может быть заключен в упрощенном порядке (открытая лицензия).

Открытая лицензия является договором присоединения. Все ее условия должны быть доступны неопределенному кругу лиц и размещены таким

образом, чтобы лицензиат ознакомился с ними перед началом использования соответствующего произведения. В открытой лицензии может содержаться указание на действия, совершение которых будет считаться акцентом ее условий (ст. 438). В этом случае письменная форма договора считается соблюденной. В ст. 460 КГ РТ предусмотрено положение о договоре присоединения. Договором присоединения признается договор, условия которого определены одной из сторон в формулярах или иных стандартных формах и могли быть приняты другой стороной не иначе, как путем присоединения к предложенному договору в целом. Положения о договоре присоединения вполне соответствуют на наш взгляд положениям лицензии Creative Commons.

Таким образом, положения лицензии Creative Commons не противоречат положениям законодательства Республики Таджикистан. Они в рамках традиционного права интеллектуальной собственности не вызывают особые проблемы, а, наоборот, облегчают задачи правообладателей и пользователей интеллектуальной собственности. Но при этом, конечно, необходимо внести ряд изменений в действующее законодательство.

К сожалению, в Таджикистане о Creative Commons очень мало информации и отсутствует его продвижение. В других государствах был внедрен процесс адаптации данных лицензий как в законодательстве, так и на практике, что необходимо осуществлять и в Таджикистане.

Библиографический список:

1. *Гаврилов Э. П.* Комментарий к закону РФ «Об авторском праве и смежных правах». Судебная практика. М.: Экзамен, 2002.
2. Использование лицензий Creative Commons в Российской Федерации. Аналитический доклад / Под ред. Ю. Е. Хохлова. М.: Институт развития информационного общества, 2011.
3. *Каминский В. В.* Передача авторских прав по договору: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
4. О лицензиях Creative Commons // <https://creativecommons.org>
5. Creative Commons // <https://ru.wikipedia.org>

**Ю. С. БИКБУЛАТОВА (КОЖЕВНИКОВА)**

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики», Институт проблем  
правового регулирования, научный сотрудник  
(123022, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер. д. 3)*

## **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИН- ФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРО- ВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ, ФОРМИРУЮЩИХСЯ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ОБЛАЧНЫХ ТЕХ- НОЛОГИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** интернет; информационное право; облачные технологии

**Аннотация.** Сегодня мы переживаем эпохальное преобразование в сфере обработки информации, которое развивается по тому же сценарию что и в сфере электрического освещения сто лет назад: информационные системы, предоставляемые в стационарном «материальном» режиме, вытесняются дистанционным предоставлением виртуализированных информационных ресурсов через сеть Интернет. Статья посвящена рассмотрению основных проблем совершенствования информационно-правового регулирования отношений, формирующихся при использовании облачных технологий в Российской Федерации.

В современном мире вычислительные мощности превращаются в своего рода коммунальную услугу

и снова меняются экономические условия жизнедеятельности общества<sup>1</sup>, которые влекут за собой разнородные последствия.

При выборе подхода использования облачных технологий на государственном, общественном, корпоративном, личном уровнях, должна осуществляться соответствующая выработка стратегии информационной безопасности. И здесь необходимо основываться на реалистичной оценке рисков и скрупулезном, непредвзятом анализе перспектив, исходя не только из того, что позволяют достичь облачные технологии, но и того, к чему они могут привести (прямо или косвенно)<sup>2</sup>. Информационные технологии с использованием сети Интернет часто отказываются себя вести так, как задумывали их изобретатели, что предсказывали многие ученые, в том числе, Д. Ноубл<sup>3</sup>, и имеют потенциал «жить» двойной жизнью. Одна линия развития использования технологий соответствует намерениям своих проектировщиков и интересам власти. А вторая противоречит им, действует за спиной своих изобретателей, вызывая негатив-

---

<sup>1</sup> *Karr Дж. Н.* Великий переход. Что готовит революция облачных технологий. М.: Манн, Иванов и Фербер. 2013, С. 21.

<sup>2</sup> *Морозов Е.* Интернет как иллюзия. Обратная сторона сети. М.: АСТ: CORPUS, 2014. С. 22.

<sup>3</sup> *Noble D. F.* America by Design: Science, Technology, and the Rise of Corporate Capitalism. New York: Oxford University Press, 1979.



ные последствия и порождая неожиданные возможности<sup>1</sup>.

Относительно необходимости государственного регулирования использования облачных технологий в Российской Федерации, его принципов, подходов и содержания, в настоящее время нет единой позиции, как и нет общего понимания проблематики данного явления: накопились только разрозненные представления отдельных представителей юридических, технических профессий.

В Российской Федерации уже осуществлялись попытки законопроектной деятельности, направленной на регулирование правоотношений по использованию облачных технологий. Каждый из разработанных законопроектов имеет ряд достоинств и недостатков, примечательных нюансов и пр. Обратимся к анализу общей схемы регулирования, предлагаемой в законопроектах (избегая детального анализа понятийного аппарата, требований к облачным провайдерам и т. д., поскольку все опубликованные документы имеют существенные юридико-технические недоработки, а требования к провайдерам имеют по большей части технический характер). Концептуальные моменты законопроектов интересны с точки зрения учета уже имеющихся отечественных экспертных наработок и позиций.

5 мая 2014 г. был опубликован Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

---

<sup>1</sup> *Карр Дж. Н.* Великий переход. Что готовит революция облачных технологий. М.: Манн, Иванов и Фербер. 2013. С. 352.

в части использования облачных вычислений» с запланированной датой вступления в силу 1 января 2015 г. В основном предполагаемые изменения касались Федерального закона 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Так, понятийный аппарат закона предлагалось дополнить такими понятиями, как интернет-провайдер, облачные услуги, поставщик облачных услуг, потребитель облачных услуг, облачная инфраструктура и гарантирующий поставщик облачных услуг<sup>1</sup>.

По большей части изменения направлены на регулирование публичной сферы правоотношений (хотя они распространяются и на частный сектор) и определение процедуры выбора облачного провайдера (так, потенциальные пользователи облачных информационных систем для государственных нужд обязаны выбирать в качестве облачного провайдера не любую организацию, подпадающую запрашиваемые требования, а только ту, которая выполняет установленные государством требования<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Прим.: При этом, под потребителем облачных услуг называлось физическое или юридическое лицо, в том числе органы государственной власти (включая органы местного самоуправления и органы управления государственным внебюджетными фондами). Поставщиком облачных предлагалось определять любое юридическое лицо, а интернет-провайдером – просто «лицо» (т. е. и физическое), а вот «гарантирующим поставщиком» – только «российское юридическое лицо»...

<sup>2</sup> Прим.: А именно, имеющую две лицензии в области обеспечения информационной безопасности (ФСТЭК России и ФСБ России), а также аттестат по требованиям

Кардинальных изменений для пользователей из частного сектора законопроект не нес, выполняя по большей части функцию толкования уже действующего законодательства и поясняя несколько спорных моментов (в плане необходимости получения лицензии в случае осуществления деятельности по обеспечению информационной безопасности; сертификации средств защиты информации; аттестации технических средств в случае использования их для обработки информации, исходящей из публичного сектора)<sup>1</sup>.

Среди же требований к деятельности облачного провайдера (которым может являться только российское юридическое лицо), обеспечивающего функционирование информационной системы для государственных нужд были предложены следующие: нахождение технических средств на территории Российской Федерации; наличие не менее двух центров обработки данных (на правах собственности или на правах долгосрочной аренды, не менее 49 лет); наличие необходимых разрешительных документов; финансовая устойчивость.

Соответственно, резко ограничивался круг потенциальных облачных провайдеров, допускаемых к деятельности для государственных нужд. Учитывая технические особенности облачных информационных систем (в частности, распределенный

---

безопасности на облачную инфраструктуру. При этом средства защиты информации обязаны иметь сертификаты соответствия ФСТЭК по требованиям безопасности.

<sup>1</sup> Прим.: В сущности, это требования, известные по 17-му приказу, СТР-К, ФЗ-149 и куче других нормативных актов.

характер), запрещается не только предоставление иностранными облачными провайдерами (Microsoft, Google и т. п.) своих услуг российским органам государственной власти и органам местного самоуправления, но и использование российскими облачными провайдерами расположенных за пределами Российской Федерации технических средств.

26 сентября 2014 г. была опубликована другая версия проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», срок вступления в силу которого был перенесен на год (с 1 января 2016 г.). Данный документ еще больше сконцентрирован на вопросах регулирования функционирования облачных информационных систем для государственных нужд. При этом, стал существенно компактнее, поскольку большинство условий предлагается урегулировать на подзаконном уровне (требования к государственным контрактам и договорам в сфере оказания услуг, порядок государственной аккредитации поставщиков услуг и т. д.)

Примечательно, что при разграничении ответственности между пользователем и провайдером в обоих законопроектах 2014 г. в расчет поставлена только информация, а не весь спектр составных элементов облачной информационной системы, которые должны также предоставляться на безопасной, доступной и надежной основе. Так, облачный провайдер не получает право собственности на переданную ему пользователем-

представителем публичного сектора информацию, но отвечает за ее безопасность и доступность.

Как нам представляется, использование облачных технологий (точнее, предоставление их полезных свойств) – деятельность по предоставлению вычислительных мощностей и(или) по предоставлению права использования программ для электронно-вычислительных машин в целях обработки<sup>1</sup> информации пользователя с использованием технических средств, передающих такую информацию через информационно-телекоммуникационные сети.

Такое определение возможно утвердить на законодательном уровне (а именно, в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации»). Но, представляется, что достаточным станет описание технических и организационных особенностей в стандарте технического регулирования, а на уровне закона – закрепление правового статуса облачного провайдера как специального субъекта правоотношений. Это более релевантно понятийному аппарату данного правового акта.

Под облачной информационной системой предлагаем понимать сложный, представляющий собой целостную создаваемую по запросу пользователя систему, комплекс объектов информационных правоотношений – (в том числе, информации, ве-

---

<sup>1</sup> Прим.: Включая сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение.

щей и имущественных прав на них (вычислительных ресурсов (технологий, мощностей), охраняемых результатов интеллектуальной деятельности и исключительных прав на них, а также деятельности, синтезируемых в различных вариациях, в том числе, в зависимости от вида использования облачных технологий, и, в конечном итоге, определяемых сторонами в рамках конкретного соглашения.

На уровне технической стандартизации предлагается систематизировать юридически грамотно способы предоставления полезных свойств облачных технологий, что предполагаем, будет способствовать единообразию законотворческой практики.

По способу доступа облачные технологии следует подразделить на четыре вида и определять их следующим образом: выделенные облачные информационные системы (информационные системы, основанные на облачных технологиях, при использовании выделенных сетей связи), облачные информационные системы специального назначения (информационные системы, основанные на облачных технологиях, при использовании сетей связи специального назначения и/или выделенных сетей связи), выделенные облачные информационные системы с возможностью предоставления доступа третьим лицам (информационные системы, основанные на облачных технологиях, при использовании выделенных сетей связи с возможностью предоставления пользователем доступа третьим лицам), облачные информационные системы общего пользования (информационные системы, ос-

нованные на облачных технологиях, при использовании сетей связи общего пользования).

Исходя из того, к какому информационному объекту предоставляется доступ посредством облачных технологий можно выделить: облачные **программы для электронно-вычислительных машин (облачное программное обеспечение)**, **«облачные платформы»**, «облачные вычислительные ресурсы».

Также облачные технологии возможно классифицировать по форме собственности на международные, межгосударственные, государственные (федеральные и региональные; общепромышленные и отраслевые), муниципальные, частные и смешанные; по виду обрабатываемых данных (облачные информационные системы для обработки персональных данных, облачные информационные системы для обработки больших объемов данных и пр.).

По периоду их функционирования и целевому назначению облачные технологии могут быть: долговременные и оперативные; общие, проблемно-ориентированные и особые.

