

ЭЛЕКТРОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ДОСТУП
К НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
В ЭЛЕКТРОННОЙ СРЕДЕ



СБОРНИКИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ БИБЛИОТЕКИ

Серия «Электронное законодательство»

Выпуск 1

ЭЛЕКТРОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:

ДОСТУП
К НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
В ЭЛЕКТРОННОЙ СРЕДЕ

Сборник статей
международной научно-практической конференции



Санкт-Петербург
ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина»
2011

ББК 67.911.16я43
ББК 67.401.114я43
УДК 340

Научный редактор сборника:
Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, профессор, СПбГУ

Редакционная коллегия сборника:
К. Н. Княгинин, канд. юрид. наук, *Д. А. Савельев*, канд. юрид. наук,
Президентская библиотека;
А. С. Будаков, *В. Г. Соколов*, ФСО России;
В. Б. Наумов, канд. юрид. наук, доцент, СПбГУ, компания Salans

Серия «Электронное законодательство».
Основана в 2011 г.

Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина (Санкт-Петербург).

Сборники Президентской библиотеки / Президент. б-ка им. Б. Н. Ельцина. – СПб. : ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2011 – .

Серия «Электронное законодательство». – 2011.

Вып. 1 : Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. *Н. А. Шевелёва*, д-р юрид. наук, проф. – 2011. – 306 с.
ISBN 978-5-905273-09-4.

В сборнике опубликованы материалы международной научно-практической конференции «Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде», прошедшей 14 апреля 2011 года в ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина». Соорганизаторами конференции выступили Президентская библиотека и ФСО России. В сборнике раскрываются становление, развитие и перспективы правовой информатизации в России, проблемы опубликования правовых актов в электронной форме, вопросы создания правовых баз данных и предоставления доступа к ним, особенности обработки и поиска правовой информации. Сборник адресован студентам и аспирантам, ученым, а также юристам и специалистам, занимающимся правовой информацией.

ББК 67.911.16я43
ББК 67.401.114я43
УДК 340

- © ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина», 2011
© Коллектив авторов, 2011

Электронная версия настоящего издания является свободно распространяемой. Любое лицо вправе безвозмездно воспроизводить и доводить до всеобщего сведения в электронной форме настоящее издание на весь срок охраны авторского права и на территории всего мира при условии некоммерческого характера использования, сохранения целостности всего издания, указания имен авторов, первоначального адреса публикации: www.prlib.ru, и данного абзаца, содержащего настоящие условия использования произведения. Осуществление указанных действий означает принятие настоящих условий.

ISBN 978-5-905273-09-4

СОДЕРЖАНИЕ

Вершинин А. П.

Введение	11
----------------	----

Исаков В. Б.

Три эпохи официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов.....	14
--	----

Можно разграничить три эпохи, которые прошел процесс официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов. В течение ближайших 7–10 лет электронная форма официального опубликования нормативных правовых актов будет признана основной, а бумажная – вторичной, вспомогательной

Будаков А. С.

Государство и правовая информация в электронном виде: состояние и перспективы	19
---	----

На повестку дня выходит задача постепенной трансформации государственной системы распространения правовых актов в электронном виде в общенациональную правовую информационную систему – государственную систему правовой информации (www.pravo.fso.gov.ru). Основным содержанием перехода должно стать использование современных информационных технологий, электронного вида документа на всех этапах

Бачило И. Л.

Публичные библиотеки как центры общественного достояния правовой информации	24
---	----

Понятие правового информационного ресурса по критериям: доступа к информации, субъект создания, субъект потребления, по целевому признаку потребления. Гражданское общество на стадии информатизации. Библиотеки как центры ПИ. Как расширить фронт работы с правовой информацией?

Миронова И. И.

Статус электронных копий нормативных правовых документов. Проблемы доступа к официальным текстам документов	37
---	----

В России де-факто сложилась устойчивая и достаточно логичная система распространения правовой информации, основу которой составляют негосударственные компании и их дистрибьюторские сети, обслуживающие бизнес и госструктуры, и библиотеки, обслуживающие преимущественно граждан. Этому способствует высокотехнологичная индустрия производства и распространения электронных систем правовой информации, развитие которой шло и идет исключительно по инновационному сценарию: конкуренция, самые современные информационные технологии, используются только собственные разработки. Вместе с тем мы не избежали противоречий, заблуждений, парадоксов и вопросов времен «электронного государства»

Ткаченко Н. В.

Проблемы применения положений четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации в отношении баз данных правовой информации	43
--	----

С одной стороны, нормы ГК РФ о праве изготовителя БД защищают интересы правообладателя, с другой – фактически сводят на нет все положительные моменты отказа от охраны авторских и исключительных прав на нормативные правовые акты и иную официальную правовую информацию. Обнародованный 6 декабря 2010 года проект изменений в ГК РФ существенно усложняет текущую непростую ситуацию

Авакян Е. Г.

Опыт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по предоставлению доступа к решениям арбитражных судов Российской Федерации	46
---	----

ВАС РФ решил задачу автоматизации процессов прохождения судебного дела в арбитражном суде и создания полнотекстового глобального электронного банка судебных актов. Арбитражная система Российской Федерации переходит от информационно-справочного электронного документооборота к электронному документообороту, имеющему процессуальное значение. Россия вступила в новую эпоху – эпоху электронного процесса

СЕКЦИЯ

«Актуальные организационные и правовые вопросы обеспечения доступа к нормативно-правовой информации в электронной среде»

Волков А. А.

Основные направления развития Государственной системы правовой информации.....	54
--	----

Исаев Н. Н.	
ГАС «Законотворчество» как основа «электронного парламента» – состояние и перспективы развития.....	59
Сидорчук И. П., Охрименко А. А., Григорьев А. А.	
Перспективы использования электронных информационных технологий в развитии законодательства Республики Беларусь.....	66
Морозов А. В.	
Роль Минюста России в формировании единого пространства электронной правовой информации	77
Михайленко С. Г.	
Правовые и организационные вопросы обеспечения доступа к правовой информации в Республике Беларусь	83
Ковальчук В. Э.	
Практические результаты развития Системы правовой информации Ленинградской области	89
Восканян Э. А.	
Создание национального электронного архива правовой памяти: задача библиотек или государства? К постановке вопроса.....	93
Вус М. А.	
К вопросу о правовой терминологической лексике.....	100
Мейнцер А. П.	
Организация взаимодействия в электронном виде между органами власти и гражданами: электронное опубликование документов в Администрации Санкт-Петербурга, подача документов на апостилирование в Главное управление Минюста по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, подача жалоб на действия судей в арбитражные суды.....	103
Избачков Ю. С., Рыбак К. Е.	
Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы доступа экспертов к проектам нормативно-правовых актов	106
Мелешкин И. Г.	
Опыт компаний, занимающихся информационно- правовыми системами, по организации доступа к нормативно-правовой информации через Интернет.....	110

Авдеев А. Н., Разумов А. А.	
Принципы организации нормативно-правовой информации в электронной форме и их реализация в информационных системах публичного доступа	114
Денисов И. С.	
Электронное правосудие и доступ граждан к правовой информации.....	119
Ярков В. В., Незнамов А. В.	
Региональное электронное законодательство: некоторые проблемы на примере Свердловской области	124
Ворожбит С. П.	
Исключительные интеллектуальные права на базы данных.....	131
Савельев Д. А.	
Правовая информация как основа для принятия юридических решений.....	135
Захаренков В. М.	
Обеспечение свободного доступа к правовой информации.....	141
Чубукова С. Г.	
Проблемы реализации права на доступ к официальной информации	145
Иванова Е. В.	
О создании электронных банков данных, обеспечивающих деятельность сведущих лиц в уголовном процессе России	149
Пономаренко А. В.	
Правовое регулирование государственного сегмента в сети Интернет.....	155
Слободнюк С. Л.	
Электронная среда в современной правовой реальности: проблема онтогносеологического статуса	158
Варенцов М. А., Екимов И. А.	
Возможности образовательных порталов в сети Интернет и электронных библиотек в правовом информировании населения	162

Волков Д. В., Хомяков И. Д. Роль электронных библиотек в правовом информировании граждан	167
---	-----

Проскурякова М. И. Представление информации о конституции государства в сети Интернет: сравнительный анализ отечественных и зарубежных веб-сайтов	171
---	-----

СЕКЦИЯ

«Совершенствование технологий создания, обработки, поиска и предоставления доступа к электронной правовой информации»

Королёв С. М., Благовещенский Н. Ю. Практика ведения регистров в системе «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно- телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации	184
--	-----

Радиванович Н. Н. Информационно-правовые ресурсы Республики Беларусь	196
--	-----

Пелевин А. М. Единая платформа агрегации нормативных документов государственных органов и органов местного самоуправления (Предпосылки создания системы «Право.ru»)	203
---	-----

Добрынин В. Ю., Матвеев А. А. SORNIA: система семантического поиска и анализа текстовых коллекций – опыт поиска в коллекции правовых документов США	207
---	-----

Ткаченко Н. В. Статистический анализ федеральных законов на основе баз данных правовой информации	220
--	-----

Поздняков М. Л. О концепции справочно-правовых систем	227
---	-----

Дюков А. В. Организация доступа к правовой информации в органах внутренних дел	230
---	-----

Синицына М. А.	
Современные механизмы работы с правовой информацией в справочных информационно-правовых системах.....	236
Самков Е. Ю.	
Технология предоставления доступа к текстам судебных документов в ГАС РФ «Правосудие».....	240
Алеев В. А.	
Технология создания нормативно-правовой информации в электронном виде и предоставления к ней доступа	245
Диас Т. Н., Шишмолина Е. Н.	
Интернет как источник правовой информации.....	248
Сибаров К. Д.	
Сравнение различных видов поиска на примере правовых поисково-справочных систем «Кодекс», «КонсультантПлюс» и «Гарант»	263
Шлыкова Н. В., Попович П. Н.	
Создание и развитие системы «Документ-СНГ» (О создании и развитии информационной системы поддержки органов государственной власти по вопросам межгосударственных отношений на постсоветском пространстве)	267
Курцер А. Е., Цветков А. А.	
Принципы организации информационной системы электронного законодательства: технологические аспекты.....	271
Ульева Л. А.	
Доступность справочно-правовой информации в контексте развития Волгоградского региона	278
Сбоев А. Г.	
Технологии доступа к юридическим документам на примере корпоративной информационной системы ГАС «Выборы».....	289
Разумовская Е. А.	
Технологические вопросы обработки и использования правовой информации на примере сайтов и автоматизированных рабочих мест	295

Булгакова Е. В.

Опыт организации доступа к правовой информации
через «Правовой инкубатор» 301

Голубева О. О.

Опыт создания регионального информационного ресурса
«Законодательство Республики Карелия» 304

Список используемых сокращений

АПК РФ	– Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
АРМ	– автоматизированное рабочее место
БД	– база данных
ВТО	– Всемирная торговая организация
ВАС РФ	– Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ГК РФ	– Гражданский кодекс Российской Федерации
ГОСТ	– государственный стандарт
ГПК РФ	– Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ЕврАзЭС	– Евразийское экономическое сообщество
ИГП РАН	– Институт государства и права Российской академии наук
ИСС	– информационно-справочная система
ИФЛА	– Международная федерация библиотечных ассоциаций и учреждений
МВД России	– Министерство внутренних дел Российской Федерации
НИР	– научно-исследовательская работа
НПА	– нормативный правовой акт
НТЦ	– научно-технический центр
ОКР	– опытно-конструкторская работа
ПЦПИ	– публичные центры правовой информации
РГБ	– Российская государственная библиотека
СНГ	– Содружество Независимых Государств
СНиП	– строительные нормы и правила
СУБД	– системы управления базами данных
ФАПСИ	– Федеральное агентство правительственной связи и информации
ФГУП	– федеральное государственное унитарное предприятие
ФЗ	– федеральный закон
ФСО России	– Федеральная служба охраны Российской Федерации
ФЦП	– федеральная целевая программа
ЮНЕСКО	– Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

ВВЕДЕНИЕ

Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина призвана на основе современных технологий создавать, объединять, хранить важнейшие государственные информационные ресурсы и обеспечить к ним самый широкий и равный доступ граждан России.

Содержание информационных ресурсов Президентской библиотеки составляют история, теория и практика российской государственности, а также русский язык как государственный язык Российской Федерации. Эти знания служат развитию правового государства, формированию гражданского общества, воспитанию гражданственности и патриотизма.

В составе электронного фонда библиотеки представлены законы и другие правовые акты, которые отражают практику российской государственности и служат реализации основных прав граждан. Основу этого свода представляют собой Конституция России, конституции и уставы субъектов Российской Федерации.

С учетом того, что Президентская библиотека обеспечивает доступ к документам в электронной среде, предметом нашей заботы являются вопросы развития электронных систем правовой информации.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации¹ к основным направлениям ее реализации, в частности, отнесено создание системы общественных центров доступа населения к государственным информационным ресурсам, в том числе государственной системы правовой информации. Несколько важных положений сформулировано

¹ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // «Российская газета». № 34. 16.02.2008.

в государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»¹. В государственной программе указано, что использованию потенциала информационных технологий препятствуют разрозненность государственных информационных ресурсов, невозможность сопоставить данные, содержащиеся в этих ресурсах, а также значительное дублирование информации. Необходимо обеспечить полноту, достоверность, актуальность и доступность официальной правовой информации в электронном виде, в том числе за счет модернизации механизмов официального опубликования правовых актов, интеграции систем информационно-правового обеспечения органов государственной власти. Совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере будет обеспечиваться постоянным мониторингом законодательства Российской Федерации, актуализацией нормативных правовых актов, приведением их в соответствие с требованиями текущих потребностей информационного общества и международными нормами права. Реализация мероприятий по развитию государственной системы правовой информации должна создать оптимальные условия максимально полного удовлетворения информационных потребностей государственных и общественных структур, предприятий, организаций, учреждений и граждан в использовании правовых актов на основе эффективной организации и использования информационно-правовых ресурсов с применением современных информационных технологий.

Способы реализации этих положений нуждаются в обсуждении, конкретизации и правовом обосновании. Особенно с учетом того, что Концепция правовой информатизации в России разработана в первой трети 1990-х, а законодательство об информации и информационные технологии в последние годы обновляются или, как мы привыкли говорить, модернизируются.

Настоящим изданием Президентская библиотека открывает еще одну серию своих сборников (первый сборник другой серии, посвященной вопросам теории и практики создания и функционирования электронных библиотек, вышел в 2010 году). В серии «Электронное законодательство» мы рассчитываем публиковать результаты научно-практических изысканий в области создания, использования, хранения правовой информации, а также по вопросам правового регулирования отношений по поводу информации в электронной среде. В данном сборнике опубликованы статьи, представленные на конференцию, прошедшую 14 апреля 2011 года в Президентской библиотеке. Структура сборника составлена с учетом организации работы конференции.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

В первой части представлены статьи по темам, обсуждавшимся на пленарном заседании. Группировка прочих статей произведена на основе тематики секционных заседаний, проводившихся в рамках конференции: работы велись в секции по организационно-правовым вопросам и в секции по технологическим вопросам обеспечения доступа к правовой информации в электронной среде.

А. П. Вершинин,
доктор юридических наук, профессор,
генеральный директор
Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина

Три эпохи официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

В. Б. Исаков*

В условиях бурного развития информационных технологий, успешно завоевывающих бизнес, образование, государственное управление, широко вторгающихся в жизнь рядовых граждан, необходимо представлять себе, какие стадии прошел процесс официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов и в каком направлении он будет с большой вероятностью развиваться дальше¹.

На наш взгляд, в официальном опубликовании (обнародовании) велений власти (на ранних стадиях это были защищаемые властью обычаи, судебные и административные прецеденты, затем – нормативные правовые акты) можно разграничить три разных эпохи (см. рис. 1).

Первую эпоху можно назвать **добумажной**. Ее условные хронологические рамки – от появления письменности до XI–XII вв. нашей эры. Это период, когда для закрепления и передачи официальной информации используются скалы, камни, стены домов, папирус, глиняные, деревянные и восковые дощечки, пергамент (выделанные шкуры животных), ткани, шелк и т. д. Так, например, один из древнейших памятников права, свод законов Вавилонии, созданный в конце царствования царя Хаммурапи (около 1760 века до н. э.), представляет собой текст, нанесенный клинописью на диоритовой стеле². Другой всемирно известный памятник права, Законы Двенадцати Таблиц, был записан на 12 деревянных досках (таблицах). Эти таблицы выставлялись

* *Исаков Владимир Борисович*, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

¹ В данной статье не анализируется различие между понятиями «опубликование» и «обнародование», хотя юридический смысл этих понятий, конечно же, не одинаков.

² См.: Хрестоматия по истории Древнего Востока. – М. – 1963. – С. 196–219.

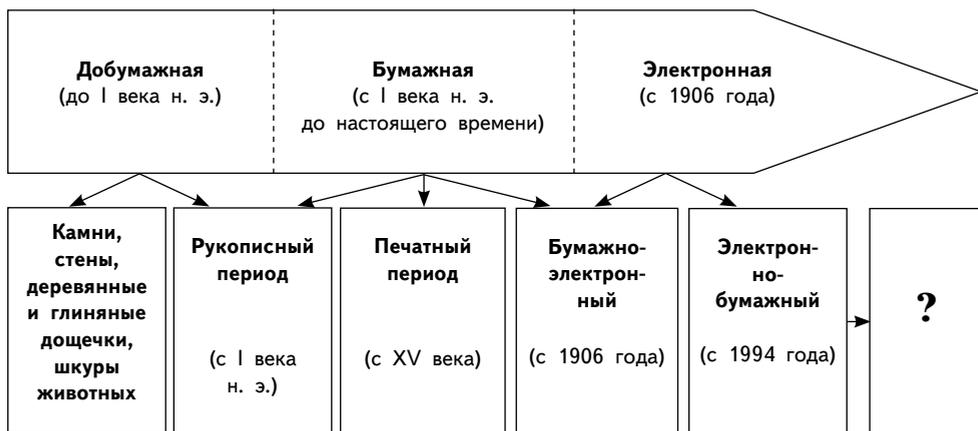


Рис. 1. Три эпохи и пять периодов официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

публично на римском Форуме с тем, чтобы никто не мог отговориться незнанием законов. В силу недолговечности носителя оригиналы 12 таблиц до нас не дошли, но их текст восстановлен по упоминаниям и ссылкам, содержащимся в работах римских юристов¹.

Основным писчим материалом в Европе и на Ближнем Востоке долгое время был папирус, который производился в Египте и оттуда развозился по всему тогдашнему «цивилизованному миру». Около VIII века н. э. папирус стал утрачивать свое значение, его постепенно заменил пергамент, получаемый путем выделки кож различных животных, – телят, овец, коз. Материал «пергамент» получил свое название по имени города Пергам в Малой Азии, где он имел широкое применение. Изобретателем пергамента считается царь Пергама Эвмен II (197–159 гг. до н. э.).

Согласно китайским летописям, бумага была изобретена в 105 году н. э. китайским чиновником Цай Лунем, которому якобы подала идею оса, строящая гнездо. Скорее всего, это красивый исторический миф. Современными исследованиями установлено, что бумагу в Китае делали и до Цай Луня. Так или иначе, примерно в I веке нашей эры сделала свои первые шаги эпоха распространения бумаги. Но до полного торжества бумаги как средства официального опубликования нормативных правовых актов, конечно же, было еще далеко.

Примерно в VII веке н. э. процесс производства бумаги становится известным в Японии и Корее, и от них, скорее всего, попадает к арабам. В XI–XII вв. бумага появляется в Европе, где становится заменой дороговому

¹ См.: Хрестоматия по истории Древнего Рима под редакцией В. И. Кузищина. – М. – Высшая Школа. – 1987.

пергаменту животного происхождения. Таким образом, нижнюю границу **бумажной эпохи** официального опубликования можно установить примерно на уровне XI–XII вв. нашей эры.

Бумажная эпоха, конечно же, неоднородна. В ней можно выделить «рукописный» период, продолжающий традиции распространения официальной информации на папирусе и пергаменте, и период «индустриальный», начавшийся с изобретения книгопечатания в 1450–1455 гг. Любопытно, что первая изготовленная типографским способом печатная книга, Библия Гутенберга, была частично напечатана на бумаге, частично – на пергаменте, символически объединив в себе обе эпохи – текущую бумажную и уходящую пергаментную¹.

Несколько столетий бумажной эпохи официального опубликования нормативных правовых актов сопровождались непрерывным развитием и совершенствованием как технологии производства бумаги, так и технологии печати и полиграфии. Бумагу иногда образно называют «хлебом промышленности», и в этом нет большого преувеличения: именно бумага как основной носитель информации сформировала современную экономику и культуру, можно сказать, создала современную мировую цивилизацию.

Но никакое господство не бывает вечным. В 30-х годах XIX века был изобретен электрический телеграфный аппарат. В 1850 году – создан буквопечатающий телеграфный аппарат. И хотя и в том, и в другом аппарате еще присутствовала бумажная телеграфная лента, сам способ передачи информации на расстояние не имел ничего общего с бумагой. В такой форме свои первые шаги сделала **электрическая (электронная) эпоха** передачи информации.

Начало эпохи электрического (электронного) опубликования (обнародования) нормативных правовых актов в России можно установить достаточно точно: это 1906 год. Именно в этом году в Своде законов Российской империи появилась следующая норма: «Въ самомъ издаваемомъ законѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ»². Другими словами, в 1906 году в России была признана возможность передачи правовой информации по телеграфу, при этом информация сохраняла свой правовой статус и официальное значение.

Электронная форма официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов вошла в жизнь благодаря целому ряду преимуществ, которые сегодня достаточно очевидны:

- 1) высокая скорость передачи информации;

¹ История книги / Под ред. А. А. Говорова и Т. Г. Куприяновой. – М. – Издательство МГУП «Мир книги». – 1998. – глава 7.

² Свод законов Российской империи. – Том 1. – Часть 1. – Раздел 1. – Глава 9. – С. 6–7. (Электронная версия).

- 2) относительная (по сравнению с бумагой) дешевизна;
- 3) удобство хранения правовых документов в электронном виде;
- 4) простота и легкость доступа к правовым информационным ресурсам, удобство поиска необходимой информации;
- 5) возможность неограниченного копирования правовой информации без потери качества и т. д.

Подробный анализ развития регулирования электронной формы передачи информации в советском и российском законодательстве не входит в задачи настоящей статьи. Отметим лишь, что в Законе РСФСР от 13 июля 1990 года № 89-1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами» порядок официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов выглядел следующим образом (Статья 2): «Опубликование законов РСФСР и других актов, указанных в статье 1 настоящего Закона, в «Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР» и газете «Российская газета» является официальным опубликованием... Акты Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и его органов могут быть также опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, разосланы соответствующим государственным и общественным организациям»¹. Как видим, формы передачи законодательной правовой информации в электронном виде в этом законе существенно расширились: к передаче по телеграфу добавилось обнародование по телевидению и радио.

Приведенные примеры позволяют увидеть, что переход от бумажных носителей к электронным происходит не одномоментно. Между добумажной и бумажной, между бумажной и электронной эпохами официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов присутствует достаточно продолжительный переходный период, когда одни технологии постепенно вступают в силу, а другие – поэтапно прекращают использоваться (на рисунке 1 это обстоятельство отражено пунктирной линией).

Свои периоды и этапы имеет, по-видимому, и наступающая электронная эпоха официального опубликования нормативных правовых актов. В настоящий момент можно с определенной долей уверенности разграничить два таких периода: до 1994 года и после 1994 года. Какое же важное событие произошло в 1994 году, позволяющее говорить о наступлении нового периода в официальном электронном опубликовании?

¹ Закон РСФСР от 13 июля 1990 года № 89-1 (в ред. от 27 декабря 1990 года) «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами» (Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 6. – ст. 93).

5 апреля 1994 года был издан Указ Президента Российской Федерации № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов». Этим документом Президент Российской Федерации прекратил издание информационного бюллетеня «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации» и учредил вместо него информационный бюллетень «Собрание законодательства Российской Федерации». Этим же указом Президент Российской Федерации признал официальный характер законов, распространяемых в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система» (п.п. 1, 2): «Федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и передаются для внесения в эталонный банк правовой информации научно-технического центра правовой информации «Система»... Тексты федеральных законов, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система», являются официальными»¹.

Обратим внимание на принципиально важный момент: Указом от 5 апреля 1994 года впервые в российской практике было признано **юридически равнозначным** существование и распространение законов на бумаге и в «машиночитаемой форме». Поэтому можно с уверенностью сказать, что принятие Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 года № 662 в России обозначило новый период эпохи официального электронного опубликования (обнародования) нормативных правовых актов.

Сегодня едва ли не каждый день приносит информацию о расширении сферы применения электронных технологий, переводе в электронную форму делопроизводства министерств и ведомств, документов Правительства Российской Федерации, органов законодательной и судебной власти. Со всей очевидностью приближается следующий принципиальный рубеж (мы полагаем, что он будет пройден в течение ближайших 7–10 лет), когда электронная форма официального опубликования нормативных правовых актов будет признана **основной**, а бумажная – вторичной, вспомогательной. Бумажная и электронная формы опубликования (обнародования) нормативных правовых актов, образно говоря, «поменяются местами». Данная перспектива ставит перед законотворческой и правоприменительной практикой, юридической наукой и образованием ряд конкретных задач, которые требуют осмысления, к реализации которых надо готовиться уже сегодня.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 года № 662 (в ред. Указов Президента РФ от 9 августа 1994 года № 1664, от 1 декабря 1995 года № 1207) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 11 апреля 1994 года. – № 15. – ст. 1173).