Хотя в целом термины «провайдер» и «информационный посредник» не характерны для российского законодательства, они используются в текущей редакции Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» и Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в зарубежной практике.

Поэтому, представляется возможной реализация следующих вариантов закрепления особого правового статуса облачного провайдера.

Наиболее упрощенный вариант – не обособлять провайдера облачных технологий, признав его разновидностью провайдера хостинга (на уровне технического стандарта). С технико-организационной точки зрения это не верно, но с учетом оговорок с формально-юридической позиции и по эффекту ожидаемого государственного регулирования допустимо. Также, в зарубежных правовых порядках имеется практика квалификации провайдеров облачных технологий именно как хостинг провайдеров.

Другой вариант – отграничение деятельности по предоставлению облачных технологий посредством закрепления «облачного провайдера» или «провайдера облачных технологий».

Также определение правового статуса лица, организующего использование облачных технологий, возможно произвести совместно с систематизацией понятий, обозначающих субъекты отношений, формирующихся при использовании информационных технологий и систем. А именно, сформулировать родовое понятие информационного посредника как субъекта информационных правоотношений как «лицо, осуществляющее деятельность по организации и предоставлению доступа к определенным объектам информационных правоотношений (информации, информационным технологиям, информационным системам и пр.) посредством сети связи, в том числе, сети «Интернет». Информационного посредника, организующего использование облачных технологий, определить как лицо, осуществляющее деятельность по предоставлению вычислительных мощностей и(или) по предостав-



лению права использования программ для электронно-вычислительных машин в целях обработки информации пользователя с использованием технических средств, передающих такую информацию через информационно-телекоммуникационные сети. И после систематизировать остальные субъектные дефиниции.

Далее, возможно осуществление регулирования специализированной деятельности, осуществляемой в сфере использования облачных технологий, в том числе: развитие рынка облачных технологий в целом (в том числе, посредством построения планов внедрения облачных информационных систем); косвенное или прямое стимулирование деятельности облачных провайдеров; упрощение процедуры выбора облачной информационной системы и обеспечивающего ее функционирование облачного провайдера; принятие порядка подтверждения особого статуса облачного провайдера исходя из конкретных пользовательских потребностей (в том числе, посредством регистрации, сертификации и пр.); определение требований условий деятельности облачных провайдеров, зарегистрированных в зарубежных юрисдикциях, с участием российских операторов связи, российских провайдеров хостинга; регулирование деятельности с использованием облачных технологий, осуществляемой для государственных нужд и другие описанные в данной работе меры.

Необходимо установить обеспеченные соответствующими правовыми мерами принципы обработки персональных данных с использованием облачных технологий (с учетом обозначенных в

предыдущем параграфе особенностей): прозрачности, законности и справедливости (прежде всего, относительно согласия пользователя), минимизации данных, организации возможности субъекта персональных данных управлять своими персональными данными (своевременного и надежного доступа, исправления, удаления или блокирования информации о частной жизни), обеспечение глобального уровня защиты персональных данных.

В целях упрощения процедуры отбора облачного провайдера и предоставляемой им облачной информационной системы представляется необходимой разработка и внедрение системы оценки их деятельности (независимыми организациями, саморегулируемыми профессиональными сообществами (о чем уже указывалось выше) или самим провайдером облачных технологий, а также самим пользователем).

Анализ рисков и условий отношений должен осуществляться сторонами на предваряющей отнюдь стадии и выражаться в соответствующих оговорках заключаемых сторонами правоотношений в сфере облачных технологий соглашениях (отражаясь во всех элементах субъектной цепочки соглашений). Считаем, что является приемлемым закрепление существенных условий соглашения между облачным провайдером и пользователем, а также опубликование рекомендаций просветительского назначения по выбору облачного провайдера и облачной информационной системы в зависимости от конкретных нужд. В целях разграничения ответственности вовлеченных в правоотношения субъектов необходимо установить существенные

условия соглашения об использовании облачной информационной системы (по аналогии с правилами оказания услуг связи).

Возможно по пути Соединенных Штатов Америки установить аккредитацию облачных провайдеров как инструмента получения допуска к представлению полезных свойств облачных технологий публичному сектору (провайдеры обязаны самостоятельно обеспечивать условия обработки персональных данных и иной информации ограниченного доступа, в соответствии с принятыми органами государственной власти документами, в том числе, рекомендательного характера; не допускается привлечение к деятельности провайдера облачных технологий в отсутствие доказательств проверки и одобрения аккредитованной при Федеральной программе управления рисками и авторизацией организацией-аудитором предлагаемых им мер безопасности). Либо возможно применение схем сертификации по опыту Европейского Союза (как однократной, но регулярной квалифицированной проверки базового набора требований к безопасности, а также иных критериев деятельности облачного провайдера).

Успешное использование вышеперечисленных инструментов также требует реализации в системном порядке, в рамках четкого стратегического видения и осознания действительной необходимости внесения соответствующих изменений в конкретном формате.

Все перечисленные предложения «рабочие», при адекватной реализации могут быть даже эффективными. Но, все же, они не способны решить

ключевую, глобальную проблему информационной безопасности при использовании облачных технологий<sup>1</sup>.

Причем, является бессмысленным осуществление попыток решения проблемы информационной безопасности при использовании облачных технологий в отрыве от существенных особенностей и колоссальных рисков, которые трансформируются в условиях развития аналитики больших данных (осуществляемых на базе облачных технологий), поскольку соблюдение прав вовлеченных субъектов так и не будет обеспечено в итоге.

Соответственно, целесообразно, прежде всего, сконцентрироваться на защите персональных данных и частной жизни в целом. Описанные выше меры также направлены на обеспечение информационной безопасности и защиту персональных данных, но необходимо учесть следующие обстоятельства, наличие которых нивелирует реализации предложенных инструментов.

Остро и критично с позиции субъектов на стороне исполнителя (провайдеров облачных технологий, его соисполнителей) стоит проблематика практического определения того, какие данные являются персональными и, соответственно, подпадают под действие особого правового режима. Как уже было выявлено, функционирование облачной

---

<sup>1</sup> Прим.: Аналогичная ситуация сложилась в сфере защиты прав интеллектуальной собственности в условиях использования сети Интернет. См.: *Богдановская И. Ю.* Интеллектуальная собственность: между правом и политикой // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2015. № 3. С. 225.

информационной системы для обработки больших массивов данных предполагает построение непредсказуемых корреляций, взаимосвязей, сопоставлений, которые могут привести к достаточно простой идентификации конкретных лиц с использованием массивов изначально не персональных данных. Неоднократно подчеркивалось, что персональными данными следует называть и те данные, которые сами по себе персональными данными не являются, но при объединении или ином типе взаимодействия с другими данными могут нести в себе информацию об идентифицируемом лице<sup>1</sup>.

Одним из путей выхода из ситуации является дальнейшее расширение понятия персональных данных (например, включить в прямой перечень персональных данных историю поисковых запросов пользователей, фотографии и пр.). На данном этапе, среди прочего, необходимо определить также, под какое регулирование попадают данные, относимые к так называемому «Интернету вещей» (информация, которая создается техникой, то есть вне зависимости от волеизъявления человека, например, данные видеонаблюдения, геопозиционирования, нагрузки на сегменты сетей электроэнергии и базовые станции сотовых сетей), также пригодные для обработки с использованием облачных технологий.

С другой стороны, уже сейчас большинство данных может быть признано персональными. Действительно, юридически (с учетом действующего определения персональных данных в Феде-

---

<sup>1</sup> Determining what is personal data. Information Commissioner's Office // <https://ico.org.uk>

ральном законе «О персональных данных») возможно отнести практически всю информацию, попадающую в аналитические системы больших данных, к категории персональных данных. Но на практике это невозможно, опять-таки и с юридической (как это не парадоксально), и с технологической точки зрения.

Существующее в настоящий момент в Российской Федерации определение персональных данных является максимально абстрактным и общим, что затрудняет применение этого термина на практике, так как, с одной стороны, позволяет любую информацию, создаваемую человеком или о человеке, рассматривать как персональные данные (со всеми вытекающими последствиями в виде необходимости соблюдать требования, предъявляемые операторам персональных данных), а с другой стороны, не позволяет, исходя из буквального толкования, применять нормы о персональных данных к случаям, когда с помощью данных идентифицируется не конкретное лицо, а устройство (компьютер, мобильный телефон и т. д.), которым пользуется физическое лицо.

В том случае, если под действие норм законодательства о защите персональных данных подпадут все данные, собираемые операторами, то деятельность провайдера облачных технологий, провайдера больших данных будет отягощена настолько, что встанет вопрос о целесообразности продолжения осуществления ими своей деятельности, а достижение ясности в правоприменительной практике в сфере защиты данных в конкретных операциях по обработке данных станет все более иллюзор-

ной целью. Существует множество случаев, когда нет определенности как применять законодательство о защите персональных данных, какой подход избрать, имеют ли отдельные лица права на защиту данных и должны ли провайдеры исполнять требования закона о защите персональных данных.

Данная ситуация имеет несколько возможных решений, одно из которых (в любом случае являющееся элементом других стратегий развития) состоит в максимальном обезличивании персональных данных. Анонимизация в настоящее время рассматривается как способ снижения риска неосознанного раскрытия или утраты персональных данных и инструмент роста доверия к организациям, использующим технологии больших данных.

Но в условиях возросшей легкости реидентификации и «почти невозможной полной анонимизации персональных данных в новой социально-технической глобальной среде» «базовым подходом должно быть уменьшение сбора и даже первичного хранения персональных данных до абсолютного минимума»<sup>1</sup>. На данном этапе расширенные практические структурные способы защиты, например, требование встроенной конфиденциальности и подотчетности, должны применяться в приоритетном порядке. Хотя, сама по себе минимизация данных недостаточна для решения всех текущих вопросов.

В том случае, если персональные данные полностью анонимизированы, они перестают относиться

---

<sup>1</sup> Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 03/2013 on purpose limitation. European Commission 2 April 2013 // <http://ec.europa.eu>

к категории ограниченного доступа. В этом контексте анонимизация означает, что анонимизированные данные не позволяют идентифицировать лицо, в том числе в связке с другими данными, учитывая все способы, которые могут быть использованы для определения.

С учетом возможностей и принципа действия современных информационных технологий может оказаться невозможным с абсолютной уверенностью утверждать, что лицо не может быть идентифицировано с использованием конкретного массива данных в сочетании с данными из другого источника. Некоторые эксперты (Президентский совет по науке и технологии Соединенных Штатов Америки) указывают на примеры, когда оказалось возможным определить человека в явно анонимизированном массиве данных, и потому приходят к выводу, что анонимизация становится все более неэффективной<sup>1</sup>. В тоже время, есть сведения о неосновательности таких выводов<sup>2</sup>.

Как бы ни было, следует развивать процедуры обезличивания чтобы уменьшить риск анонимизации до таких масштабов, которыми можно было бы пренебречь. Организации должны сфокусироваться на снижении рисков до того, чтобы максимально усложнить шанс реидентификации. Спектр

---

<sup>1</sup> President's Council of Advisors on Science and Technology. Big data and privacy. A technological perspective. White House, May 2014 // <http://www.whitehouse.gov>

<sup>2</sup> *Cavoukian A., Castro D.* Big data and innovation, setting the record straight: de-identification does work. Office of the Information and Privacy Commissioner. 2014. // <http://www.privacybydesign.ca>



доступных массивов данных и мощность аналитики больших данных все больше усложняет задачу анонимизации, но этот риск нельзя недооценивать, что, впрочем, не означает, что анонимизация невозможна или неэффективна.

Анонимизация должна рассматриваться, скорее, как способ снижения регуляторной нагрузки, выводя обработку за рамки законов о защите данных. Это способ уменьшения риска неосознанного раскрытия или утраты персональных данных.