Государство и правовая информация в электронном виде: состояние и перспективы

*А. С. Будаков**

Правовая информатизация России в современной истории страны – относительно новое направление в жизнедеятельности государства и общества. Инициатором придания импульса работам по правовой информатизации России выступило Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. 28 июня 1993 года увидел свет Указ Президента Российской Федерации № 966, утвердивший Концепцию правовой информатизации России (далее – Концепция). Именно этот документ, оставаясь остроактуальным по нынешний день, задает основные направления реализации работ по данному направлению.

В Концепции определено, что главной целью правовой информатизации России является построение общенациональной правовой информационной системы, охватывающей все регионы, органы государственной власти и местного самоуправления. По своему содержанию она должна стать автоматизированной системой информационно-правового обеспечения правотворческой и правореализационной деятельности, правового образования и воспитания.

В Концепции определены основные участники создания системы:

- ФСО России – головной исполнитель работ;
- ФГУП «Научно-технический центр правовой информации «Система» ФСО России – центральный узел правовой информации;
- органы государственной власти – ответственные за формирование и сопровождение банков правовой информации.

В рамках реализации Концепции на сегодняшний день создана и успешно функционирует на всей территории страны Государственная система распространения правовых актов в электронном виде (далее – ГСРПА).

* *Будаков Александр Сергеевич*, начальник Управления обеспечения правовой информатизации Спецсвязи ФСО России.

ГСРПА основана на использовании государственных и муниципальных информационно-правовых ресурсов и предназначена для:

- обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов (далее – государственные органы) оперативной, официальной и достоверной правовой информацией в электронном виде;
- обеспечения государственных и муниципальных учреждений, органов местного самоуправления официальной и достоверной правовой информацией в электронном виде;
- обеспечения доступа иных организаций и физических лиц к правовым актам в электронном виде и повышения правовой культуры.

Информационной основой ГСРПА являются официальные тексты правовых актов и сведения о них, получаемые федеральными органами государственной охраны от государственных органов и органов местного самоуправления.

Технологической основой ГСРПА являются информационно-правовые системы, средства (системы) информационной безопасности и системы передачи данных (в том числе специальные и общего доступа), находящиеся в ведении федеральных органов государственной охраны, государственный интернет-сайт правовой информации (официальный интернет-портал правовой информации).

В ГСРПА обеспечиваются:

- сбор, накопление, обработка (заполнение регистрационной карточки, содержащей основные реквизиты правового акта, формирование междокументных гипертекстовых ссылок, создание текущих редакций правового акта, кодификация правовых актов, выделение ключевых слов и другие операции), актуализация, хранение, а также централизованное распространение правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления (в том числе в страны ближнего и дальнего зарубежья);
- обслуживание и поддержка интегрированного полнотекстового банка правовой информации (эталонного банка данных правовой информации), размещенного в центральном узле правовой информации;
- защита информации, находящейся в специальных информационно-правовых системах, включая использование механизма электронной цифровой подписи для подтверждения целостности и достоверности правовых актов в электронном виде.

При этом в обработке правовых актов принимают участие государственные органы и органы местного самоуправления, издающие правовые акты. Например: Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации и Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Федеральные органы государственной охраны организуют установку и обслуживание информационно-правовых систем в государственных органах, государственных и муниципальных учреждениях, органах местного самоуправления, публичных центрах правовой информации, а также проводят обучение и оказывают консультативную помощь.

Доступ граждан к правовой информации осуществляется посредством публичных центров правовой информации и в сети Интернет.

Учитывая тематику нашей конференции – доступ к правовой информации, – несколько подробнее о публичных центрах правовой информации (далее – ПЦПИ).

В 1998 году по инициативе Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, ФАПСИ и Минкультуры при участии Фонда правовых реформ начаты работы по созданию сети ПЦПИ на базе общедоступных библиотек. Первый ПЦПИ создан в областной библиотеке в Смоленске, затем в Российской государственной библиотеке и Российской национальной библиотеке.

Востребованность правовой информации гражданами, заинтересованность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления привели к активному росту количества ПЦПИ, значительному превышению запланированных показателей.

В последующие годы к этой работе подключились учебные заведения (сначала высшего образования, а потом и среднего), почтовые отделения.

С 2007 года создаются публичные центры доступа к российской правовой информации за рубежом на базе российских центров науки и культуры – загранпредставительств Росзарубежцентра (ныне – Россотрудничество). Они ориентированы в первую очередь на обеспечение информационно-правовых потребностей соотечественников, проживающих за рубежом, но востребованы и государственными органами и организациями, а также гражданами зарубежных стран.

Деятельность России по созданию ПЦПИ получила высокую оценку ЮНЕСКО.

Таким образом, ГСРПА сегодня это:

- более 1,74 млн правовых актов федерального и регионального уровней;
- 100%-ный охват субъектов Российской Федерации;
- около 10 тыс. корпоративных пользователей;
- более 19,5 тыс. публичных центров (пунктов доступа) к правовой информации на базе общедоступных библиотек, учебных заведений, почтовых отделений и т. п. на территории Российской Федерации;

- более 120 центров публичного доступа к российской правовой информации за рубежом;
- круглосуточный свободный доступ к российской правовой информации в сети Интернет.

Необходимо отметить, что все вышеизложенное не подразумевает исключительной монополии ФСО России в проведении работ по правовой информатизации России.

В соответствии с Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» принимаемые правовые акты размещаются на официальных сайтах этих органов.

Минюстом России совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации ведутся Федеральные регистры нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Необходимо отметить и роль лидеров негосударственного сектора правовой информатизации: «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс», в том числе в обеспечении функционирования публичных центров правовой информации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что определенные практические результаты в области формирования и распространения правовой информации в электронном виде достигнуты.

Однако на повестку дня выходит задача постепенной трансформации ГСРПА в общенациональную правовую информационную систему – Государственную систему правовой информации (далее – ГСПИ).

Основным содержанием перехода от ГСРПА к ГСПИ должно стать использование современных информационных технологий, электронного вида документа на всех этапах: от подготовки проекта правового акта до его официального опубликования и применения как государственными органами, так и гражданами России. Данный подход полностью соответствует таким современным понятиям, как «электронное государство», «электронное правительство».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 года № 1815-р утверждена Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». Одним из мероприятий программы является «Развитие государственной системы правовой информации». Исполнителем мероприятия определена ФСО России.

Для успешного развития ГСПИ необходимо решить вопросы:

- совершенствования нормативного регулирования различных аспектов информационно-правового обеспечения государственных органов и структур общества (в первую очередь официальности правовой информации в электронном виде);

- унификации и стандартизации форм хранения, предоставления и обмена правовой информацией в электронном виде;
- технологической поддержки нормотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на основе единых технологических и технических решений;
- создания системы официального опубликования правовых актов в электронном виде;
- развития инфраструктуры центрального узла правовой информации;
- обеспечения полноты, высокого уровня достоверности, актуальности и юридической обработки фондов официальной правовой информации;
- обеспечения широкого свободного доступа к официальной правовой информации.

Практические работы по развитию ГСПИ уже проводятся. В том числе:

- разработаны программные комплексы информационно-правовой поддержки правотворческой деятельности органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня. При этом необходима их тесная увязка как с существующими системами Государственной Думы, так и с перспективными, например: ГАС «Законотворчество»;
- разработан и введен в эксплуатацию официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.fso.gov.ru), который должен стать единым интегратором отечественного интернет-пространства правовой информации. Мы ожидаем, что к работе портала присоединятся многие участники правовой информатизации России, в том числе на региональном уровне.

Уже сегодня в работе портала принимают участие «Гарант», «Кодекс» и «КонсультантПлюс».

В ближайших планах находится и практическая реализация комплекса вопросов, связанных с официальным опубликованием правовых актов в электронном виде.

Мы полагаем, что ГСПИ будет состоять из набора функциональных подсистем, каждая из которых будет представлять собой сложную самостоятельную систему, функционирующую по единым нормативно-организационным и технологическим принципам, что в целом позволит обеспечить использование правовой информации в электронном виде на всех этапах ее существования и реализацию Концепции правовой информатизации России в полном объеме.

Публичные библиотеки как центры общественного достояния правовой информации

И. Л. Бачило*

Понятие правового информационного ресурса по критериям: доступа к информации, субъект создания, субъект потребления, по целевому признаку потребления. Гражданское общество на стадии информатизации. Библиотеки как центры правовой информации. Как расширить фронт работы с правовой информацией?

1. Правовая информация – самая открытая категория информационных ресурсов.

Правовая информация – общедоступная, открытая информация, относимая к общенародному достоянию, – является объектом электронной обработки и современных сетевых методов распространения. Это один из самых потребляемых видов информационных ресурсов общества, представляющий энергетику государственной власти и правосознания социума.

Правовая информация – *самостоятельный вид информационных ресурсов*, представляемых в формах законодательства, правоприменения, правосознания – правовых ЗНАНИЙ. Этот вид информационных ресурсов, как правило, – *результат коллективного интеллектуального творчества, приобретающий формы нормативных, общих для исполнения, а также актов индивидуальных по конкретным правовым решениям органов государственной власти и органов местного самоуправления. Особый статус правовых нормативных актов как результат интеллектуального и праворегулирующего творчества, массового применения отражается в порядке их принятия, подписания и обнародования.*

* Бачило Иллариya Лаврентьевна, д. ю. н., профессор, заслуженный юрист РФ, заведующая сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук.

В информационной сфере правовая информация зиждется на **принципах**: создания, распространения, использования этого ресурса; обеспечения бесплатного открытого доступа, непрерывной актуализации информационных систем, защиты как особо охраняемого и уязвимого ресурса, обеспечения его безопасности.

Правовая информация в части федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, указов Президента РФ, Председателя Правительства РФ, правовых актов высших должностных лиц в субъектах РФ в условиях глобализации информационного пространства и цифровой эпохи в жизни общества является общенародным достоянием, будучи государственной федеральной собственностью. Это – важнейший объект электронной обработки и сетевого распространения; один из самых потребляемых видов информации, ***представляющий энергетику государственной власти и правосознания социума.***

Организационная, смысловая, целевая характеристика правовой информации требует повышения качества законодательства в условиях эволюции многих институтов общества, в первую очередь – государственной власти и права, учета ситуации правового нигилизма и еще высокого уровня правонарушений. Чрезвычайно важно установить, какую роль могут выполнить при этом информационные технологии.

Первые шаги к созданию автоматизированной системы правовой информации сделаны еще в 1991 г. Председателем Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству 24 июля 1991 г. была утверждена *Концепция правовой информатизации*. По этому же вопросу 29 июня 1993 г. за № 966 был издан Указ Президента. Затем последовали еще указы, регулирующие вопросы создания *Общегосударственной автоматизированной системы правового обеспечения правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности правового образования и воспитания (РАСИПО)*. Центром этой системы предполагалась *автоматизированная система информации о нормативных правовых актах (РАСИНА)*. Она рассматривалась как *система эталонных банков НПА*, распределенных по региональному и отраслевому признакам. Соответственно планировались центры (РЦПИ) и ведомственные (НЦПИ). Фонд нормативной правовой информации был подкреплён Законом «Об обязательном экземпляре документов». Именно в эти годы появились такие понятия, как «**правовая информатизация**»¹, «**правовая информатика**»². Однако постепенно стала формироваться комплексная отрасль, и сегодня она называется

¹ Копылов В. А. Информационное право. М. 1999. С. 138 и др.

² Гаврилов О. А. Курс правовой информации. М. 2000.

«**Информационное право**»¹. В ее структуре рассматриваются вопросы о правовой информации как о самостоятельном виде информационных ресурсов Российской Федерации, представленных в форме информационного законодательства и правосознания. Например, в Московской государственной юридической академии (МГЮА) читается специальный курс правовой информатики. В общей информационной науке к правовой информации относят информацию, информационные процессы и системы в области права и законодательства².

2. Роль библиотек в обеспечении доступа пользователей к правовой информации. Взаимодействие библиотеки с электронными системами правовых источников.

Известный ФЗ «О библиотечном деле» был принят 29 декабря 1994 г. Библиотечные фонды в части сохранения и использования рассматриваются как часть культурного наследия народов Российской Федерации (ст. 3). Статья 18 этого закона специально регулирует статус национальных библиотек и рассматривает их как *«особо ценные объекты культурного наследия»*.

В связи с развитием информационного законодательства была реализована идея узаконить фонды библиотек в статусе *объектов общероссийского национального достояния* в ФЗ 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации» В ст. 9 этого закона было сказано, что:

«1. Отдельные объекты федеральных информационных ресурсов могут быть объявлены общероссийским национальным достоянием.

2. Отнесение конкретных объектов федеральных информационных ресурсов к общероссийскому национальному достоянию и определение их правового режима устанавливается федеральным законом».

Это создавало основание для отнесения к общероссийскому национальному достоянию законодательства России.

Более поздние законы это положение игнорировали. А правовая информация включена в категорию, не подлежащую ограничению в доступе. ФЗ «О библиотечном деле» действует и в настоящее время (отметим, что прошло около 20 лет с момента его принятия) с поправками и дополнениями (последние – в 2009 г.), которые связаны и с оцифрованием их фондов.

Несмотря на то, что правовая информация относится к федеральной собственности, специального закона о правовой информации, который планировался еще в 90-е годы, не появилось. К 1994 г. в стране уже действовали электронные справочные системы негосударственных компаний и центров правовой информации. Это «КонсультантПлюс», «Гарант»,

¹ Информационные ресурсы развития Российской Федерации. Правовые проблемы. – М. – Наука. – 2003. – С. 130–136.

² Смирнов А. И. Информационная глобализация и Россия: вызовы и возможности. – М. – 2005. – С. 320.

«Кодекс», «Система» и др. Они покрывают потребности своих пользователей и сегодня, однако ресурсы их фондов правовой информации, за исключением «Системы», не являются официальными.

Важно проследить, как проблема распространения правовой информации через библиотеки отражается в информационном законодательстве.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части 4 статьи 8 перечислил те виды информационных ресурсов, которые не могут быть ограничены в доступе. К ним относятся и «информация, накапливаемая в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией». Эту норму стоит сопоставить с нормой части 1 этой же статьи данного Федерального закона. Там сказано о *запрете на ограничения доступа к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение и полномочия государственных органов, органов самоуправления*. Применение этой нормы затруднено тем, что нет критериев, кроме конституционных норм, которые бы позволяли выделять акты, «затрагивающие права, свободы и обязанности граждан». Под эту категорию можно подвести весь фонд правовой информации.

Новым шагом в рассматриваемой теме явился Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В статье 1 этого закона сказано, что к такой информации *относятся также законы и иные нормативные правовые акты*. Относительно информации о деятельности органов местного самоуправления эта фраза дополнена другой формулой: *«иная информация, касающаяся их деятельности»* (курсив мой.— И. Б.). Закон обязал государственные и муниципальные органы иметь в Интернете свои сайты, где предоставляется информация о деятельности этих органов, включающая и нормативные правовые акты, которые ими принимаются.

Следующий шаг в приближении правовой информации к потребителям ее явился Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Наиболее широкий фронт этого закона касается предоставления информации гражданам и организациям в связи с реализацией их субъективных прав и обязанностей. Уже несколько лет на основе реализации ФЦП «Электронная Россия» в регионах Российской Федерации правовая информация распространяется через центры доступа к ней в *областных, городских, муниципальных библиотеках*, а также в центрах доступа к Интернету в почтовых отделениях. В процессе реализации Федерального закона «О государственных и муниципальных услугах» создаются

и продуктивно работают многофункциональные центры (МФЦ), а также Общегосударственный информационный центр (ОГИЦ).

В связи с анализом перечисленных федеральных законов следует отметить, что ни в одном из них не сказано определенно о создании *общегосударственной системы электронного официального опубликования правовой информации*. Хотя все предусмотренные этими законами центры доступа к информации касаются правовой информации в первую очередь. Ее собирателями и хранителями в электронном виде остаются негосударственные компании «КонсультантПлюс», «Гарант» и др.

В 2007 г. под руководством В. Б. Исакова специалистами ИГП РАН была проведена научно-исследовательская работа по созданию концепции *«Российской системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов»*. Такая система рассматривалась в качестве Единой интегрированной государственной территориально-распределенной автоматизированной системы. Она предназначалась для электронного сбора и предоставления законов Российской Федерации, других федеральных законодательных актов Российской Федерации, законодательных актов субъектов Российской Федерации, а также других подзаконных нормативных актов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в системе, которая в электронном виде официально представляла бы всю совокупность нормативных правовых актов для открытого доступа пользователей. Однако движения по реализации этой идеи пока не наблюдаем.

Коротко о зарубежном опыте.

Установка на общедоступность информации зафиксирована в «Принципах публичной информации», принятых Национальной комиссией США по библиотекам и информационной науке 29 июня 1990 г. Там сказано: «Мы определяем публичную информацию как информацию, которую создает, собирает и поддерживает федеральное правительство. Мы утверждаем, что публичная информация – это информация, принадлежащая народу, которая передана им в управление своему правительству и должна быть доступной народу во всех случаях, кроме случаев, установленных законом».

Как свидетельствует Уильям Бернам, профессор права юридического факультета Мичиганского государственного университета США, замечен рост средств, предоставляющих юридические материалы для пользователей бесплатно по материалам и сведениям о юридическом образовании, адвокатуре и др. на сайте издательства «Уэст-групп» FindLaw¹. Он отмечает, что только недавно появились процессоры для поиска юридических материалов по ключевым словам. Но ресурсы Интернета пока остаются весьма ограниченными.

¹ Бернам Уильям. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М. Перевод с англ. – М. – 2006. – С. 43.

Представлены самые свежие материалы начиная с 90-х годов XX века. «Не так просто найти законы штатов», убедиться в том, что найденный материал не устарел, гарантий нет. «В результате для исчерпывающего поиска по-прежнему необходимо получить доступ к материалам по американскому праву в **библиотеке или воспользоваться компьютеризированными библиотеками юридических** материалов WestLaw или Lexis. Хотя эти услуги есть в Интернете, на них необходимо подписаться, чтобы пользоваться» (с. 43, 161).

Он отмечает, что общая тенденция к публикации источников прецедентного права из года в год снижается. С ними можно ознакомиться с помощью компьютеризированных юридических поисковых систем. Тем не менее в соответствии с местными правилами неопубликованные судебные решения либо не имеют прецедентной силы, либо ссылаться на них не рекомендуется (с. 155). При этом сказано, что доминирующее значение в США занимает статутное право. Очень много законов штатов (с. 120), подходы к статутам отличаются от европейских, эти акты (статуты) громоздки и подробны (с. 121).

Писаное право – Конституции, статуты и подзаконные нормативные акты штатов и федерального уровня – публикуется по предметному признаку как государственными, так и частными издательствами в томах, где содержатся аннотации со ссылками на судебные решения, принятые на основе толкования статутов, отсылки к истории принятия акта, подборки статей из периодических юридических изданий, а также ссылки на компьютерные базы данных. Так, федеральные статуты содержатся в государственном издании, именуемом «Свод законов США» (United States Code-USC), а также в двух частных сборниках – U.S. C.A.

Библиотечные источники первичных материалов этим автором характеризуются следующим образом. Информационная служба Конгресса – обширный источник истории прохождения законов – хранится на микроплёнке (с. 157). Правительственная типография является частью законодательной ветви Федерального правительства. Первоначально созданная для удовлетворения потребностей Конгресса в печатных изданиях, сегодня она является центром, где наряду с печатными формами информации *используются оптические диски и онлайн-технология, доступные для всех жителей страны*. Помимо Конгресса ее услугами пользуются 140 федеральных ведомств и агентств. Правительственная типография отслеживает, описывает и каталогизирует официальные документы различных ведомств, комитетов, **60% которых существуют только в электронном виде на веб-сайтах**. Так как эти организации долго не хранят информацию, правительственная типография скачивает и хранит эти документы на своих серверах или оптических дисках.

В 1990 г. Национальной комиссией США по библиотекам и информатике был принят акт «Принципы информирования общества». Он выделил

информацию общественной значимости, относимую к общественному достоинству. Каждое ведомство должно иметь правительственный указатель такой информации, а библиотеки предоставлять такую информацию пользователям в обязательном порядке. А вся правительственная информация полностью или частично рассылается в библиотеки-депозитарии. Материалы по другим странам представлены в публикации, подготовленной в процессе обоснования Концепции об электронном официальном опубликовании правовой информации¹.

Весьма полезным представляется опыт Белоруссии. В Республике Беларусь через Национальный центр правовой информации (НЦПИ) администрацией президента создан компьютерный банк данных законов республики. Совместно с Министерством культуры создана сеть публичных центров правовой информации, которые обеспечивали свободный доступ граждан к *официальной правовой информации*. НЦПИ Белоруссии активно использует Интернет как центр распространения информационного правового ресурса. *Узел Интернет открыт в 1998 г.*, содержит более 13 тыс. правовых актов на русском языке, из них 109 представлены в англоязычной форме, а также размещена электронная версия. Первый Сборник действующих нормативно-правовых актов Президента Республики Беларусь охватывал акты 1994–2000 гг. В настоящее время информация на этом узле актуализируется ежедневно. Там же представляются проекты наиболее важных законов. Узел Интернета НЦПИ Белоруссии является одним из немногих в мире *официальных интернет-ресурсов*, представляющих на безвозмездной основе широкий перечень информации и услуг в области правовой информации. Ежедневно сайт посещает примерно 300–400 человек, пользователи сайта представляют более чем 90 стран.

НЦПИ Белоруссии выступает и в роли научно-исследовательского, консультационного и обучающего центра. При нем действует совместная кафедра правовой информатизации, которая ведет работы по созданию общественной кафедры ЮНЕСКО по информационным технологиям и праву. НЦПИ располагает *20 базами данных правовой информации зарубежных стран на основе двусторонних соглашений*. *Опыт НЦПИ Белоруссии по созданию Единого реестра правовых документов используется всеми странами СНГ*. НЦПИ с 2000 г. принимает активное участие в ежегодных заседаниях Комитета экспертов по информационным технологиям и праву Совета Европы, что дает возможность обмена опытом с другими странами Европы.

Приоритетные задачи в работе этого органа формирования и обеспечения использования информационного правового ресурса республики определяются с учетом того, что в этой работе участвуют все правотворческие,

¹ Талапина Э. В. Электронное опубликование нормативных актов: зарубежный опыт / Гос. и право. – 2009. – № 7. – С. 54–60.

правоприменительные и правоохранительные органы. Перечень этих задач включает 12 направлений. Это: выработка политики и согласованных подходов в реализации формирования и использования правовых ресурсов с применением информационных технологий; развитие государственной правовой системы и ее перерастание в национальную систему правовой информации; гармонизация законодательства в области информатизации; создание гарантий в процессах распространения правовой информации; обеспечение единых правовых ресурсов в части деятельности органов судебной системы. В этом перечне сказано и о создании и обеспечении доступности открытых информационно-правовых ресурсов; **официальном опубликовании правовых актов в электронном виде**; *создании электронных юридических библиотек, юридических журналов, развернутой сети публичного доступа к правовой информации и повышении правовой грамотности населения. Перечень предусматривает и расширение доступа через интернет-технологии; использование информационных технологий при подготовке специалистов в области права; формирование единого информационного пространства в рамках союзного государства и стран СНГ; организация межгосударственного обмена правовой информацией.*

Представляет интерес и опыт Греции, Франции и др. государств, где реализуются электронные официальные системы правовой информации.

3. Какие формы работы с правовой информацией может использовать национальная или иная государственная библиотека?

Не затрагивая вопроса о принципах работы публичной библиотеки, остановим внимание на подходах к аккумуляции нормативных правовых источников (актов) в фондах библиотеки и обеспечении максимально широкого доступа к правовой информации пользователей при достаточных гарантиях ее актуальности и доверия к ее применению.

3.1. Формы представления правовой информации в информационных системах, в Интернете.

Базовой формой обработки информации вообще и правовой в частности в фондах библиотек являются каталоги. В настоящее время каталоги, составляемые по разным критериям (хронология, авторство (источник), тематика и т. д.), могут быть представлены в электронной форме. Электронный каталог (логии) должен быть представлен на портале или сайте библиотеки и быть доступным для пользователей любого правового статуса. Каталоги официальной правовой информации на сайте или его страницах, их ведение и актуализация могут быть закреплены средствами копирайта (авторства) лиц, ответственных за составление каталогов, находящихся в фонде библиотеки. Такая работа должна оплачиваться как один из видов работ в рамках библиотеки. Доступ к использованию электронных каталогов должен быть

бесплатным. Получение же копии конкретного акта или его фрагмента при гарантиях его соответствия подлиннику может быть платным с учетом затрат на использование бумажной копии или переадресации его на электронную почту пользователя.