Библиографический список:

1. *Karr Дж. Н.* Великий переход. Что готовит революция облачных технологий. М.: Манн, Иванов и Фербер. 2013.

2. *Морозов Е.* Интернет как иллюзия. Обратная сторона сети. М.: АСТ: CORPUS, 2014.

3. *Noble D. F.* America by Design: Science, Technology, and the Rise of Corporate Capitalism. New York: Oxford University Press, 1979.

4. *Богдановская И. Ю.* Интеллектуальная ответственность: между правом и политикой // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 3.

5. *Savoukian A., Castro D.* Big data and innovation, setting the record straight: de-identification does work. Office of the Information and Privacy Commissioner. 2014. // <http://www.privacybydesign.ca>

## ИНФОРМАЦИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**О. А. ОКОЛЁСНОВА**

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», научный сотрудник Научно-методического Центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности», кандидат юридических наук (123022, г. Москва, Б. Трёхсвятительский пер., д. 3; тел. (495) 772-95-90)*

### **ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК НОВЫЙ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Ключевые слова:** право; модернизация; открытое правительство; информационные технологии; электронное правительство; электронное государство; государственное управление

**Аннотация.** В связи с повышением интенсивности информационных процессов в управленческой деятельности на всех уровнях управления акцент в содержании открытого правительства активно смещается в сторону электронного правительства. Электронное правительство как новая форма организации деятельности органов государственной власти имеет своей особенностью широкое применение информационно-коммуникационных технологий. Именно информационные технологии ста-

новятся ключевым фактором трансформации и оптимизации деятельности государственных органов и государственных организаций во всем мире.

Информационное право рассматривает электронное правительство как один из важнейших институтов формирования информационного общества<sup>1</sup>. Никакого отказа от классической структуры государственных организаций здесь не подразумевается. Однако инновационный характер деятельности по внедрению решений электронного правительства потребовал от государственных организаций, ответственных за обеспечение ресурсами программы по реализации электронного правительства, внутренних структурных изменений. Внедрение информационно-коммуникационных технологий повышают эффективность государственного управления, прозрачность деятельности государства и активность вовлечения граждан в деятельность государства, снижения государственных расходов<sup>2</sup>.

В русском языке термин «электронное правительство» появился в результате прямого перевода английского слова «electronic government» или «e-government». В английском языке слово «government» обозначает не только правительство как

---

<sup>1</sup> *Бачило И. Л.* Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4. С. 3–8.

<sup>2</sup> *Стырин Е. М.* Электронное правительство и административная реформа: понятие, взаимосвязь, состояние // <http://open-gov.ru>

центральный орган исполнительной власти, но и государственное управление в целом, а «electronic government» относится скорее к формам и методам деятельности органов государственной власти, чем к правительству как субъекту этой деятельности. В буквальном значении это «электронное государственное управление»<sup>1</sup>. Таким образом, использование словосочетания «электронное правительство» в качестве русского эквивалента «e-government» не вполне отражает смысл этого понятия. Более корректным представляется использование термина «электронное государство»<sup>2</sup>. Сущность этого явления, которую в большей степени определяет словосочетание «электронная инфраструктура государственного и муниципального управления»<sup>3</sup>.

Существуют различные подходы к определению электронного правительства. Под электронным правительством понимается система взаимодействия органов государственной власти с населением, основанная на широком применении современных информационных технологий, в том числе сети Интернет, для повышения доступности и ка-

---

<sup>1</sup> *Сединкин М. А.* Электронное правительство. Или как открыть власть для общества? Монография. Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2011. С. 11.

<sup>2</sup> *Бауде-Золотарев М. Ю.* Электронное государство и качество государственного управления // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединённой конференции (СПб., 2007 г.). СПб., Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. С. 182–185.

<sup>3</sup> *Ирхин Ю. В.* Возможности и пределы «электронного правительства» (на примере Великобритании и России // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 6. С. 16–32.

чества государственных услуг, сокращения сроков их оказания, а также снижения административной нагрузки на граждан и организации, связанной с их получением (уменьшения количества вынужденных очных обращений, снижения количества предоставляемых документов и др.)<sup>1</sup>.

При определении акцент делается на повышении эффективности деятельности органов публичного управления, которое предполагает совершенствование системы публичной администрации путем проведения необходимых реформ, включая оптимальную организацию и модернизацию, снижение расходов по содержанию, улучшение качества управленческой деятельности в интересах как государства, так и потребителей государственных услуг – граждан<sup>2</sup>.

Хотя есть и мнения, что электронное правительство – это скорее прикладное решение, способ модернизации уже существующих структур и отношений, а не самостоятельная комплексная трансформация самих принципов организации управле-

---

<sup>1</sup> О развитии электронного правительства в Российской Федерации и готовности федеральных органов исполнительной власти к переходу на оказание государственных услуг населению с использованием интернета: Аналитический доклад. М.: Институт развития информационного общества, 2009. С. 2.

<sup>2</sup> Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: Монография / Касаткина Н. М., Крысенкова Н. Б., Лещенко Ф. А. др.; отв. ред. И. Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. XXIV. С. 20.

ния государством<sup>1</sup>.

Электронное правительство охватывает все аспекты управленческих процессов (принятия решений), в том числе процессов оказания услуг в той степени, в какой эти процессы опираются на использование информационно-коммуникационных технологий<sup>2</sup>.

В основу Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., одобренной Правительством РФ<sup>3</sup>, были положены Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.<sup>4</sup> и Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Жумаев Ю. Г. Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством // Правовые вопросы связи. 2009. № 1. С. 12–15.

<sup>2</sup> Юртаев А. Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. С. 28.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р (ред. от 10.03.2009 г.) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 г. № 1244-р (ред. от 10.03.2009 г.) «О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3981.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009 г.) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Электронное правительство включает в себя две составляющие. Первая это взаимоотношения власти и общества, вторая – внутреннее взаимодействие разных уровней (центральный, региональный, местный), и разных ветвей (исполнительная, законодательная, судебная) власти.

В первом случае речь идёт о предоставлении государственных услуг в электронной форме<sup>1</sup>. Электронное правительство охватывает все аспекты управленческих процессов (принятия решений), в том числе, процессов оказания услуг в той степени, в какой процессы опираются на использование информационных телекоммуникационных технологий<sup>2</sup>. В основу здесь положен принцип предоставления информации и оказания уже сформированного набора государственных услуг, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано, и максимально возможно используются информационные технологии. Такие изменения направлены на оптимизацию предоставления государственных услуг, повышение степени участия граждан в управлении делами государства, повышение технологической грамотности граждан, снижение воздействия фактора географического местоположения, повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение воз-

---

<sup>1</sup> Интернет-портал федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» // <http://www.gosuslugi.ru>

<sup>2</sup> SAGA: Standarts and Architectures for e-government Application. KBSt. 2003. V. 59. P. 37.

возможности доступа к ней<sup>1</sup>. Переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти также подчёркивался как необходимый шаг в реализации административной реформы<sup>2</sup>.

Во втором случае электронное правительство включается система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов и направленная на повышения эффективности государственного управления.

Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределённой системы управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки. Использование информационных телекоммуникационных технологий имеет место не как самоцель, а, прежде всего, как инструмент, метод решения задач по повышению эффективности государственного управления<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 632-р (ред. от 10.03.2009 г.) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 (ред. от 09.06.2010 г.) «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

<sup>3</sup> Юртаев А. Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. Казань: Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина, 2006. С. 30.



Развитие защищенной технологической системы межведомственного электронного документооборота, направленной на повышение эффективности государственного управления, позволит наладить оперативный информационный и документационный обмен между Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. При этом должна быть гарантирована достоверность и целостность передаваемой информации<sup>1</sup>.

Кроме того, внедрение новой системы документооборота направлено на совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля результативности деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности.

Опыт ведущих стран мира свидетельствует о том, что оказание государственных услуг в электронном виде предоставляет неоспоримые преимущества, как для граждан, так и для государства. С внедрением информационных технологий в сферу государственных услуг снижаются затраты времени на сбор документов, упрощаются административные процедуры, сокращаются администра-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 г. № 697 (ред. от 28.11.2011 г.) «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

тивные расходов, повышается уровень доступности и качество предоставляемых услуг, растет уровень лояльности граждан<sup>1</sup>.

Таким образом, под электронным правительством понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счёт широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

С понятием «электронное правительство» также тесно связаны понятия «электронное управление» и «электронная демократия». Можно сказать, что понятие «электронное управление» включает в себя понятия «электронное правительство» и «электронная демократия» и означает не просто обеспечение гражданам доступа к правительственной информации онлайн и предоставление государственных услуг через Интернет, но и возможность электронного голосования, прямого влияния на процесс принятия политических решений, непосредственного участия граждан в демократическом процессе<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Электронное правительство // <http://www.microsoft.com>

<sup>2</sup> *Гараева С. В.* Интернет-ресурс как инструмент государственного управления // Ученые записки казанского государственного университета. Том 151. Кн. 5. Ч. 1. С. 122–128.

Библиографический список:

1. *Бауде-Золотарев М. Ю.* Электронное государство и качество государственного управления // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединённой конференции (СПб., 2007 г.). СПб., Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007.

2. *Бачило И. Л.* Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4.

3. *Гараева С. В.* Интернет-ресурс как инструмент государственного управления // Ученые записки казанского государственного университета. Том 151. Кн. 5. Ч. 1.

4. *Жумаев Ю. Г.* Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством // Правовые вопросы связи. 2009. № 1.

5. *Ирхин Ю. В.* Возможности и пределы «электронного правительства» (на примере Великобритании и России // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 6.

6. О развитии электронного правительства в Российской Федерации и готовности федеральных органов исполнительной власти к переходу на оказание государственных услуг населению с использованием интернета: Аналитический доклад. М.: Институт развития информационного общества, 2009.

7. Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: Монография / Касаткина Н. М., Крысенкова Н. Б., Лещенко Ф. А. др.; отв. ред. И. Г. Тимошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. XXIV.

8. *Сединкин М. А.* Электронное правительство. Или как открыть власть для общества? Монография. Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2011.

9. *Стырин Е. М.* Электронное правительство и административная реформа: понятие, взаимосвязь, состояние // <http://open-gov.ru>

10. Электронное правительство // <http://www.microsoft.com>

11. *Юртаев А. Н.* Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. Казань: Казан. гос. ун-т, 2006.

12. SAGA: Standarts and Architectures for e-government Application. KBSt. 2003. V. 59.

## **И. В. ПЕТРИН**

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», стажер Научно-методического Центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» (123022, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3, каб. 436; тел. (495) 772-95-90)*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВСЕНАРОДНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ**

**Ключевые слова:** информационное общество, электронная демократия, Интернет, общественный контроль, информационное право

**Аннотация:** объектом рассмотрения данной статьи являются общественные отношения, связанные с общественным обсуждением законопроектов в электронной форме. В рамках данной статьи будет исследован генезис правового регулирования данных общественных отношений и выявлены некоторые практические и правовые проблемы в исследуемой сфере.

Инструменты, при помощи которых общество может взаимодействовать с властью, находясь при этом в рамках правового поля, не могут возникать из ниоткуда и в один момент. Это связано, как со значительным вниманием к сложившимся тради-

циям и обычаям при создании нормативно-правовых актов, так и с тем фактом, что сами нормативно-правовые акты издаются не обществом, но властью.

Е. С. Селиванова выделяет несколько вариантов взаимодействия общества и власти: *«конфронтация»* («Город без наркотиков» и ФСКН России, Министерство обороны РФ и «Комитеты солдатских матерей России»), *нейтралитет* во взаимоотношениях при достижении своих общественно-политических целей (позиция Правительства РФ в отношении созданных общественных советов при министерствах и оценка их эффективности экспертным сообществом); *компромисс* во имя достижения главной цели (взаимодействие «Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека» и Государственной Думы ФС РФ в рамках принятия базового закона об общественном контроле)<sup>1</sup>.

При этом необходимо отметить, что вариант, при котором имеет место *конфликт*, как основная форма взаимодействия, потенциально способен привести к значимым конструктивным результатам только через достижение *компромисса* в отношении того или иного конкретного вопроса или ситуации. На наш взгляд, развитие инструментов взаимодействия общества и власти, наиболее эффективно именно при условии достижения *компромисса* между ними.

---

<sup>1</sup> Селиванова Е. С. Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в постсоветской России: Дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2015. С. 64–65.

Вместе с тем, сегодня, учитывая уровень развития гражданского общества в России и повсеместное распространение Интернет-технологий, позволяющих гражданам общаться вне зависимости от расстояния между ними и их финансового положения, а также – свободно выражать своё мнение на различных Интернет-площадках, уже невозможно говорить о том, что достижение указанного *компромисса* – проблема исключительно «саких утопающих».

Г. Алмонд отмечает, что «под политическим процессом, или процессом на «входе», мы понимаем процесс, посредством которого исходящие от общества требования поступают в политику и конвертируются во властную политику»<sup>1</sup>. С развитием информационно-коммуникационных технологий вопрос поступления «исходящих от общества требований» становится всё ближе к отдельно взятому представителю общества, человеку с сформировавшейся гражданской позицией, вполне находящемуся на пути «трансформации жителей в граждан – гражданское участие»<sup>2</sup>.

М. А. Федотов при этом отмечает: «Защищая свою привилегию управлять государственными делами и решать за граждан, в чем именно состоят их интересы, власть неминуемо оказывается в положении обороняющейся стороны. Она крайне болезненно реагирует на попытки гражданского об-

---

<sup>1</sup> Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Пер. с фр. Г. И. Семенова. М.: Текст, 1993. С. 60.

<sup>2</sup> Федотов М. А. Общественный контроль – чувствительная зона современного государства // Общая тетрадь. 2011. № 4(57).

щества оспорить ее монополию. Вот почему можно утверждать, что общественный контроль представляет особо чувствительную зону современного государства. Порой достаточно легкого прикосновения к тщательно скрываемым деталям государственного механизма, чтобы другие его части немедленно пришли в движение и обрушились на незваных инспекторов всей мощью легитимного принуждения»<sup>1</sup>.

Мы полагаем, что, в общем и целом, достижение необходимого *компромисса* абсолютно необходимо как обществу, так и самой власти.

«Власть мгновенно ставится под сомнение, как только становится известно, что она что-то скрывает или не предоставляет достаточно точную и исчерпывающую информацию. Соответственно, и предоставление органом государственной власти полной и достоверной информации – это не только обязательство государства перед своими гражданами, но и важнейший механизм легитимации власти в обществе. Поэтому власть, чтобы быть легитимной, должна быть транспарентной в самом широком смысле этого слова, публичной, гласной и подконтрольной обществу»<sup>2</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что развитие инструментов взаимодействия общества и власти (а, следовательно, и самого гражданского общества и самой системы власти) возможно толь-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> *Чижков С. Л.* Социальный контекст проблемы транспарентности правосудия // Проблемы транспарентности правосудия / Сост. Е. Б. Абросимова, С. Л. Чижков. М., 2005. С. 5.



ко при условии достижения *компромисса* по большинству вопросов публичного управления, что в свою очередь требует широкого общественного обсуждения соответствующих вопросов, правовому регулированию которого в электронной форме посвящена данная статья.

Вопрос о том, что именно следует относить к общественному обсуждению, до конца не разрешен. Проследим развитие данного вопроса в нормативно-правовых актах. Конституция РСФСР 1978 г. гласила: наиболее важные вопросы государственной жизни в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации, выносятся на всенародное обсуждение<sup>1</sup>.

Закон РСФСР «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» от 20 апреля 1988 г. устанавливал, что «гражданам СССР обеспечивается свободное участие в обсуждении важных вопросов государственной и общественной жизни. В обсуждении вопросов общесоюзного, республиканского и местного значения граждане СССР имеют право участвовать непосредственно, а также через общественные организации, трудовые коллективы, собрания по месту жительства, органы общественной самодеятельности, собрания военнослужащих по воинским частям, средства массовой информации... Решения по важным вопросам местного значения, затрагивающим интересы населения, проживающего на соответствующей территории, принимаются Советами народ-

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978 г.) (ред. от 10.12.1992 г.) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 13.

ных депутатов и их исполнительными комитетами после предварительного обсуждения этих вопросов населением<sup>1</sup>. Указанный закон определял, что граждане могут направлять предложения и замечания как в сами органы власти, так и в общественные органы, соответствующие органы власти обеспечивают их рассмотрение, а средства массовой информации – всестороннее освещают ход обсуждения поступивших замечания и предложений и информируют об итогах обсуждения<sup>2</sup>.

В настоящее время право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей определены ст. 32 Конституции РФ 1993 г. Однако, отдельного внимания общественному обсуждению в Конституции РФ не уделено<sup>3</sup>. Указом Президента РФ от 09 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» установлено, что проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» от 20 апреля 1988 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 100-1.

<sup>2</sup> Закон РСФСР «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» от 20 апреля 1988 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 100-1.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

по решению Президента РФ могут быть вынесены на общественное обсуждение<sup>1</sup>.

Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» установлен порядок проведения общественного обсуждения проектов соответствующих документов. При этом подлежащими обязательному обсуждению определены проекты федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения, проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии, проектов постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения, проекты новых государственных программ Российской Федерации и новых федеральных целевых программ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия

П. 2 указанного Постановления Правительства РФ определяет, что общественное обсуждение осуществляется на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения указанной информации<sup>1</sup>. На указанном портале вносить свои предложения, а также выражать своё мнение посредством голосования может любой зарегистрированный пользователь. При этом для регистрации требуется ввести только электронную почту, пароль, имя и фамилию, которые не подлежат какой-либо проверке или прохождения аутентификации через Единую систему идентификации и аутентификации (далее – ЕСИА).

Необходимо отметить, что подобная концепция реализована и на других порталах общественного обсуждения проектов нормативно-правовых актов. Характерным примером является система «Вече» (<http://veche.duma.gov.ru>), которая представляет собой «Систему общественного обсуждения законопроектов» и «платформу для публичного обсуждения законопроектов, позволяющую комментировать, оценивать и просматривать результаты обсуждения законопроектов». Система является проектом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации<sup>2</sup>. В Системе при-

---

федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> См.: <http://veche.duma.gov.ru>

сутствуют роли: Зарегистрированные пользователи, резиденты, эксперты. Каждой из них предоставляется определенный набор прав. Роль зарегистрированного пользователя присваивается автоматически после регистрации, предполагающей ввод таких данных как псевдоним, e-mail, пароль, принадлежность к партии (по желанию), указание российского гражданства (по желанию). Зарегистрированному пользователю предоставляются права: оставлять комментарии первого уровня с премодерацией, предлагать альтернативные версии статей и частей в статьях с премодерацией, голосовать за версии законопроекта, голосовать за версии статьи, голосовать за комментарии и альтернативные версии. Статус *резидентов* присваивается пользователям, зарегистрированным достаточно давно, активно участвующим в обсуждениях и имеющим положительный рейтинг. Статус резидента позволяет дополнительно к правам зарегистрированного пользователя осуществлять комментирование без премодерации и оставлять комментарии второго уровня<sup>1</sup>.

Аналогичным образом функционирует информационная экспертная система общественной экспертизы законопроектов и иных правовых актов Общественной палаты РФ (aeis.oprf.ru), позволяющая оставлять комментарии и предлагать свои версии нормативно-правовых актов любому зарегистрированному пользователю<sup>2</sup>.

Таким образом, рассмотренные выше системы Правительства РФ, Государственной Думы ФС РФ

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: <http://veche.duma.gov.ru>

<sup>2</sup> См., например: <https://173958-6.aeis.oprf.ru>

и Общественной палаты РФ предусматривают общественное обсуждение законопроектов в классическом толковании глаголов «обсудить, обсуждать» – Рассмотреть, проанализировать, обдумывая, высказывая мнение<sup>1</sup>. Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что под общественным обсуждением в рамках указанных выше систем по факту понимается общественное обсуждение в широком смысле, заключающееся в рассмотрении, анализе, обдумывании и высказывании своего мнения любым заинтересованным гражданином. Термин «общественное обсуждение» определен в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон «Об основах общественного контроля в РФ»). Согласно ст. 24 указанного закона «под общественным обсуждением в настоящем Федеральном законе понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением».

---

<sup>1</sup> См.: Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова.

В рамках Закона «Об основах общественного контроля в РФ» общественное обсуждение определено исключительно в целях общественного контроля, субъектами которого в рамках указанного закона являются: Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ<sup>1</sup>.

Таким образом, указанное выше определение с одной стороны используется в узко определенном контексте, с другой – не позволяет однозначно разграничить понятие «общественного обсуждения» с другими процедурами, например – «публичными слушаниями».

Так, например, А. П. Князев, рассматривая соотношение общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний, отмечает, что они позиционируются Законом «Об основах общественного контроля в РФ» как отдельные формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти. Вместе с тем, как показывает анализ норм российского законодательства, регулирующих проведение указанных мероприятий, их соотношение далеко не так однозначно. Так, согласно Приказу Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»<sup>1</sup> слушания выступают в качестве одной из форм общественных обсуждений (наряду с опросом и референдумом)<sup>2</sup>.

Аналогичную позицию А. П. Князев отмечает в целом ряде других нормативно-правовых документов<sup>3</sup>, что приводит его к выводу о необходимости

---

<sup>1</sup> Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 04.07.2000 г. № 2302) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. 31 июля. № 31.

<sup>2</sup> Князев А. П. Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 886–890.

<sup>3</sup> См. например: Решение Тамбовской городской Думы от 20.02.2015 г. № 1515 (пятый созыв семьдесят девятое заседание) «О проведении общественных обсуждений в форме общественных слушаний материалов оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности ОАО «Пигмент». «Наш город Тамбов» от 6 марта 2015 г. № 17 (1017), Решение Алексеевской районной Думы Волгоградской обл. от 27.06.2014 г. № 32/213 «О порядке организации и проведения общественных обсуждений объектов государственной экологической экспертизы на территории Алексеевского муниципального района» // Алексеевский вестник. 2014. 28 июня. № 5, Решение Кирово-Чепецкой районной Думы Кировской области от 18.06.2014 г. № 43/402 «Об утверждении Порядка проведения на терри-



уточнения понятия «общественное обсуждение», приведенного в Законе «Об основах общественного контроля в РФ»<sup>1</sup>.

А. П. Князев отмечает, что Закон «Об основах общественного контроля в РФ» не устанавливает формат проведения общественного обсуждения, однако можно предположить, что возможно как «очное» общественное обсуждение (присутствие лиц, желающих принять участие в обсуждении, в определенном месте), так и «заочное» (направление своего мнения по обсуждаемому вопросу организатору обсуждения, например посредством Интернета)<sup>2</sup>. Как уже отмечалось выше, термин общественное обсуждение представляется не вполне определенным, в связи с чем, соглашаясь с А. П. Князевым, можно вместе с тем предложить и более детализированную классификацию видов общественного обсуждения в соответствии с формой их проведения.

---

тории муниципального образования Кирово-Чепецкий муниципальный район Кировской области общественных обсуждений в форме общественных слушаний по вопросам о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе» // Сборник основных нормативных правовых актов органов местного самоуправления Кирово-Чепецкого района. 2014. 30 июня. № 111 и др.

<sup>1</sup> Князев А. П. Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2015. № 9.

<sup>2</sup> Там же.

На наш взгляд, к очной форме проведения общественного обсуждения можно отнести те мероприятия, которые соответствуют смысловому содержанию терминов «общество» и «обсуждение».