Создание таких библиотечных услуг встраивается в систему уже имеющих центров открытого доступа к правовой информации. Каждая библиотека в настоящее время, независимо от ее уровня и статуса, обязана обеспечивать открытый доступ пользователей к ее информационным правовым ресурсам. Это возможно через сайты, дистанционные формы взаимодействия с другими библиотеками и пользователями, регистрирующимися как абоненты библиотек, а также путем непосредственного доступа читателей к открытым электронным пунктам доступа к информации в читальных или специально оборудованных залах.

3.2. Как может быть расширен фронт работ крупных государственных библиотек в области обработки правовой информации и предоставления новых услуг пользователям?

Речь может идти о создании *нового информационного продукта в рамках работы библиотеки*. Представляется, что это возможно *на основе создания новых форм электронной обработки правовой информации и ее использования*. Что имеется в виду?

В основу размышлений по этой теме полезно положить концепцию понимания ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, разработанную в секторе информационного права Института государства и права РАН¹. **Гражданское общество определяется как состояние общества, способного разумно и на основе усвоенных знаний и опыта организовать свою жизнь так, чтобы конфликтов и противостояний было как можно меньше, способов обеспечения благоденствия, справедливости и достоинства каждого человека – больше при повышении потенциала синергетики и способности его к самоуправлению в условиях правового порядка.**

Структура гражданского общества включает систему акторов (участников) и формируемых их действиями общественных институтов. *Их организационное, правовое, нравственное состояние позволяют выявить его потенциал синергетики и создать определенный уровень организации социума в целом.*

В правовых знаниях нуждаются все структуры современного гражданского общества: ЧЕЛОВЕК – гражданин, лицо, индивид, личность, как основа коллектива, любых ассоциаций. В *«условиях социального сиротства»*, как отмечает наша публицистика, это особенно важно. Другие участники – это: бизнес, партии, профсоюзы, семья, органы публичной

¹ Информационное право и становление гражданского общества в России. Материалы теоретического семинара по информационному праву 2007 г. – М. – 2008 г., Информационное право. Актуальные проблемы теории и практики. Под ред. И. Л. Бачило. – М. – 2009.

власти (органы государственной власти и местного самоуправления), СМИ, армия, церковь и т. д.

Институты: труд, миграция, население и гражданство, управление, право, закон, законность, выборы, судебная деятельность, демократия, политика, идеология, культура и т. д.

На этой почве формируются такие *векторы информационно-правового развития и культуры*, как: 1. Правовая информация, правосознание – гражданское общество. Их взаимодействие в процессах реализации руководства к действиям, в соблюдении порядка отношений субъектов. 2. Гражданское общество – правовая информация (законодательство и право в целом), т. е. требование со стороны правопорядка.

3.3. Какие формы работы с правовой информацией в этих условиях возможны на базе библиотеки?

Инфраструктура библиотеки – это фонды, каталоги, оцифрованные ресурсы, кадры. На их основе идет общение с пользователем по принципу: СПРОС – предоставление услуги (обслуживание). В основном это микропоиск по желанию, понятиям и потребностям абонента.

Важное место в этих условиях должна занять и такая форма, как межбиблиотечный обмен оцифрованными фондами. Более того, сам процесс оцифрования в крупнейших библиотеках может быть согласованным по частям их фондов в целях последующего взаимобмена. Представляется, что такой прием может значительно сократить расходы на оцифрование. И это касается в первую очередь научной литературы по проблемам государственного строительства и правовых исследований.

Сегодня в системе правовой информации возможен не только внутривидовый подход. Не менее важен ЛОГИСТИЧЕСКИЙ подход, интеграция информационного ресурса с учетом проблем общества и в первую очередь – пользователей правовой информации.

Если попытаться *соотнести* имеющийся праворегулирующий ресурс со статусом каждого вида участников гражданского общества, с его институтами, то увидим весьма бедную и противоречивую картину. **Это значит, что здесь законодатели должны трудиться.** В библиотеке же можно на базе фонда правовой информации формировать *пакеты норм по наиболее острым проблемам* и этим облегчить работу структур института «электронное правительство (управление)». Программы по предоставлению пакета правовой информации по теме услуги или работы структур публичной власти, бизнеса и т. п. *по каналам МФЦ (многофункциональные центры), ОГИЦ (просто центры открытого доступа) – это новая форма обработки информации – интеграция ее по смыслу запроса.* Она должна вестись на

основе *контактов библиотек с центрами правовой информации «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» «Система».*

На логистической основе работы повысится качество и таких форм деятельности *библиотек, как: конференции, семинары, конкурсы, выставки. Это важно для молодежи, учителей, различных групп специалистов.*

Для правовой науки эти технологии ставят вопрос о юридической логистике – моделированию правовой информации по функциям и услугам, например, для массовых коммуникаций, СМИ. При этом надо учитывать, что не только закон и право диктуют правила поведения и отношений, но *на первое место выходят требования к закону и всей его системе, идущие от потребителя этой информации.*

Это означает, что речь может идти о создании нового информационного продукта в рамках научно-исследовательской работы библиотеки. Поясним.

В настоящее время имеется *Классификатор правовых актов*, утвержденный Указом № 511 2000 г. Он создан в целях унификации банков данных правовой информации, а также обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры Российской Федерации и органами местного самоуправления. Естественно, что этот Классификатор может использоваться и любыми категориями пользователей, ибо входит в состав библиотечных фондов как информация общедоступная и открытая.

В настоящее время формируется *Общероссийский классификатор государственных и муниципальных услуг*. Весьма актуально провести работу по индексации отдельных услуг относительно их связи с действующими правовыми актами по их ориентации как на конкретные услуги, так и на установление связи каждой услуги с основными материально значимыми функциями органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по возможности с конкретными исполнителями услуг. Такая работа имеет смысл и значение для установления *полноты использования правовых информационных ресурсов, с которыми работают такие структуры исполнительной власти, как «одно окно».* К каждому виду услуги и даже к каждой операции по услуге могут быть сформированы пакеты правовых норм материального и процессуального характера, которые выполнят роль стандарта при работе служащих «одного окна». Исполнителю достаточно в поисковой системе обозначить уровень и суть услуги и одновременно получить набор нормативного материала для удовлетворения запроса субъекта по услуге. Более того, такой пакет информации может быть сопровожден сведениями о практике судебной системы по рассмотрению возможных конфликтов по конкретному виду услуг и индивидуальных решений соответствующим

щих органов власти, вызвавших конфликт или нарушение установленного порядка.

Безусловно, такую работу по стандартизации нормативного материала по признаку предоставления услуг и принятию индивидуальных решений этих органов власти могут вести библиотеки, специально уполномоченные для такой функции. Возможно, это как раз дело для Президентской библиотеки.

3.4. Приступить к такой сложной работе в области структуризации официальных правовых источников в электронной форме не просто. Есть ряд факторов, которые в настоящее время будут препятствовать такой работе. Назову основные.

1. До сих пор в *стране нет федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»*, который бы устанавливал систему, связь нормативных правовых актов в этой системе по вертикали и горизонтали; определял требования к основным видам актов, устанавливал порядок использования информационных технологий при их подготовке и дальнейшей обработке и многие иные вопросы, необходимые для поднятия правовой культуры в условиях правового нигилизма и все более глубокой включенности в область работы с правовой информацией современных информационных технологий.
2. *Классификатор правовых актов нуждается в дополнении и изменении* с учетом значительных подвижек в практике нормотворчества за последние годы. А этот документ последний раз уточнялся в 2005 г. и, конечно, без учета возможностей информационных технологий при его ведении и использовании.
3. В условиях достаточно серьезного внимания к проблеме предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям *вопрос о структуризации самих услуг с учетом их сложности и юридической значимости пока не получил реализации*¹. Имеем в виду разграничение всего массива услуг на информационно-консультативные, правореализующие (например, регистрационные) и правоустанавливающие.

Еще недостаточно изучается и структурируется практика правоохранительных, административных и судебных органов в области разрешения конфликтов, возникающих в области предоставления услуг. И это, безусловно, является препятствием в подготовке к электронной обработке и предоставлению типовых решений в этой области.

¹ Информационное право и становление гражданского общества в России. Материалы теоретического семинара по информационному праву 2007 г. – М. – 2008 г., Информационное право. Актуальные проблемы теории и практики. Под ред. И. Л. Бачило. – М. – 2009.

Углубление работы с правовой информацией могло бы пойти и в направлении индексации правовых актов и иных решений относительно реализации всего объема функций и полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Но это возможно только на основе создания классификаторов функций и полномочий этих органов с учетом их уровня в системе управления и повышения качества развития статутного или органического законодательства. В этой части необходимы не только классификаторы нормативных правовых актов, но и обновленные положения и регламенты. Только на этой основе можно создать федеральный закон *«Об информационном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой»* и систематизировать по каждой функции и отдельным операциям административного аппарата нормативные правовые акты и нормы, а затем обеспечивать электронный мониторинг их применения.

Статус электронных копий нормативных правовых документов. Проблемы доступа к официальным текстам документов

*И. И. Миронова**

Сегодня мы собрались на конференцию, чтобы обсудить неиссякающий поток вопросов и проблем, связанных с электронным законодательством. Большое число участников и разнообразие заявленных докладов явно свидетельствуют об актуальности темы, хотя ей уже более двадцати лет.

Этот год можно считать юбилейным для существования электронного законодательства как настоящей индустрии производства информационных продуктов и обеспечения широкого доступа к правовой информации в электронном виде сначала бизнес-сообщества, а затем и граждан. Отметим несколько, по нашему мнению, знаменательных событий прошедшего двадцатилетия.

1991 год — год выхода на рынок ведущих производителей правовых справочных систем. В России начались политические и экономические преобразования, что вызвало высокий спрос на правовую информацию. Все, кого затрагивают преобразования, хотят знать, что им принесут эти реформы, как найти свое место в новых условиях, каковы будут «правила игры».

Появилась не только новая высокотехнологичная индустрия — индустрия производства и распространения электронных систем правовой информации, но, что еще важнее, в России де-факто складывалась устойчивая система распространения правовой информации, основу которой составляют негосударственные компании и их дистрибьюторские сети.

На это же время пришлось и начало бурного развития информационно-коммуникационных технологий. Все сошлось: реформы, бурное законодотворчество, невероятно высокий спрос на правовую информацию, развитие ИТ-технологий и появление активных людей-предпринимателей.

* *Миронова Ирина Иринеевна*, вице-президент информационно-правового консорциума «Кодекс».

1998 год — объявлена государственная программа создания и развития российской сети публичных центров правовой информации (ПЦПИ) на базе общедоступных библиотек, в реализации которой приняли активное участие ведущие негосударственные компании («Гарант», «Кодекс», «Консультант-Плюс»). В результате реализации этой программы российская система распространения правовой информации получила недостающее звено: инфраструктуру бесплатного широкого доступа к правовой информации для граждан. Еще один важный аспект этой программы необходимо отметить: это был проект частно-государственного партнерства.

2003 год — федеральным органам государственной власти предписано размещать на своих официальных сайтах нормативные акты (Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»). Органы власти с разной степенью формальности исполняли это постановление. Многие из них прибегли к помощи ведущих негосударственных производителей, отсылая желающих ознакомиться с нормативными актами к размещенным на сайтах ведомств электронным системам ведущих производителей. На тот момент электронные системы частных производителей стали неотъемлемой частью инструментария каждодневной работы чиновников всех рангов. Выход постановления не сопровождался соответствующим финансированием на разработку какой-то собственной системы в разумные сроки, в органах власти не было должным образом подготовленных специалистов. Отметим, правда, что правовых несуразностей в таком решении было (и остается) немало.

2006 год — впервые дано официальное определение электронного документа. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дает определения основополагающим понятиям в сфере информации (что такое информация, информационные технологии, информационная система и т. п.), в т. ч. электронного документа: «...документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах».

В настоящее время электронные документы, подписанные электронной цифровой подписью, получили достаточно широкое распространение и используются в различных сферах деятельности (Федеральная служба по финансовым рынкам, система арбитражных судов и пр.). Заметим, что в ряде нормативных актов установлен приоритет записи на бумажных носителях, т. е. при несоответствии между записями на бумажных и электронных носителях приоритет имеют записи на бумажных носителях.

2010 год – распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 г. № 1815-р принята государственная программа «Информационное общество (2011-2010 гг.)», определяющая стратегию дальнейшего развития в области информации и информатизации, в разделе V которой определен перечень основных мероприятий Программы с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов.

В качестве важных приоритетов на период до 2015 года, в частности, заявлено развитие Федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»; переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде; развитие сервисов взаимодействия граждан с органами государственной власти при помощи электронной почты, созданной на базе единого портала.