Как известно, под «обществом» в широком смысле этого слова может пониматься как общество в целом (совокупность людей, объединенных исторически обусловленными социальными формами совместной жизни и деятельности<sup>1</sup>), так и отдельные его части (та или иная среда людей, компания, совместное пребывание с кем-нибудь<sup>2</sup>). Термин «обсудить» означает – рассмотреть, проанализировать, обдумывая, высказать мнение<sup>3</sup>.

Ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определено, что публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической,

---

<sup>1</sup> Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики<sup>1</sup>;

Мы считаем дискуссионным вопрос о том, имеет ли место «общественное обсуждение» в рамках публичных мероприятий, определенных в ст. 2 указанного закона, а именно – в рамках собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Общественное обсуждение в очной форме, на наш взгляд, так или иначе, имеет место быть и в рамках таких мероприятий как публичные слушания, круглые столы, конференции и т. д., иными словами – в рамках всех тех мероприятий, на которых происходит рассмотрение, анализ, обдумывание и выражения мнений гражданами<sup>2</sup>.

Вопрос о соотношении тех или иных мероприятий с термином «общественные обсуждения в очной форме» на наш взгляд выглядит с одной стороны – дискуссионным, с другой – имеющим практическую ценность с точки зрения уточнения понятий, используемых в ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ».

Более ясно, по нашему мнению, обстоит дело с заочной формой общественного обсуждения. Данная форма может включать в себе такие этапы как:

1. Информирование о предмете обсуждения, его анализ.
2. Участие в обсуждении, выражение мнений.
3. Формирование предложений по итогам обсуждения.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>2</sup> Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова.

4. Рассмотрение предложений субъектами принятия решений.

5. Обратная связь с субъектами, представившими предложения.

Представляется вполне очевидным, что информирование граждан о проведении соответствующего обсуждения должно осуществляться через средства массовой информации или общедоступные средства информирования (например – информационные доски).

Выражение мнений при таком виде обсуждений возможно в двух принципиально различных формах: индивидуальная (когда субъект, выражающий свое мнение, не видит предложений иных участников обсуждения) и коллективная, предполагающая возможность видеть и/или обсуждать предложения других участников (например – в формате форума, комментирования или голосования). С точки зрения формата информации следует, на наш взгляд, следует различать проведение заочной формы общественного обсуждения в электронной форме (в формате электронной услуги) и в неэлектронной форме.

В. Я. Цветков приводит следующее определение электронной услуги, или электронной информационной услуги, – услуга по удовлетворению информационных потребностей пользователя, имеющая компьютерную или электронную форму представления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Цветков В. Я., Семушкина С. Г. Электронные ресурсы и электронные услуги // Современные проблемы науки и образования. 2009. № 6 (часть 1). С. 39–40.

Так, например, к заочной форме общественного обсуждения в неэлектронной форме может быть отнесено проведение собрания в заочной формой, предполагающее выражение мнения, путем отправки письма по соответствующему адресу. Примером проведения общественного обсуждения в электронной форме может служить общественное обсуждение, организованное на интернет-сайте.

Круг лиц, представляющих позицию граждан в обсуждении, также на наш взгляд является важным классифицирующим признаком. Так, по нашему мнению, представление мнения общественности членами Общественной палаты РФ, представителями общественных организаций следует относить к формам участия «посредством представителей», в то время как общественное обсуждение, предусматривающее непосредственное участие в нем граждан соответствует форме «прямого участия».

Одним из возможных классифицирующих признаков может также выступать обязательность процедуры обратной связи по итогам рассмотрения поступивших предложений, что справедливо как для очной, так и для заочной формы общественных обсуждений.

Таким образом, на наш взгляд следует различать следующие виды заочного общественного обсуждения:

1. Всенародные и проводимые посредством представителей.
2. Проводимые в электронной и неэлектронной форме.

3. Предполагающие индивидуальное и коллективное выражение мнения.

4. Предполагающие и не предполагающие процедуру обязательного обратной связи в рамках рассмотрения предложений.

Учитывая то, что электронная форма предполагает организацию процесса в электронной или компьютерной форме, можно определить всенародное общественное обсуждение законопроектов в электронном виде, как вид заочного всенародного общественного обсуждения, предусматривающего получение гражданами информации о предмете общественного обсуждения, выражение ими мнений и получение информации о результатах общественного обсуждения при помощи информационно-коммуникационных технологий и в том числе – по средствам сети Интернет».

При этом, на наш взгляд, наиболее эффективным вариантом организации всенародного общественного обсуждения законопроектов в электронном виде является вариант, предусматривающий обязательную процедуру обратной связи по каждому из поступивших замечанию и предложению.

Примером правового регулирования всенародного общественного обсуждения в электронной форме, предусматривающего обязательную процедуру обратной связи являются упоминавшиеся ранее Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными

ми органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

В соответствии с указанными Правилами разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, и не позднее дня направления проекта нормативного правового акта на согласование с федеральными органами исполнительной власти разместить на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, с указанием позиции разработчика<sup>1</sup>. Для определения правового статуса всенародного общественного обсуждения законопроектов в электронной форме рассмотрим правовые статусы *общественного обсуждения и общественной экспертизы законопроектов*, которые регламентируются актами, определяющими *права и обязанности субъектов законодательной инициативы* и Регламентом Государственной Думы ФС РФ.

В соответствии со ст. 105 Регламента Государственной Думы ФС РФ при внесении законопроекта

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

та в Государственную Думу ФС РФ субъектом (субъектами) права законодательной инициативы *должен* быть представлен установленный указанной статьей перечень документов<sup>1</sup>. Указанный перечень не предусматривает *обязательное* предоставление результатов общественного обсуждения.

*Возможность* проведения общественной экспертизы предусмотрена п. 1.1. ст. 112 указанного Регламента, но, во-первых, ее проведение опять же остается на решение ответственного комитета, а во-вторых – не предусматривает обязательного общественного обсуждения.

П. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы ФС РФ предусматривает, что Государственная Дума ФС РФ *может* принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого палатой в первом чтении, что также остается на усмотрение Государственной Думы.

Таким образом, для определения правового статуса общественного обсуждения в целом и всенародного общественного обсуждения законопроектов в электронной форме в частности, необходимо рассмотреть правовое регулирование обязанностей субъектов законодательной инициативы при реализации ими права законодательной инициативы.

Субъекты права законодательной инициативы определены ст. 104 Конституции РФ. К ним относятся: Президент РФ, Совет Федерации ФС РФ, Члены Совета Федерации ФС РФ, Депутаты Государственной Думы ФС РФ, Правительство РФ, За-

---

<sup>1</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 26.02.2016 г.) «О Регламенте Государственной Думы» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.



конодательные (представительные) органы субъектов РФ, Конституционный Суд РФ по вопросам его ведения, Верховный Суд РФ по вопросам его ведения.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития страны, по решению Президента *могут быть* вынесены на общественное обсуждение<sup>1</sup>. Таким образом, закреплено *право* Президента РФ вынести на общественное обсуждение тот или иной законопроект вне зависимости от субъекта законодательной инициативы.

Порядок внесения законопроекта в Государственную Думу ФС РФ и требования к его оформлению определены также Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе»<sup>2</sup>, однако в указанном документе

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 13.04.1996 г. № 549 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1842.

нет указаний на *обязательность* проведения общественного обсуждения. Таким образом, общественное обсуждение *не являются обязательным* условием реализации права законодательной инициативы Президентом РФ. Законопроектная деятельность Правительства РФ организуется в соответствии с разделом VI Регламента Правительства РФ<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 86 указанного регламента законопроект вносится Правительством в Государственную Думу ФС РФ с приложением документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы ФС РФ<sup>2</sup>.

В тоже время Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»<sup>3</sup> определен порядок *обя-*

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

<sup>2</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

*зательного* проведения общественного обсуждения при разработке проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов по вопросам: защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения; проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии; проектов постановлений Правительства РФ по вопросам установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения, проектов новых государственных программ РФ и новых федеральных целевых программ.

Несмотря на то, что законодатель в п. 11 «Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», утвержденных указанным выше Постановлением Правительства РФ определил, что в случае если решением Правительства РФ (Президиума Правительства РФ) или поручением Председателя Правительства РФ, в том числе принятым во исполнение поручений и указаний Президента РФ, установлен срок разработки проекта нормативного правового акта, не превышающий 20 календарных дней, общественное обсуждение такого проекта нормативного правового акта не проводится, мы полагаем указанное Постановление Правительства РФ значительным шагом вперед.

Во-первых, оно регламентирует *обязательный* (пусть и с возможными исключениями) порядок проведения общественного обсуждения ряда законопроектов. Во-вторых, в п. 2 указанного Постановления сформирован список нормативно-правовых актов, которые *не* подпадают под его действие (в том числе – проекты нормативных правовых актов, содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне), что, по нашему мнению, также более четко разграничивает какие вопросы подлежат общественному обсуждению, а какие – нет. На наш взгляд, подобная юридическая конструкция в целом, близка к идеальной. Безусловно, вопрос, что следует обсуждать, а что оставить исключительно на усмотрение субъекта законодательной инициативы – дискуссионный, однако сама по себе юридическая конструкция выглядит более определенной, чем, конструкция, использующая такую категорию как «затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития страны»<sup>1</sup>. В данном случае показательно мнение А. П. Князева, который отмечает, что следует вообще исключить использование в определениях понятий «общественное обсуждение» и «общественное слушание» таких абстрактных категорий, как «общественно значимые вопросы» и «вопросы, имеющие особую общественную значимость» в связи с тем, что на практике представляется весьма за-

---

<sup>1</sup> См. Указ Президента РФ от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

труднительным определить, какие вопросы следует относить к указанным, а какие нет<sup>1</sup>.

В целом, несмотря на то, что общественное обсуждение *не является обязательным* условием реализации права законодательной инициативы Правительством РФ, необходимо отметить, что случаи, при которых она *становится обязательной* для Правительства РФ, определены, и что не менее важно – определены, в том числе, и самим Правительством РФ. Законопроектная деятельность Совета Федерации ФС РФ организуется в соответствии с гл. 17 Регламента Совета Федерации ФС РФ<sup>2</sup>. В ст. 143.1 Регламента определено, что по итогам рассмотрения законопроекта на заседании Совета Федерации ФС РФ палата *может* принять решение о его вынесении на общественное обсуждение, по результатам которого законопроект дорабатывается и уже после этого вносится в Государственную Думу ФС РФ. Здесь мы снова имеем дело с нормативным закреплением *права* вынесения законопроекта на всенародное обсуждение, но не *обязанности*. Право законодательной инициа-

---

<sup>1</sup> Князев А. П. Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2015. № 9.

<sup>2</sup> Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 10.02.2016 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635, Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 26.02.2016 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

тивы члена Совета Федерации ФС РФ, депутата Государственной Думы ФС РФ определены ст. 104 Конституции РФ, ст. 11 Федерального закона от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации ФС РФ и статусе депутата Государственной Думы ФС РФ<sup>1</sup> и регламентами палат. Указанные документы *не регламентируют обязательность* проведения общественного обсуждения при внесении законопроектов членами Совета Федерации ФС РФ и депутатами Государственной Думы ФС РФ.

Показательно при этом, что, как показывает анализ количества внесенных законопроектов, депутаты Государственной Думы ФС РФ и члены Совета Федерации ФС РФ неизменно вносят *более половины* всех законопроектов<sup>2</sup>. На наш взгляд, именно тут наиболее очевидно проявляется отсутствие *единого подхода* к проведению общественного обсуждения законопроектов. Необходимо отметить, что с одной стороны, закон, который обсуждался общественностью, с большей степенью вероятности *будет эффективно работать*, с другой – с большей степенью вероятности вообще *будет принят*. Как показывает статистика, среди законопроектов, вносимых субъектами федерального уровня, именно законопроекты депутатов Государственной Думы ФС РФ и членов Совета Федерации ФС РФ реже всего (в процентном соотноше-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

<sup>2</sup> <http://iam.duma.gov.ru>

нии) проходят все стадии законодательного процесса<sup>1</sup>. Порядок направления законодательной инициативы законодательным органом субъекта РФ в Государственную Думу ФС РФ определяется регламентом деятельности соответствующего органа и регламентом Государственной Думы ФС РФ. Анализ регламентов органов законодательной власти субъектов РФ показывает, что они *не устанавливает* процедуру общественного обсуждения в качестве *обязательной* процедуры при внесении законодательной инициативы в Государственную Думу Российской Федерации<sup>2</sup>.