В Программе речь идет также об обеспечении открытости информации о деятельности органов государственной власти и доступности государственных информационных ресурсов для граждан и организаций, в т. ч., о формировании требований и методических рекомендаций в части обеспечения раскрытия публичной информации на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления; о приведении информационных ресурсов официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в соответствие с требованиями нормативных правовых актов и о многом др.

Отметим отличительную особенность нормативных актов о доступе к информации, о повышении степени открытости государства, принятых в 2009–2010 гг.: во всех нормативных актах речь идет об информации (документах), предоставляемой пользователю (гражданину, юридическому лицу) в электронном виде.

Напомним, что задолго до принятия этих правовых актов доступ к правовой информации, предоставление ее широкому кругу конечных пользователей уже осуществлялись негосударственными компаниями в электронном виде.

2011 год – обсуждается проект стратегии «Инновационная Россия – 2020». В преамбуле проекта говорится о проблемах, которые мешают развитию инновационного потенциала нашей страны: низкая инновационная активность и эффективность работы компаний, в том числе государственных, не создана конкурентная среда, стимулирующая использование инноваций, низкий спрос на инновации в российской экономике, а также ее неэффективная структура – избыточный перекос в сторону закупки готового оборудования за рубежом в ущерб внедрению собственных новых разработок. Отмечается неинновационность государственной власти. Действующее государственное регулирование предпринимательской инновационной деятельности

пока характеризуется скорее враждебностью по отношению к бизнесу. При этом в системе государственного управления хоть и недостаточно быстро, но внедряются инновации – безбумажные технологии, предоставление государственных услуг в электронной форме, «электронное правительство».

К ключевым задачам стратегии отнесено повышение инновационности государства – максимально широкое внедрение в деятельность органов государственного управления современных инновационных технологий, формирование «электронного правительства», перевод в электронную форму большинства услуг населению; улучшение условий для справедливой конкуренции; развитие системы технического регулирования; технологическая модернизация публичного сектора.

Если соотнести поставленные в стратегии задачи с обсуждаемой нами темой, то становится очевидным, что сфера производства, распространения и обеспечения доступа к правовой информации наиболее подготовлена к реализации этих задач. Хотя и здесь есть вопросы и проблемы, которые требуют решения. Отметим (не без гордости), что в сфере производства и распространения электронных справочных систем правовой информации с самого начала развитие идет исключительно по инновационному сценарию: конкуренция налицо, постоянно внедряются самые современные информационные технологии, используются только собственные разработки. Все компании за прошедшие годы сменили несколько программных платформ, создали десятки новых информационных продуктов, формируют новые сегменты рынка и обеспечивают продвижение новых информационных продуктов, услуг и технологий на рынок.

Где же сегодня можно получить доступ к правовой информации в электронном виде, куда обращаются пользователи, если хотят ознакомиться с текстом закона, нормативного акта или иного документа, выпущенного уполномоченным на то органом власти? Список источников электронных копий правовых документов не очень велик и всем хорошо известен:

- Государственная система правовой информации (НТЦ «Система») – имеет широкое распространение в органах власти, поставляется во все ПЦПИ и зарубежные представительства России, но не используется бизнес-сообществом;
- Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (Министерство юстиции Российской Федерации) – размещен на официальном сайте Минюста России, ведение регистра поручено подведомственной структуре министерства – Научному центру правовой информации;
- официальные сайты органов всех ветвей и уровней власти – публикуют как свои нормативные акты, так и акты других эмитентов (Правительства, Президента, высших судебных органов и пр.);

- базы данных и интернет-сайты негосударственных производителей («Гарант», «Кодекс», «КонсультантПлюс» и др.) – имеют самое широкое распространение в бизнес-структурах любых организационно-правовых форм, установлены практически во всех ПЦПИ, доступ к большим массивам нормативных документов на сайтах свободный (бесплатный);
- анонимные публикаторы в Интернете – таковых немало; тревожит тот факт, что к таким публикаторам обращаются пользователи за нормативными документами в области технического регулирования, стандартизации, метрологии, которые используются при проектировании, строительстве, производстве, эксплуатации объектов повышенной опасности;
- «государственные информационные системы общего пользования» – в некоторых нормативных актах приведены ссылки на эти системы как на места размещения тех или иных сведений, но найти их название, перечень, разработчика, место размещения нам не удалось.

Вопросы статуса электронных копий нормативных правовых актов, размещаемых в указанных выше источниках, в нормативных актах, регулирующих электронную форму публикации и обеспечение доступа к ним, в явном виде не рассматриваются. Исключение составляет лишь явное определение официального статуса текстов нормативных правовых актов, распространяемых в машиночитаемом виде НТЦ «Система», в Указе Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Все прочие электронные копии нормативных актов, распространяемые в составе указанных выше систем и публикуемые на интернет-сайтах, следует отнести к справочной информации.

Более чем двадцатилетнюю историю развития процессов внедрения современных информационных технологий в сферу права, обеспечения широкого доступа к правовой информации как юридических лиц, так и граждан, становления открытой (прозрачной) государственной власти без преувеличения можно назвать историей успеха, особенно если вспомнить, с какого уровня закрытости любой информации мы стартовали, когда начались реформы. И вместе с тем мы не избежали противоречий, заблуждений, парадоксов и вопросов времен «электронного государства». Вот лишь некоторые примеры:

- интеграция частных и государственных информационных правовых ресурсов до уровня смешения, когда на запрос в орган власти ответом

является отсылка в системы негосударственных производителей. Кто отвечает за достоверность предоставленного заявителю органом власти текста документа?

- перенос статуса сайта – «официальный» – на текст правового документа, представляемого на этом сайте. Насколько важен статус электронного документа для гражданина? для юридического лица?
- рост рисков ошибок в текстах электронных документов, размещаемых на нескольких официальных сайтах органов власти;
- «рассинхронизация» размещения правовых актов на нескольких официальных сайтах;
- публикация некоторых документов только в одной негосударственной системе (при отсутствии их на официальном сайте органа власти). Есть ли здесь признаки нарушения закона о защите конкуренции?
- углубление противоречий в законодательстве об информации с расширением и увеличением скорости внедрения новых информационных технологий.

В заключение заметим, что двадцать лет назад вопросов, заблуждений, противоречий было не меньше, просто они были иными. Поэтому, пока есть вопросы, мы будем развиваться дальше и непременно их разрешим, чтобы поставить новые.

Проблемы применения положений четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации в отношении баз данных правовой информации

*Н. В. Ткаченко**

Правовой режим использования баз данных правовой информации основывается на положениях части 4 Гражданского кодекса РФ¹.

Согласно п. 6 ст. 1259 ГК РФ официальные документы государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований, в том числе законы, другие нормативные акты, судебные решения, иные материалы законодательного, административного и судебного характера, официальные документы международных организаций, а также их официальные переводы не являются объектами авторского права. Таким образом, использование (в смысле ст. 1270 ГК РФ) перечисленных объектов возможно без каких-либо ограничений.

При этом обнародование в электронной форме правовой информации, как правило, осуществляется в составе баз данных (согласно п. 2 ст. 1260 ГК РФ любой сайт – это база данных). Исключение может составлять рассылка отдельных документов посредством электронных писем, однако, такая форма распространения правовой информации становится все более редкой.

Базы данных, в том числе правовой информации, охраняются авторским правом в режиме сборника (ст. 1260 ГК РФ), т. е. составителю базы данных принадлежат авторские права на осуществленный им подбор или расположение материалов (составительство).

Кроме того, согласно §5. гл. 71 ГК РФ «Право изготовителя базы данных» (ст. ст. 1333–1336), охраняется смежное (исключительное) право изготовителя базы данных. В случае если создание БД требует существенных затрат (либо

* *Ткаченко Наталья Викторовна*, руководитель производственного управления компании «Гарант-Сервис-Университет».

¹ Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ – Собрание законодательства Российской Федерации от 25 декабря 2006 г. № 52 (часть I) ст. 5496.

БД состоит из более чем 10 000 самостоятельных материалов), лицо, организовавшее создание такой базы данных, имеет исключительное право извлекать из базы данных материалы и осуществлять их последующее использование. При этом под извлечением материалов понимается перенос всего содержания базы данных или существенной части составляющих ее материалов на другой информационный носитель с использованием любых технических средств и в любой форме.

В приведенной формулировке охраноспособности базы данных содержится оценочный элемент: необходимость существенных затрат. Кроме того, аналогичный оценочный элемент содержится в описании объема допустимой к извлечению без разрешения правообладателя информации. К настоящему времени определенности в толковании требований существенности затрат и существенности извлекаемой части информации нет. В связи с этим во избежание споров в настоящее время необходимо получать разрешение изготовителя любой базы данных правовой информации на извлечение любой ее части.

С одной стороны, указанные нормы закона защищают интересы правообладателя, с другой — фактически сводят на нет все положительные моменты отказа (п. 6 ст. 1259) от охраны авторских и исключительных прав на нормативные правовые акты и иную официальную правовую информацию. Целью отказа от охраны интеллектуальных прав на нормативные акты являлось предоставление возможности каждому свободно получать, воспроизводить и распространять эту информацию, что закреплено, в частности, в ст. 3, 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹.

Обнародование правовых актов органом, их принявшим, в сети Интернет автоматически означает, что информация размещена в базе данных, что, возможно, влечет за собой получение разрешения правообладателя на извлечение из нее материалов. Ситуация осложняется неоднозначностью определения фактического правообладателя.

Обнародованный 6 декабря 2010 г. проект изменений в Гражданский кодекс РФ², на наш взгляд, существенно усложняет текущую непростую ситуацию. Предполагается дополнение §5 главы 71 ГК РФ статьей 1335.1, содержащей запрет на неоднократное извлечение и последующее использование несущественной части базы данных. Таким образом, копирование по мере их размещения, например, на сайте Президента Российской Федерации текстов федеральных законов попадает под запрет.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3448.

² Адрес в Интернете: <http://www.arbitr.ru/press-centr/news/31726.html>

Вводя такое существенное ограничение возможности распространения текстов правовых актов, проект одновременно предусматривает в п. 4 той же статьи следующее: «Изготовитель базы данных не может запрещать использование материалов, хотя и содержащихся в базе данных, но доступных получившему их лицу из иных источников, чем эта база данных». На наш взгляд, приведенное положение не только снимает описанное выше ограничение, но и фактически лишает защиты базы данных правовой информации, созданные частными компаниями: действительно, тексты правовых актов доступны в других источниках (на сайтах органов власти, в библиотеках, газетах, на различных пиратских сайтах и т. д.).

Разработчики баз данных правовой информации выполнили к настоящему моменту огромную работу по сбору всей разрозненной информации по крупицам, полностью за свой счет. Информация переведена в электронную форму, систематизирована, снабжена поисковыми реквизитами. Когда мы говорим о миллионах единиц информации, речь идет об огромных усилиях и огромных затратах.

Мы считаем, что для обеспечения баланса публичных интересов распространения правовой информации и частных интересов сохранения приносящего пользу делу развития правового государства объекта права интеллектуальной собственности необходимы корректировки предлагаемых изменений Гражданского кодекса.

Каждый может свободно распространять информацию, не запрещенную к распространению законом. Однако он прежде должен ее **правомерно** получить. Именно это и следует отразить в тексте ГК РФ, например, сформулировав приведенное выше положение следующим образом: «Изготовитель базы данных не может запрещать использование материалов, хотя и содержащихся в базе данных, но правомерно полученных им из иных источников, чем эта база данных». Одновременно следует внести правовую определенность в порядок извлечения правовой информации из баз данных правовой информации, созданных на бюджетные средства в публичных целях обнародования правовых актов и иной правовой информации.

Опыт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по предоставлению доступа к решениям арбитражных судов Российской Федерации

*Е. Г. Авакян**

История развития электронного судопроизводства в арбитражных судах России насчитывает уже более 10 лет. На первоначальном этапе, в 1999–2005 годах, речь шла об автоматизации процессов регистрации поступающих в суд заявлений и создании локальных (в рамках каждого конкретного суда) информационных баз, позволяющих перейти от карточной поисковой системы к компьютеризированной. Уже и в этот период суды предпринимали первые попытки создания систем раскрытия информации о деятельности судов и формирования единой базы решений арбитражных судов путем обмена информацией о принятых судебных актах с информационно-справочными системами «Кодекс», «Гарант» и «КонсультантПлюс». Тем не менее все такого рода взаимоотношения носили несистемный характер и не могли обеспечить потребность общества в полномасштабном раскрытии информации о деятельности судов и создании предпосылок к установлению ситуации правовой определенности в регулировании экономических отношений.

В 2005 году работа над внедрением информационных технологий, конечной целью которой было создание универсальной системы «электронного правосудия», приобрела системный характер. Согласно выработанной концепции, электронные инструменты должны были обеспечить абсолютную открытость и доступность арбитражных судов, улучшение качества судебской работы, сокращение издержек и максимальное удобство для участников экономических споров. Одним из основных инструментов по достижению данной цели явилось создание эффективной системы автоматизации судопроизводства (далее – САС), позволяющей арбитражному суду фиксировать

* *Авакян Елена Георгиевна*, начальник управления делопроизводства Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

все события, сопровождающие прохождение судебного дела: от регистрации поступившего искового заявления до создания текста финализирующего судебного акта и направления его участникам процесса.

В течение 2006–2008 годов САС была внедрена во всех 112 арбитражных судах Российской Федерации, что позволило эффективно решить одну из главных задач информационно-технологической поддержки деятельности суда – автоматизацию процессов прохождения судебного дела в арбитражном суде и создание полнотекстового глобального электронного банка судебных актов. При этом создание банка судебных актов в процессе судебного делопроизводства автоматизировано и не требует дополнительных ресурсов и финансовых затрат. Обработка и хранение данных сосредоточены на сервере суда, что обеспечивает возможность централизованного управления и защиту от несанкционированного доступа. В настоящее время САС состоит из 17 основных подсистем, автоматизирующих различные функции судебной деятельности, включая распределение судебных дел, формирование повесток судебных заседаний, электронный обмен между арбитражными судами и участниками споров, ознакомление с материалами дел, справочную (информационную) систему и т. п.

Одним из основных и бесспорных достижений, полученных в процессе внедрения САС, явилось введение обязательности использования САС при подготовке и подписании судебных актов, принимаемых арбитражными судами. Таким образом, достигается стопроцентная аутентичность документов, подписанных судьей, на бумажном носителе и документов, сохраненных САС. Кроме того, для исключения возможности искажения электронных данных документы проходят процедуру электронного подписания, в процессе которой каждому документу присваивается уникальный электронный идентификатор, не сохраняющийся при попытке скопировать документ или сохранить его вне САС.

Эффективное внедрение САС позволило перейти к созданию системы раскрытия информации о деятельности судов, сконструированной на основании порталных решений, которая получила название «Банк решений арбитражных судов» (далее – БРАС).

В декабре 2008 года Государственная Дума Российской Федерации приняла Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», который установил требования к обеспечению судами публичного доступа к информации о деятельности судов и сформулировал основные принципы обеспечения доступа к такой информации, а именно:

- открытость и доступность информации о деятельности судов;
- достоверность информации о деятельности судов и своевременность ее предоставления;

- свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности судов любым законным способом;
- соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации; соблюдение прав и законных интересов участников судебного процесса при предоставлении информации о деятельности судов;
- невмешательство в осуществление правосудия при предоставлении информации о деятельности судов.

На реализацию требований, установленных данным законом, судам было представлено 18 месяцев, однако, уже на момент его принятия стало очевидно, что система раскрытия информации о деятельности арбитражных судов полностью соответствует требованиям, предъявляемым законом. Не секрет, что закон предъявляет минимальные требования к раскрытию информации, которые покрывают лишь базовые потребности общества. Осознавая это, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации предпринял максимум усилий для доработки систем в целях создания интуитивно удобного интерфейса и максимально понятного и логичного сервиса.

В 2010 году автоматизированная система БРАС претерпела ряд существенных изменений и доработок.

Сегодня она представляет собой логически структурированную информацию, собранную и агрегировано представленную по судебным инстанциям и условно разделенную на несколько информационных систем.

Система «Картотека арбитражных дел» обеспечивает представление информации о состоянии рассмотрения заявлений и жалоб по судебному делу, в агрегированном виде показывает прохождение дела по судебным инстанциями. В блоке «Судебное дело» размещены все судебные акты, принимаемые в рамках рассмотрения заявлений и жалоб по каждому судебному делу, и указаны реквизиты документов, необходимые для участников спора. Поиск в этой системе может быть осуществлен как по номеру судебного дела, так и по участникам спора, наименованию арбитражного суда либо по судье, рассматривающем дело. В настоящее время в картотеке содержится информация о более чем 6,8 млн судебных дел. Ежемесячно загружается более 100 тыс. новых дел и более 600 тыс. судебных актов. Количество документов в системе превышает 30 млн единиц.

Система «Банк решений арбитражных судов» более ориентирована на практикующих юристов, занимающихся арбитражной практикой. В ней представлены судебные акты, завершающие рассмотрение судебных дел. В связи с этим в системе реализованы поисковые процедуры по виду и категории спора судебного дела, организован поиск по наименованиям участников спора, по текстам принятых судебных актов.

Система «Календарь судебных заседаний» в удобном графическом интерфейсе представляет информацию о судебных заседаниях, назначенных на запрашиваемую дату. В информации указываются судья, принявший судебный акт о назначении судебного разбирательства, время и место проведения судебного заседания, наименования сторон, участвующих в деле.

На основе «Календаря судебных заседаний» функционирует вспомогательная информационная система «Перерывы в судебных заседаниях», позволяющая сторонам, участвующим в деле, через сеть Интернет получить оперативную информацию о перерывах, объявленных судьей в судебном заседании.

Разработан и функционирует информационный сервис «Электронный страж», который позволяет подписаться на получение уведомлений по электронной почте о состоянии рассмотрения по конкретному делу и принятии новых судебных актов по этому делу либо о привлечении к судебному разбирательству конкретной стороны.

С июня 2010 года функционирует новый специальный сервис – **«Мобильная картотека арбитражных дел»**. Доступ к информационной системе «Картотека арбитражных дел» стал возможен с помощью мультимедийных смартфонов iPhone и iPad. Бесплатное приложение «Мобильная картотека» отображает полную хронологию рассмотрения дела во всех судебных инстанциях, позволяет ознакомиться с составом участников спора, списком судей и судов, рассматривающих дело, и судебными документами, принятыми судами при рассмотрении дела, в полном объеме.

В дальнейшем планируется обеспечить в «Картотеке арбитражных дел» поиск участников дел с использованием ИНН и/или государственного регистрационного номера юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), осуществив для этих целей интеграцию с информационной базой данных ФНС России – ЕГРЮЛ/ЕГРИП, что значительно повысит надежность и быстродействие системы в целом

Необходимо отметить, что БРАС позволила арбитражной системе занять почетное место среди авторитетных систем публикации судебных актов, таких как: Public Access to Court Electronic Records (USA) (PACER), Canadian Legal Information Institute (CanLII), British and Irish Legal Information Institute (BAI-LII), Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP).

При этом информационная система БРАС имеет преимущество перед системами других стран – является совершенно бесплатной.

Особо хочется отметить, что БРАС пополняется судебными актами автоматически, то есть процесс выгрузки судебного акта в систему автоматизирован настолько, что какое-либо вмешательство человека в него невозможно. Портал публикации судебных решений обеспечивает централизованный сбор информации из систем автоматизации судопроизводства всех арбитражных судов и их представление в сети Интернет полностью в автоматическом

режиме. Любое изменение в САС автоматически отражается в БРАС, что, конечно, существенно повышает груз ответственности, лежащий на судьях и сотрудниках судов, обеспечивая, однако, участникам арбитражного процесса максимальные правовые гарантии.

В Высшем Арбитражном Суде, помимо указанных систем, реализована также система публикации постановлений, принимаемых Президиумом Высшего Арбитражного Суда, в режиме реального времени – система «Президиум-online», которая позволяет сторонам отслеживать постановления непосредственно в процессе заседания Президиума. В перспективе подобный сервис будет внедрен во всех арбитражных судах, то есть резолютивная часть любого решения суда станет доступна на сайте суда в режиме реального времени.

Также хочется отметить, что мы стараемся идти в ногу с новейшими веяниями электронной моды, так, например, начиная с августа 2010 года постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда, постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда, информационные письма Президиума Высшего Арбитражного Суда и проекты документов Высшего Арбитражного Суда автоматически публикуются в Twitter ВАС РФ. Получение уведомлений о новых сообщениях происходит в режиме онлайн и доступно практически любым, в том числе и мобильным, устройствам.

Решая вопрос открытости и доступности правосудия, Высший Арбитражный Суд провел работу по обеспечению арбитражных судов системами видеоконференц-связи, обеспечивающими техническую возможность удаленного доступа в судебное заседание как для сторон процесса, так и для иных заинтересованных лиц. Еще одним из ярких выражений применения видеотехнологий в арбитражном процессе Высшего Арбитражного Суда является реализация летом 2010 года проекта по трансляции в сети Интернет заседаний Президиума Высшего Арбитражного Суда.

Таким образом, к лету 2010 года арбитражная система Российской Федерации вплотную подошла к необходимости перехода от информационно-справочного электронного документооборота к электронному документообороту, имеющему процессуальное значение.

И этот шаг был сделан: 27 июля 2010 года принят Федеральный закон № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», предоставивший сторонам право обратиться в суд путем заполнения формы документа (заявления, искового заявления, ходатайства и т. д.) на сайте арбитражного суда, а также представить в суд электронные копии документов. Так в тишине и без излишней суеты Россия вступила в новую эпоху – эпоху электронного процесса. Произошло знаковое событие, которое со временем приведет к революционному пересмотру подходов ко многим основополагающим принципам арбитражного и гражданского процессов.

Безусловно, само по себе принятие данного закона не означает, что Российская Федерация незамедлительно перейдет на исключительно электронный документооборот, однако он открывает реальные перспективы возникновения первых электронных дел, которые не будут дублированы бумажными оригиналами.

Появление данного закона поставит перед арбитражной системой Российской Федерации целый ряд новых, ранее не рассматривавшихся теоретических правовых вопросов, таких как определение относимости и допустимости электронных доказательств; установление подлинности электронного документа; идентификация лица, подающего электронные документы в суд; соотношение (с точки зрения приоритетности) электронного и бумажного документов (например, искового заявления, поданного в электронном и бумажном виде одновременно); подтверждение уплаты государственной пошлины копиями платежных документов и процессуальные (и не только) последствия обнаружения подложности соответствующих копий; принятие судом в качестве доказательства направление материалов дела сторонам; отчетов о доставке и прочтении сообщений электронной почты и т. д.

В начале 2011 года Высший Арбитражный Суд ввел в действие сервис подачи исковых заявлений и жалоб в электронном виде в сети Интернет, получивший говорящее название «Мой арбитр». Использование данного сервиса существенно упрощает сторонам процесс подачи заявлений, сокращает временные и финансовые затраты на пересылку документов в суд. За первые три месяца 2011 года с использованием сервиса «Мой арбитр» в арбитражные суды было подано более 15 тысяч заявлений, жалоб и дополнительных материалов по судебным делам.

Пока данная система лишь «транспорт», позволяющий сторонам арбитражного процесса оперативно и с наименьшими финансовыми затратами направить свое обращение суду. Однако уже в ближайшее время, с введением в систему электронной подачи заявлений, средств идентификации лиц, направляющих заявление в суд, система получит полномасштабное процессуальное значение и электронный документ, передаваемый с ее помощью, превратится не в копию бумажного оригинала, а в полноценный юридически значимый оригинал.

Естественным путем идентификации заявителей могла бы стать электронно-цифровая подпись. Однако, несмотря на то, что Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» № 1-ФЗ существует уже 9 лет, сфера распространения ЭЦП недостаточно велика, ее применение в административном документообороте вообще единично, а в процессуальном – и вовсе отсутствует. Возможно, принятый Государственной Думой 25 марта 2011 года новый Федеральный закон № 63-ФЗ «Об электронной подписи» в корне изменит ситуацию и в ближайшее время мы получим полноценную систему

государственных удостоверяющих центров, генерирующих ключи электронной подписи для органов государственной власти и управления и лиц, участвующих в административном и процессуальном обороте, а также осуществляющих проверку таких подписей. Возможно даже, произойдет интеграция всех ныне существующих удостоверяющих центров, принадлежащих органам государственной власти и управления или обслуживающих их. Однако в настоящее время создание Высшим Арбитражным Судом собственных удостоверяющих центров для целей обеспечения неограниченного круга лиц (что неизбежно в условиях отсутствия профессионального процесса) ключами электронно-цифровой подписи видится крайне проблематичным как с точки зрения финансовых, так и с точки зрения человеческих ресурсов.

Высший Арбитражный Суд предпринимает целый ряд усилий, направленных на повышение привлекательности для сторон электронного документооборота в арбитражном процессе. Так, чтобы стимулировать стороны к использованию электронных технологий при обращении в суд (именно на это в конечном итоге направлена реформа), Высший Арбитражный Суд предлагает ввести повышенную государственную пошлину при подаче документов в бумажном виде, причем она будет взиматься с любой обращающейся стороны, как с истца, так и с ответчика. Такой поход, в частности, закреплен в законопроекте, посвященном изменениям в использовании процедуры упрощенного производства. Кроме того, мы надеемся на то, что в ближайшее время все органы государственной власти и управления России перейдут в обязательном порядке к подаче документов исключительно в электронном виде, что существенно увеличит электронный документооборот и снизит количество бумажных документов, поступающих в арбитражные суды.