Как показывает статистика, количество законопроектов, которые были внесены региональными парламентами за период работы Государственной Думы ФС РФ со II по VI созывы и конечном итоге стали законами не превышает 8%<sup>3</sup>. По данному показателю законодательные (представительные) органы субъектов РФ имеют стабильно худший показатель среди всех субъектов законодательной инициативы. Таким образом, общественное обсуждение *не является обязательным условием* ре-

---

<sup>1</sup> <http://iam.duma.gov.ru>

<sup>2</sup> См., например: ст. 1 Постановления Московской городской Думы от 16.11.2005 г. № 320 «О Регламенте Московской городской Думы» // Ведомости Московской городской Думы. 2005. 29 декабря. № 12(2). Ст. 299; ст. 135, 136 Постановления Мособлдумы от 09.06.2011 г. № 7/160-П «О Регламенте Московской областной Думы»; Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22.12.1994 г. № 9 «Об утверждении Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»), и др.

<sup>3</sup> <http://iam.duma.gov.ru>

ализации права законодательной инициативы законодательными (представительными) органами Российской Федерации. Особенностью реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ является практически полное отсутствие практики реализации им своего права законодательной инициативы в виде законопроектов<sup>1</sup>. Порядок осуществления права законодательной инициативы Конституционным Судом РФ определен §6 Регламента Конституционного Суда РФ, в соответствии с которым решение о выступлении с законодательной инициативой по вопросу, относящемуся к ведению Конституционного Суда, принимается Конституционным Судом в порядке, установленном для принятия итоговых решений Конституционного Суда<sup>2</sup>.

Порядок реализации права законодательной инициативы Верховным Судом РФ определяется Регламентом Верховного Суда РФ, в соответствии с п. 3.1 ст. 3 которого, вопросы, связанные с осуществлением в соответствии со ст. 104 Конституции РФ принадлежащего Верховному Суду РФ права законодательной инициативы по вопросам своего ведения решает Пленум Верховного Суда<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Скворцов-Савельев И. А.* Суды Российской Федерации как субъекты права законодательной инициативы федерального уровня (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.

<sup>2</sup> Регламент Конституционного Суда РФ (принят решением Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 г. № 2-1/6) (в редакции от 24.01.2011 г.).

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.08.2014 г. № 2 «Об утверждении Регламента Верховного Суда Российской Федерации».



Указания относительно проведения общественного обсуждения при реализации права законодательной инициативы Верховным Судом в указанном Регламенте *отсутствуют*. Таким образом, общественное обсуждение также не является обязательным при реализации Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ права законодательной инициативы.

Переходя к анализу некоторых правовых проблем, связанных с правовым регулированием всенародного общественного обсуждения законопроектов в электронной форме, следует отметить, что главы Российского государства неоднократно обращали внимание на необходимость обязательного участия общества в законодательном процессе.

Так, 10 декабря 2002 г., на встрече с членами Комиссии по правам человека при Президенте РФ В. В. Путин обратился к членам Комиссии: «В связи с тем, что я сказал выше, просил бы вашей помощи, поддержки в организации общественной экспертизы всех законопроектов, которые так или иначе касаются прав российских граждан. Как показывает практика, этот аспект разработчиками законов учитывается далеко не всегда»<sup>1</sup>.

15 февраля 2008 г., выступая на V Красноярском экономическом форуме, Президент РФ Д. А. Медведев, отметил: «Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу»<sup>2</sup>. Как отмечает

---

<sup>1</sup> См. <http://www.kremlin.ru>

<sup>2</sup> Медведев Д. А. Точки над «и» // Российская газета. 2008. 06 февраля.

в указанном контексте Н. И. Шаклеин «С такой постановкой вопроса трудно не согласиться»<sup>1</sup>.

Характеризует общественное обсуждение, как необходимую вспомогательную процедуру, и полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе ФС РФ Г. В. Минх. Юридическая конструкция права законодательной инициативы Президента как идеальная модель включает, по нашему мнению, и ряд необходимых вспомогательных процедур при подготовке текста нормативного документа, например, общественные обсуждения, проведение антикоррупционной и иных профессиональных экспертиз, социологические исследования<sup>2</sup>.

Основным недостатком системы общественного обсуждения законопроектов сложившейся фактически мы считаем отсутствие единого подхода при его организации. Как уже было сказано выше, федеральные органы исполнительной власти (и в том числе – Правительство РФ) при разработке нормативно-правовых актов в целом ряде случаев проходят процедуру общественного обсуждения в обязательном порядке, предоставляя возможность высказаться всем желающим и предусматривая учет соответствующего мнения при доработке документа. В тоже время, организация процедуры общественного обсуждения непосредственно орга-

---

<sup>1</sup> Шаклеин Н. И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 9 (141). С. 3–14.

<sup>2</sup> Минх Г. В. Юридическая конструкция права законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Юридическая техника. 2013. № 7-2. С. 495–499.

нами федеральной власти, на наш взгляд, не является свойственной указанным органам работой.

Что касается иных субъектов законодательной инициативы, а именно – Президента РФ, Совета Федерации ФС РФ, членов Совета Федерации ФС РФ, депутатов Государственной Думы ФС РФ и др., то для них *обязательность общественного обсуждения* законопроектов не установлена.

В соответствии со ст. 1 Указа Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации (далее – законопроекты), по решению Президента Российской Федерации *могут* быть вынесены на общественное обсуждение. Но и в этом случае (как и при общественном обсуждении проектов нормативно – правовых актов Правительства РФ) общественное обсуждение организуется федеральным государственным органам, разработавшим законопроект (принимавшим участие в его разработке)<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ» взаимодействие граждан РФ, общественных объединений, профессиональных союзов,

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций обеспечивает Общественная палата РФ<sup>1</sup>, она же в соответствии со ст. 9 Закона «Об основах общественного контроля в РФ» является основным субъектом общественного контроля федерального уровня. Следует согласиться с позицией М. А. Федотова, который отмечает относительно других субъектов общественного контроля федерального уровня – общественных советах при федеральных органах власти, что «в настоящее время эти общественные структуры формируются руководителями соответствующих министерств и ведомств. В результате складывается парадоксальная ситуация, когда объект контроля формирует субъекта контроля»<sup>2</sup>.

Е. А. Маштакова справедливо отмечает, что институт экспертизы значительно расширяет возможности участия граждан и общественности при

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>2</sup> Федотов М. А. Общественный контроль – чувствительная зона современного государства // Общая тетрадь. 2011. № 4(57).

подготовке, принятии и реализации нормативных правовых актов, оценке принятых решений и осуществляемых действий органами государственной власти и их должностными лицами<sup>1</sup>.

Именно Общественная палата РФ в большинстве случаев реализует общественную экспертизу законопроектов. Безусловно, само по себе общественное обсуждение в любом случае является значимым инструментом. В тоже время, на наш взгляд, общественное обсуждение должно проводиться в едином формате, организовываться Общественной палатой РФ и именно как первый этап *общественной экспертизы*.

Указанный подход позволит с одной стороны чётко разграничить функциональные обязанности участников процесса и возложить на Общественную палату РФ свойственные ей (и не свойственные органу исполнительной власти) функции систематизации и экспертной оценки как самого законопроекта, так и поступивших от граждан замечаний и предложений, с другой – организовать эффективный системный механизм обратной связи с гражданами, который невозможно создать в том случае, если различные органы исполнительной власти будут непосредственно контактировать с гражданами.

Таким образом, на наш взгляд, можно говорить о трех основных пробелах в системе проведения общественных обсуждений законопроектов в элек-

---

<sup>1</sup> *Маиштаква Е. А.* Общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов как фактор демократизации правотворчества // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 271–273.

тронной форме – необязательный порядок самой процедуры, отсутствие четкой правовой регламентации этапов процедуры, отсутствие механизма структурирования предложений общественности с их последующим представлением в систематизированном виде Общественной палатой РФ. По результатам рассмотрения правового регулирования всенародного общественного обсуждения законопроектов в электронной форме мы предлагаем следующие изменения, направленные на его развитие:

1. Процедура всенародного обсуждения должна быть обязательной для всех законопроектов, за исключением законопроектов, для которых подобная процедура невозможна (например – содержащих секретные сведения) вне зависимости от субъекта законодательной инициативы. При этом перечень оснований для отнесения законопроекта к *не подлежащему* всенародному обсуждению должен быть *закрытым*.

2. Всенародное общественное обсуждение должно быть организовано на специализированном информационном ресурсе – сайте автоматизированной информационной экспертной системы общественной экспертизы законопроектов и иных правовых актов Общественной палаты РФ ([aeis.orgf.ru](http://aeis.orgf.ru)). Соответственно должны быть определены: правовой статус указанной системы; правовое закрепление обязанности органов власти по размещению законопроектов для их всенародного общественного обсуждения, дальнейшей общественной экспертизы и получения заключения по результатам общественной экспертизы; правовое

закрепление соответствующих прав и обязанностей Общественной палаты РФ.

3. Общественной палате РФ следует взять на себя роль экспертного органа с одной стороны – систематизирующего и структурирующего замечания и предложения по итогам всенародного общественного обсуждения законопроекта и представляющего их в составе заключения по результатам общественной экспертизы законопроекта, с другой – осуществляющей их рецензирование и функцию обратной связи с субъектами, принявшими участие и представившими свои комментарии и предложения. Представляется необходимым возможность оценки гражданами и работы *самих экспертов* по итогам получения гражданами обратной связи по соответствующим замечаниям и предложениям.

4. Необходимо уточнить термины «общественное обсуждение», и «общественная экспертиза», используемые в Законе «Об основах общественного контроля в РФ» как с точки зрения сущности самих процедур, так и с точки зрения используемых при определении указанных терминов неопределенных формулировок («социально-значимые законопроекты»). На наш взгляд, как «общественная экспертиза» невозможна без предоставления гражданам возможности выразить свои замечания и предложения, так и «всенародное общественное обсуждение» не имеет смысла, если полученные замечания и предложения не подвергаются дальнейшей экспертной оценке, рецензированию, и единому представлению в диалоге с властью, что, по сути, предполагает *экспертизу*, и по логике – *экспертизу общественную*. Таким обра-

зом, как один из возможных вариантов, предлагается уточнить термин *общественная экспертиза*, включив в него *общественное обсуждение* в качестве одного из обязательных этапов. Полагаем, что подобная логика может быть применена и в отношении иных терминов, используемых в указанном законе, так или иначе предполагающих *общественное обсуждение*, в том числе – очное.

5. Внести необходимые изменения в Регламент Государственной Думы ФС РФ и Регламент Общественной палаты РФ, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ», «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов»<sup>1</sup> и иные нормативно-правовые акты в соответствии с представленными выше предложениями. Полагаем целесообразным закрепить обязательность предоставления результатов всенародного общественно-го обсуждения и общественной экспертизы или заключения, мотивированного по закрытому перечню оснований для отнесения законопроекта к *не подлежащему* всенародному общественному обсуждению и общественной экспертизе, в числе документов, необходимых для реализации права законодательной инициативы.

Отметим, что предлагаемые изменения направлены на достижение необходимого компромисса со стороны общества и власти. С одной стороны предполагается, что власть признает все вносимые

---

<sup>1</sup> «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов» (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 г. № вН2-18/490).



ею законопроекты так или иначе «затрагивающими основные направления государственной политики в области социально-экономического развития страны», а потому – подлежащими обязательному общественному обсуждению в электронной форме, с другой – общество, в лице Общественной палаты Российской Федерации, обеспечивает структурирование соответствующих замечаний и предложений, их экспертную оценку и представление структурам власти, организует обратную связь (рецензирование поступивших предложений) лицам, принявшим участие в общественном обсуждении соответствующего законопроекта в электронной форме и несет ответственность за качество соответствующего диалога.

Библиографический список:

1. *Селиванова Е. С.* Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в постсоветской России: Дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2015.

2. *Арон Р.* Демократия и тоталитаризм / Пер. с фр. Г. И. Семенова. М.: Текст, 1993.

3. *Федотов М. А.* Общественный контроль – чувствительная зона современного государства // *Общая тетрадь.* 2011. № 4(57).

4. *Чижков С. Л.* Социальный контекст проблемы транспарентности правосудия // *Проблемы транспарентности правосудия / Сост. Е. Б. Аброимова, С. Л. Чижков.* М., 2005.

5. *Князев А. П.* Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как формы взаимодействия институтов гражданского обще-

ства с органами государственной власти и органами местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2015. № 9.

6. *Цветков В. Я., Семушкина С. Г.* Электронные ресурсы и электронные услуги // Современные проблемы науки и образования. 2009. № 6 (часть 1).

7. *Скворцов-Савельев И. А.* Суды Российской Федерации как субъекты права законодательной инициативы федерального уровня (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.

8. *Медведев Д. А.* Точки над «и» // Российская газета. 2008. 06 февраля.

9. *Шаклеин Н. И.* Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 9 (141).

10. *Минх Г. В.* Юридическая конструкция права законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Юридическая техника. 2013. № 7-2.

11. *Маштакова Е. А.* Общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов как фактор демократизации правотворчества // Юридическая техника. 2014. № 8.

## **А. А. СТРЕЛЬЦОВ**

*Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Институт проблем информационной безопасности, заместитель директора, доктор юридических наук, доктор технических наук, профессор (119192, г. Москва, Мичуринский проспект, д. 1)*

## **П. Л. ПИЛЮГИН**

*Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Институт проблем информационной безопасности, старший научный сотрудник; Национальный исследовательский университет «Московский институт электронной техники», доцент кафедры информационной безопасности, кандидат технических наук, доцент (119192, г. Москва, Мичуринский проспект, д. 1)*

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ЮРИСДИКЦИЯ И ГРАНИЦЫ В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО- ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ**

**Ключевые слова:** информационное право; информационная безопасность; цифровой суверенитет; цифровая граница; протоколы трансграничного обмена

**Аннотация.** Одним из существенных факторов усложняющих решение проблем информационной безопасности является то, что объектом выступает «киберпространство» представляющее собой виртуальную реальность. Статья посвящена рассмотрению

рению вопросов юрисдикция и границы в киберпространстве.

Суверенитет является отличительным политико-юридическим свойством государства, основой всех его основных прав и обязанностей<sup>1</sup>. Под государственным суверенитетом понимается присущее государству верховенство на своей территории и его независимость в сферах внутренней политики и международных отношений. Как известно, государственная территория – это часть земного шара с его недрами и воздушным пространством над ней, правомерно находящаяся под суверенитетом соответствующего государства; она состоит из сухопутного (с недрами), водного и воздушного пространства. К сухопутной территории относятся все пространства суши с ее недрами в пределах государственных границ, а также прибрежные острова и анклавы. Земные недра под сухопутной и водной поверхностью государства находятся под его полным и исключительным суверенитетом. Это право народов и наций закреплено во многих международно-правовых актах. К водным территориям государства относятся воды рек, озер, заливов, бухт, портов, а также территориальные воды (имеющие особый режим). Специфический режим имеют поверхность и недра континентального шельфа, а также экономические зоны. Воздушное пространство – это пространство, находящееся над сухопутной и водной территориями (включая и

---

<sup>1</sup> Международное право / Под ред. К. А. Бекяшева. М.: Простпект, 2015. С. 74.

территориальные воды).

Пространственные пределы осуществления государственного суверенитета определяются государственной границей. Как известно<sup>1</sup>, государственная граница отделяет территорию данного государства от территории других государств или от международных пространств. В российском законодательстве понятие «государственная граница» раскрывается как «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) РФ, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета РФ» (Закон РФ от 01.04.1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»). Прохождение государственной границы РФ устанавливается и изменяется международными договорами Российской Федерации и федеральными законами:

- на суше – по характерным точкам, линиям рельефа или ясновидимым ориентирам;
- на море – по внешней границе территориального моря Российской Федерации;
- на судоходных реках – по середине главного фарватера или тальвегу реки; на несудоходных реках, ручьях – по их середине или по середине главного рукава реки; на озерах и иных водоемах – по равноотстоящей, срединной, прямой или другой линии, соединяющей выходы государственной границы к берегам озера или иного водоема. Государственная граница, проходящая по реке, ручью, озеру или иному водоему, не перемещается как

---

<sup>1</sup> <http://jurkom74.ru>

при изменении очертания их берегов или уровня воды, так и при отклонении русла реки, ручья в ту или иную сторону;

- на водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоемах – в соответствии с линией государственной границы, проходившей на местности до ее затопления;

- на мостах, плотинах и других сооружениях, проходящих через реки, ручьи, озера и иные водоемы, – по середине этих сооружений или по их технологической оси независимо от прохождения государственной границы на воде.

Государственная граница на местности обозначается ясно видимыми пограничными знаками.

Для обеспечения неприкосновенности государственных границ устанавливается определенный режим. Режим государственной границы включает правила: содержания государственной границы; пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами; перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных; пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на государственной границе либо вблизи ее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности.

Развитие информационной сферы как относительно самостоятельной области человеческой деятельности и международных отношений поставили вопрос о содержании государственного суверенитета в этой сфере, иногда называемого специалистами «цифровым суверенитетом»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://topwar.ru>

Можно полагать, что в данном случае имеется ввиду государственный суверенитет в киберпространстве, в составе которого выделяются три основные области верховенства государства:

- электронная среда сбора, передачи, хранения и обработки информации, образуемая совокупностью сетей средств вычислительной техники, сетей средств связи и коммуникации и сетей средств хранения информации, расположенных на национальной территории;

- ИКТ, определяющие методы и способы использования электронной среды для удовлетворения потребностей конкретного субъекта в киберпространстве, связанных со сбором, передачей, хранением, получением или распространением информации;

- локальные или распределенные информационные системы, системы автоматизированного управления производствами и деятельностью людей.

Вопросы определения содержания государственного суверенитета в киберпространстве и способов пространственного ограничения суверенитета в данном пространстве еще не решены.

В настоящей статье предпринята попытка рассмотреть некоторые возможные способы построения механизмов обеспечения «цифрового суверенитета», применительно к двум аспектам:

- лимитации границ в киберпространстве;
- проведения оперативно-следственных мероприятий по фактам злонамеренного и враждебного использования информационно-коммуникационных технологий.

При исследовании проблем информационной безопасности, анализе применения правовых норм для ее обеспечения и правового регулирования чаще всего обращают внимание на распространение фундаментальных принципов (гуманитарных, нераспространения, собственности, свободы слова, защиты личности и т. д.) на киберпространство. Это, как правило, интересно, но при этом рассматриваются лишь частные вопросы, не образуя целостного подхода.

Другой поиск подходов к правовому регулированию в киберпространстве строится исходя из аналогий, но такие аналогии не всегда работают. В настоящее время в результате стремительного развития цифровых технологий проблема настолько усложнилась, что рассматривать это пространство как целое разумно только с философской точки зрения, а практика требует существенно большей детализации<sup>1</sup>.

Однако, так как киберпространство сознательно строилось и развивалось людьми, последовательно усложняясь, то мы знаем, как оно устроено и на какие объекты реального мира оно опирается. В силу этой специфики киберпространства мы можем рассматривать его виртуализацию «послойно», по мере удаления от реального мира, что дает

---

<sup>1</sup> *Пилюгин П. Л., Сальников А. А.* Перспективы применения международных правовых норм в киберпространстве / В сб.: Девятый международный форум «Партнерство государства, бизнеса и гражданского общества при обеспечении международной информационной безопасности»: Сборник материалов. М.: МГУ, 2015. С. 120–140.



нам возможность понять, как воздействовать на это пространство.

При анализе киберпространства и в частности глобальной сети для упрощения рассматриваемых задач используют многоуровневую модель ISO/OSI или более простую модель TCP/IP, которая лежит в основе сети интернет. Здесь мы рассмотрим модель TCP/IP ввиду ее большей простоты и достаточности для демонстрации «послойной» виртуализации киберпространства. При этом отметим, что сеть интернет создавалась для транспорта пакетов информации – интернет пакетов (IP трафика) и для наглядности используем аналогию с транспортными сетями.

Отметим также, что киберпространство всегда связано с реальным миром, так как вся история развития глобальной сети связана с получением прибыли из предоставления транспортных услуг: с одной стороны, за счет наращивания объемов трафика, а с другой за счет оказания различных услуг, которые и стимулировали развитие объемов трафика.

Рассмотрим послойно модель глобальной сети<sup>1</sup>.

*Канальный уровень* – это реальные объекты: медные провода, физическая волоконная оптика, спутники связи, витая пара, устройства сопряжения, простейшие коммутаторы и т. д. и правила их соединения. По аналогии можно привести в качестве примера автомобильные или железные дороги. Сюда же можно отнести (с учетом их специфики) морские и речные пути или воздушное пространство для авиасообщений.

---

<sup>1</sup> Там же.

*Сетевой уровень* – это уровень организации взаимодействия линий связи и передачи по ним пакетов информации. Этот уровень описывает построение сети и он также обладает физическими устройствами, зачастую для удобства совмещенными с оборудованием канального уровня – это маршрутизаторы и коммутаторы. На этом уровне физические устройства реализуют правила движения по линиям связи – сетевые протоколы маршрутизации. В качестве аналогии можно рассматривать, как элементы транспортных средств, так и средства управления движением. Например, для ж/д это вагоны, контейнеры, системы и устройства управления движением (стрелки, подстанции и т. д.) и пр.

*Транспортный уровень* – это уровень более сложных протоколов, обеспечивающих через сеть информационный обмен между отдельными устройствами, прежде всего серверами и персональными компьютерами (точнее их компонентами, отвечающими за информационный обмен). В качестве аналогии можно рассматривать средства транспортных перевозок (например: поезда и корабли) и организацию грузооборота между отправителями и получателями груза, организацию пассажиропотока между вокзалами, портами, аэродромами, почтовую службу и т. д.

*Уровень приложений* – по сути это и есть киберпространство, где взаимодействуют люди и созданные ими программы (в некотором смысле это уже искусственный интеллект), которым для реализации этого взаимодействия нужны и персональные компьютеры (или другие устройства вза-

имодействия человека с сетью) и сервера и т. д. Используя те же аналогии, здесь можно рассматривать торговлю, путешествия и пр., что является услугами, которые реализуются с использованием различных транспортных путей.

Очевидно, что в основе всех этих уровней в киберпространстве лежат объекты реального мира. Казалось бы, все просто, однако каждый «слой» виртуализации вносит неопределенность в связь объектов киберпространства с реальным миром. Это хорошо видно на примере той же глобальной сети Интернет.

Действительно на «низшем» канальном уровне мы имеем дело с реальными линиями связи, размещение которых географически фиксировано, а устройства, с которыми они связаны, имеют уникальный адрес, присваиваемый производителем (MAC-адрес).

Однако на сетевом уровне появляется сетевой IP адрес (условный адрес источника и отправителя пакетов информации), он, строго говоря, связан его физическим адресом только во время сетевого соединения. Кроме того, этот адрес в IP пакете легко подделать, что не позволяет надежно идентифицировать отправителя этого пакета. Конечно, ряд пользователей могут арендовать такой адрес и на более длительное время, но это связано с издержками и необходимо только в отдельных случаях. В общем, группы таких адресов выделяются провайдерам, которые и распоряжаются ими по собственному усмотрению.

На транспортном уровне появляется дополнительный адрес: порт отправления и порт получе-

ния. Предполагалось, что он может точно указать именно те приложения (задачи или сервисы), которым нужны транспортные услуги. Но это верно для ряда приложений, которые обслуживают нужды самой сети и являются стандартами де-факто. Часто из-за нехватки адресного пространства (а иногда из соображений удобства и экономии) провайдерами используется техника преобразования адресов, основанная на использовании номеров портов, и за одним IP адресом может скрываться до 64000 устройств, различающихся именно портами! И в этом случае взаимосвязь «устройство-порт-сетевой адрес» существует только во время сетевого взаимодействия и фиксируется только на устройствах провайдера.

На уровне приложений все еще интереснее. Если на первых этапах развития сети, она представляла собой множество связанных устройств (хостов сети), которые обеспечивали разные сервисы (например, `www` или `ftp` сервера), то теперь кто может сказать, где реально находится `www.google.com` – точнее по какому адресу сети и на каком устройстве будет обрабатываться Ваш запрос? И если во время сетевого взаимодействия мы можем установить временный сетевой адрес, то на какой виртуальной машине в распределенной вычислительной сети центра обработки данных производится обработка Вашего запроса, не скажет никто, если это не предусмотрено специальными средствами регистрации.

Таким образом, хотя объекты и процессы в киберпространстве и имеют материальную основу, но по мере повышения уровня их абстракции их

связь реальным миром становится все более кратковременной и все более неопределенной.

Поэтому при воздействии киберпространства на реальные объекты должна происходить девиртуализация: сервис – информационный поток – физические сигналы – реальные объекты. Если вспомнить о создании «интернета вещей», то обеспечение информационной безопасности реального мира становится все более важной и сложной задачей из-за неоднозначности такой виртуализации. И наиболее «болезненными» точками воздействия на реальный мир являются объекты способные вызвать значительный ущерб – гуманитарные, экономические, экологические катастрофы, военные конфликты и т. д.<sup>1</sup>

Изначально сеть Интернет создавалась как федерация сетей, т. е. принципы федеративного устройства и понятие границ заложены в нее изначально. Со временем, так как сеть начала развиваться с территории одной страны, в качестве самоорганизации появились центры ее управления. Причем эти центры (ICANN, IANA, региональные регистратуры и т. д.) не являются субъектами международного права и фактически ограничивают суверенитет государств в киберпространстве<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> The Russia – U.S. Bilateral on Cybersecurity – Critical Terminology Foundations // <http://www.eastwest.ngo>

<sup>2</sup> См. подр.: *Стрельцов А. А.* Основные направления прогрессивного развития международного права вооруженных конфликтов применительно к киберпространству // *Право и государство: теория и практика.* 2014. № 3 (111). С. 75–88.

Как уже упоминалось выше, введение виртуальных границ в киберпространстве, т. е. проведение некоторой воображаемой линии в воображаемом мире трудно связать с объектами реального мира. Однако на уровне физических процессов, линий связи и устройств мы можем контролировать передачу информации в киберпространстве.

Если использовать приведенную выше аналогию низших уровней киберпространства с транспортной системой, то на «цифровой» границе должна быть «цифровая» таможня, которая не имеет целью обязательно проверить каждый груз (пакет информации), но может проверить легитимность информационного потока.

Примером такой «цифровой» границы в киберпространстве, например, являются ограничения на использование «недоверенного» программного обеспечения. Т. е. для обеспечения информационной безопасности любое программное обеспечение должно быть сертифицировано национальными органами сертификации.

В глобальной сети на канальном уровне для передачи информации используются сети национальных операторов связи, которые зачастую также являются провайдерами сети интернет, т. е. организуют и сетевое взаимодействие. И если не вдаваться в технические подробности, то для получения ими прибыли должен быть обеспечен свободный обмен трафиком между различными экономическими субъектами, собственниками этих сетей с учетом их экономических предпочтений. Такой обмен трафиком организуется операторами, но

может контролироваться и управляться государством.

Причем речь идет не о внедрении специальных технических средств контроля, а о регулировании специального технического протокола граничного межсетевого обмена BGP (border gateway protocol), который в случае транснационального обмена трафиком может стать предметом международных соглашений.

Библиографический список:

1. Международное право / Под ред. К. А. Бекашева. М.: Простпект, 2015.

2. *Пилюгин П. Л., Сальников А. А.* Перспективы применения международных правовых норм в киберпространстве / В сб.: Девятый международный форум «Партнерство государства, бизнеса и гражданского общества при обеспечении международной информационной безопасности»: Сборник материалов. М.: МГУ, 2015.

3. *Стрельцов А. А.* Основные направления прогрессивного развития международного права вооруженных конфликтов применительно к киберпространству // Право и государство: теория и практика. 2014. № 3 (111).

# СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ И КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ

**I. G. SHABLINSKIY**

*National Research University «Higher School of Economics»*

## PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE IN THE FIELD OF PERSONAL DATA PROTECTION

**Keywords:** new legislation; personal data; operators; data transfers; in fragment of rights of the subjects of personal data

**Abstract:** The article considers the most massive problems of current legislation on personal data. Author investigates some sorts of infringement of rights of the subjects of personal data. For instance: appropriate technical and organizational measures not be taken against unauthorized or unlawful processing of personal data and against accidental loss or destruction of, or damage to, personal data. Operators sometimes does not use appropriate measures to ensure data integrity (for electronic processing), including the installation of virus protection software and firewalls, adopting encryption for data transfers.



**U. A. MELIKOV**

*National center of legislation under the President of  
Republic of Tajikistan*

## **ADAPTATION OF CREATIVE COMMONS IN TAJIKISTAN**

**Keywords:** internet; law; object; information; author; access; user

**Abstract:** Author analyzed in the article the possibilities to use and adaptation license Creative Commons in the Republic of Tajikistan. According practice use of license Creative Commons in the Republic of Tajikistan has not conflict with legislation. Adaptation license Creative Commons in the other countries had good result. The adaptation and implementation license Creative Commons in the Republic of Tajikistan can to contribute for development creative society.

**Y. S. BIKBULATOVA (KOZHEVNIKOVA)**

*National Research University «Higher School of Economics»*

## **PROBLEMS OF IMPROVING INFORMATION AND LEGAL REGULATION OF RELATIONSHIPS FORMED WITH THE USE OF CLOUD TECHNOLOGIES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Keywords:** internet; information law; cloud technologies

**Abstract:** Today we are experiencing an epochal transformation in the field of information processing, which develops in the same scenario as in the field of electric lighting a hundred years ago: information systems provided in a stationary "material" mode are being replaced by remote provision of virtualized information resources via the Internet. The article is devoted to the consideration of the main problems of improving the information and legal regulation of relations that are formed when using cloud technologies in the Russian Federation.

**O. A. OKOLESNOVA**

*National Research University «Higher School of Economics»*

## **ELECTRONIC GOVERNMENT AS NEW INFORMATION LEGAL MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT**

**Keywords:** law; modernization; open government; information technology; e-government; electronic state; governmental management

**Abstract:** In connection with the increase in the intensity of information management processes at all levels of management focus in the content of open government is actively shifting towards e-government. E-

government as a new form of organization of public authorities has the feature extensive use of information and communication technologies. This information technology is becoming a key factor in the transformation and optimization of the activities of state bodies and public organizations worldwide.

**I. V. PETRIN**

*National Research University «Higher School of Economics»*

## **LEGAL REGULATION OF PUBLIC DISCUSSION OF BILLS IN ELECTRONIC FORM**

**Keywords:** information society; electronic democracy; internet; public control; information law

**Abstract:** The subject of this article is public relations related to public discussion of bills in electronic form. Within the framework of this article, the genesis of legal regulation of this social relationship will be explored and some practical and legal problems in the field under investigation will be revealed.

**A. A. STRELTSOV**

*Moscow State University named after M. V. Lomonosov*

**P. L. PILYUGIN**

*Moscow State University named after M. V. Lomonosov*

**INFORMATION SECURITY,  
JURISDICTION AND BOUNDARIES  
IN CYBERSPACE: PROBLEMS  
OF INFORMATION AND  
LEGAL REGULATION**

**Keywords:** information law; information security; digital sovereignty; digital boundary; protocols of cross-border exchange

**Abstract:** One of the significant factors complicating the solution of information security problems is that the object is "cyberspace", which is a virtual reality. The article is devoted to the consideration of issues of jurisdiction and boundaries in cyberspace.

## ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ

– журнал публикует материалы (научные статьи, научные обзоры, научные рецензии и отзывы) по фундаментальным и прикладным проблемам авторского права, информационного права, права интеллектуальной собственности;

– все представленные к публикации материалы в обязательном порядке проходят научное рецензирование с целью их экспертной оценки. Рецензентами выступают признанные специалисты (члены редакционной коллегии журнала и сторонние эксперты) по тематике рецензируемых материалов, имеющие в течение последних трех лет публикации по тематике рецензируемой статьи. Рецензия хранится в издательстве и в редакции в течение пяти лет;

– в журнале печатаются материалы, ранее не опубликованные и не предназначенные к одновременной публикации в других изданиях; автор может опубликовать в одном номере журнала не более одного материала; все материалы проверяются на наличие плагиата;

– плата за публикацию материалов не взимается; авторам гонорар не выплачивается;

– элементы издательского оформления материалов включают: сведения об авторах; заглавие материала; подзаголовочные данные; аннотацию (на русском и английском языке); ключевые слова (на русском и английском языке); приложения; обязательный пристатейный библиографический список, оформлен-

ный в соответствии с правилами журнала; допускается использовать дополнительные элементы издательского оформления; представляются также на английском языке: название статьи, аннотация, ключевые слова, фамилия, имя, отчество автора(ов); отдельно необходимо указать контактный телефон и адрес электронной почты для оперативной связи, адрес с индексом для отправки номера журнала. При опубликовании научной статьи на русском языке обязательным является наличие ключевых слов и аннотации на русском и английском языках, при опубликовании научной статьи на иностранном языке, обязательным является наличие ключевых слов и аннотации на русском и иностранном языках;

- объем материала не должен превышать 1 п. л. (40 000 знаков);

- редакция журнала направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ. Редакция журнала направляет копии рецензий в Министерство образования и науки Российской Федерации при поступлении в редакцию соответствующего запроса;

- электронные носители и рукописи авторам не возвращаются;

- аннотации материалов, ключевые слова, информация об авторах будут находиться в свободном доступе на сайте Кафедры, в системах цитирования на русском и английском языках после выхода журнала; через год после выхода номера журнала его полнотекстовая версия будет размещена на сайте Кафедры.

Полный текст Правил представления рукописей авторами размещен на сайте [www.unescochair.ru](http://www.unescochair.ru)

Учредитель и издатель:  
АНО «Творческий центр ЮНЕСКО»  
117279, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая,  
д. 55А, каб. 112.

Адрес редакции: 117279, г. Москва,  
ул. Миклухо-Маклая, д. 55А, каб. 112.

Почтовый адрес: 123022, г. Москва,  
Б. Трехсвятительский пер., д. 3, каб. 436,  
Кафедра ЮНЕСКО

[www.unescochair.ru](http://www.unescochair.ru)  
[unesco.chair.copyright@mtu-net.ru](mailto:unesco.chair.copyright@mtu-net.ru)

Подписано в печать 28.06.2016 г.  
Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная.

Объем 7,5 п. л.

Тираж 300 экз. Заказ 28.

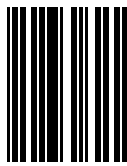
Отпечатано в типографии НОУ «ПМБ ЕГУ».  
107031, г. Москва, ул. Рождественка, д. 12.

Свободная цена.

ISSN 2225347-5



9 772253 47000



1 6 0 0 2