Сегодня мы стоим на пороге перехода к новой эре судопроизводства – эре электронного документооборота. Этот переход потребует от нас много труда и вложения больших материальных и человеческих инвестиций.

Однако мы верим, что в перспективе наши усилия приведут к тому, что доступ к правосудию в арбитражной системе России станет простым и понятным каждому гражданину нашей необъятной страны, а ситуация правовой определенности из надежды на лучшее будущее превратится в реалию настоящего.

Секция
«Актуальные организационные
и правовые вопросы
обеспечения доступа
к нормативно-правовой информации
в электронной среде»

Основные направления развития Государственной системы правовой информации

*А. А. Волков**

Позиция Федеральной службы охраны (далее – ФСО) России в том, что на ближайшее десятилетие мы ставим перед собой задачу по развитию Государственной системы правовой информации (далее – ГСПИ). Именно так сформулировано мероприятие в утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Исполнителем мероприятия, как уже отмечалось, определена ФСО России.

На наш взгляд, ГСПИ будет состоять из набора функциональных подсистем, каждая из которых будет представлять собой сложную самостоятельную систему, функционирующую по единым нормативно-организационным и технологическим принципам, а именно, подсистем:

- информационно-правового обеспечения правотворческого процесса органов государственной власти различных уровней;
- официального опубликования правовых актов в электронном виде;
- ведения банков правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления на технологической основе ИПС «Законодательство России»;
- хранения правовой информации в электронном виде;
- доступа к официальной правовой информации.

ГСПИ может быть условно централизованной и иметь два уровня управления:

* *Волков Анатолий Анатольевич*, начальник отдела Управления обеспечения правовой информатизации Спецсвязи ФСО России.

- федеральный, объединяющий системы правовой информации федеральных органов государственной и исполнительной власти;
- региональный, объединяющий типовые системы правовой информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации с входящими в каждый субъект органами местного самоуправления.

Для разработки каждой из подсистем есть свои реальные предпосылки, которые сами по себе являются предметом для обсуждения и детального анализа. Очень кратко рассмотрим эти подсистемы.

Подсистема информационно-правового обеспечения правотворческого процесса органов государственной власти различных уровней.

На наш взгляд, создаваемые средства информационно-правового обеспечения правотворческого процесса должны в себя включать:

- средства интеграции в электронный документооборот, обеспечивающий участникам правотворческого процесса возможность коллективной работы над проектами правовых актов, быстрого поиска необходимых документов, контроля за прохождением проектов правовых актов;
- программные средства, позволяющие вести сравнительный анализ нормативных правовых актов разного уровня;
- в перспективе – программные средства экспертных систем, позволяющие комплексно оценивать актуальность и непротиворечивость проекта правового акта в процессе его подготовки;
- массивы правовых документов, необходимых участникам правотворческого процесса для принятия и реализации нормативных актов;
- развитые средства телекоммуникаций, обеспечивающие прямой доступ к информационно-правовым ресурсам всех участников правотворчества на каждой стадии процесса;
- средства комплексной информационной безопасности.

Следует отметить, что в 2010 году был завершен ряд проведенных по заказу ФСО России ОКР по созданию первой очереди перечисленных средств в интересах Аппарата Правительства России, Совета Федерации и органов государственной власти регионов страны. Мы намерены приступить в ближайшее время к их практическому внедрению.

Создание системы официального опубликования правовых актов в электронном виде

Идея официального опубликования правовых актов в электронном виде не нова. Начиная с 1998 года по нашей инициативе она проходила «обкатку» публичностью. И надо признать, что в тех технологических условиях вряд ли была бы успешно реализуема. В 2008 году эта идея по заказу ФСО России была

научно проработана, сформулирована и обоснована творческим коллективом под руководством В. Б. Исакова и И. Л. Бачило в рамках НИР «Официоз».

В самом сжатом виде идея выглядит следующим образом.

Должна создаваться единая система, охватывающая официально публикуемые правовые акты органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных государственных органов на территории всей страны. Конечный состав участников (субъектов) системы будет насчитывать десятки тысяч абонентов и охватывать вертикаль власти от Президента Российской Федерации до руководителя муниципального образования.

Создание этой системы позволит обеспечить официальное электронное опубликование всех видов правовых актов в соответствии с едиными требованиями, а также обеспечить беспрепятственный доступ юридических и физических лиц к любому правовому акту независимо от места нахождения пользователя, уровня и формы искомого правового акта.

На наш взгляд, в системе электронного опубликования должны быть реализованы самые жесткие требования по обеспечению достоверности публикуемых документов, а также по обеспечению комплексной информационной безопасности. ФСО России намерена применять максимально возможные средства и технологии в данных вопросах.

И это только организационно-техническая сторона вопроса. В отдельной плоскости лежат вопросы организационно-правового характера. Поэтому одна из важнейших и масштабных задач заключается в том, чтобы определить направления формирования правовой базы, т. е. разграничить предметы правового регулирования, определить их содержание и правовую форму регулирования соответствующих отношений.

Естественно, реализация этих предложений выходит далеко за рамки компетенции ФСО России, но в данном случае именно ФСО России выступает инициатором изложенных изменений, затрагивающих вплотную как систему государственного управления, так и взаимоотношения между государством и обществом.

Следует отметить, что озвученная идея давно уже вышла за рамки ФСО России и работавшего над НИР творческого коллектива. Более того, она уже овладевает умами региональных властей. Как часто уже бывало, регионы не ждут импульсов от федерального центра и на свое разумие двигаются в данном вопросе.

Задача центра, на наш взгляд, — дать органам власти типовые организационно-правовые механизмы и единый технологический и технический инструментарий.

Поэтому нами начато движение одновременно по трем направлениям:

- проведение соответствующих опытно-конструкторских работ;

- отработка с применением имеющихся технологий обеспечения информационной безопасности практических мероприятий по официальному опубликованию в электронном виде правовых актов Президента Российской Федерации;
- практическая отработка аналогичных технологий в Ленинградской области.

Основное предназначение подсистемы ведения банков правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления и подсистемы хранения правовой информации в электронном виде состоит в обеспечении:

- единых технологий ведения эталонных банков органов государственной власти и местного самоуправления силами самих этих органов;
- гарантированного хранения официальных правовых актов в электронном виде (включая правовые акты федерального уровня ограниченного доступа), комментариев к ним;
- надежного хранения правовой информации в электронном виде продолжительностью не менее 50 лет;
- устойчивого функционирования дублирующего узла правовой информации и инфраструктуры государственного хранилища официальной правовой информации в электронном виде, в том числе в условиях военного времени и при чрезвычайных ситуациях.

И наконец, подсистема доступа к официальной правовой информации должна стать единым объединяющим инструментом в рамках ГСПИ.

Наиболее перспективным и динамично развивающимся способом публичного доступа к информации является Интернет. Мы считаем, что необходимое объединение информационно-правовых ресурсов и сервисов федерального, регионального и местного уровней, негосударственного сектора, а также информации о них возможно через официальный интернет-портал правовой информации.

Официальный интернет-портал правовой информации призван обеспечивать:

- оперативный, широкий и, безусловно, свободный доступ к государственным информационно-правовым ресурсам, а также доступ к иным информационно-правовым ресурсам;
- реализацию основного способа доступа к системе официального опубликования в электронном виде;
- оперативное оповещение о событиях в сфере права и области правовой информатизации России;
- возможность обратной связи с пользовательской аудиторией посредством использования интерактивных сервисов;

- возможность создания, хранения и управления сайтами заинтересованных структур в области правовой информатизации;
- необходимый уровень информационной безопасности.

С 28 марта с. г. официальный интернет-портал правовой информации нами введен в постоянную эксплуатацию в сети Интернет по адресу: pravo.fso.gov.ru. Нашими партнерами в рамках портала стали коллеги по правовой информатизации из негосударственного сектора.

В то же время внутренние технологические потребности ГСПИ требуют продолжить развитие наших корпоративных защищенных систем передачи данных «Паутина» и «Атлас» с учетом перспектив перехода на использование средств единой мультисервисной сети специальной связи.

В заключение необходимо отметить следующее: во всей ГСПИ будут действовать единые нормативные и технологические механизмы, в том числе требования и меры информационной безопасности включая обеспечение достоверности и целостности правовой информации с использованием электронно-цифровой подписи через инфраструктуру корпоративных удостоверяющих центров ГСПИ. Проведение единой государственной политики в ходе развития ГСПИ должно оптимизировать и унифицировать имеющиеся технологии в правовой сфере. И, как следствие, укрепить правовые механизмы функционирования российского государства и общества.

ГАС «Законотворчество» как основа «электронного парламента» – состояние и перспективы развития

*Н. Н. Исаев**

Единая государственная автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления Российской Федерации (далее – ГАС «Законотворчество») – это территориально распределенная автоматизированная информационная система, предназначенная для формирования единого информационно-технологического пространства законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях, обеспечивающая повышение ее эффективности, а в перспективе – и повышение эффективности нормотворчества в представительных органах местного самоуправления, которая в конечном счете должна стать основой «электронного парламента».

Объектами автоматизации ГАС «Законотворчество» являются:

- Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (3 объекта);
- законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (83 объекта);
- представительные органы местного самоуправления Российской Федерации (более 32 400 объектов в перспективе).

Создание системы было вызвано объективной необходимостью реализации на уровне современных требований положений Конституции Российской Федерации о законодательном процессе и об участии граждан в управлении

* *Исаев Николай Николаевич*, начальник отдела автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД) Управления по организационному обеспечению деятельности Государственной Думы Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

государством в формах непосредственной демократии, а также в соответствии с Концепцией использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р) в рамках реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

Мероприятия по созданию и развитию ГАС «Законотворчество» включены в утвержденный 13 февраля 2010 г. Президентом Российской Федерации План реализации стратегии развития информационного общества в Российской Федерации до 2011 года, а также в Государственную программу «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

Работы по созданию ГАС «Законотворчество» выполнялись в течение 2003–2009 годов. Заказчиком выступало Федеральное агентство по информационным технологиям. Головным исполнителем работ по созданию ГАС «Законотворчество» было Федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-исследовательский институт „Восход“».

В 2003–2007 годах была создана объединенная компьютерная сеть субъектов права законодательной инициативы (далее – ОКС СПЗИ) с центром управления сетью в Государственной Думе, а также некоторые элементы ГАС «Законотворчество», интегрированные в 2009 году в первую очередь ГАС «Законотворчество», которая осталась незавершенной.

ОКС СПЗИ обеспечивает обмен данными с законодательными органами государственной власти (далее – ЗОГВ) субъектов Российской Федерации, а также обеспечивает их доступ к информационным ресурсам Федерального Собрания. К ОКС СПЗИ подключены также Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации.

Концепцией создания системы, разработанной в 2005 году по предложению Государственной Думы, предусмотрено использование возможностей ГАС «Законотворчество» структурными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом.

Первая очередь ГАС «Законотворчество» обеспечивает реализацию следующих основных функций:

- а) автоматизированная поддержка законодательного процесса для законопроектов по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при подготовке законопроектов, внесении их в Государственную Думу, а также отзывов и поправок к ним;
- б) предоставление в электронном виде обобщенной информации о федеральном законодательном процессе и о законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, законода-

тельных органов субъектов Российской Федерации, а также всех субъектов права законодательной инициативы.

Первая очередь ГАС «Законотворчество» создана в развитие принципов действующей Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (далее АСОЗД), разработанной силами Аппарата Государственной Думы, и состоит из следующих функциональных подсистем:

- портал ГАС «Законотворчество»;
- обеспечения законодательной процедуры;
- нормативно-справочной информации;
- интеграции.

Деловые операции участников законодательного процесса в соответствии с их полномочиями выполняются с использованием подсистемы обеспечения законодательной процедуры, к которой они обращаются через подсистему портал, где каждый участник имеет собственный порталный узел. Подсистема портал предоставляет участникам законодательного процесса персонализированный доступ к данным и приложениям первой очереди ГАС «Законотворчество» и обеспечивает их эффективную совместную работу в ходе реализации законодательной процедуры федерального законодательного процесса.

Подсистема портал является интерфейсной средой между участниками законодательного процесса и гражданами, с одной стороны, и подсистемой обеспечения законодательной процедуры – с другой. В ходе выполнения рабочих операций участниками законодательного процесса или гражданами подсистема портал взаимодействует с подсистемами обеспечения законодательной процедуры и нормативно-справочной информации для вызова необходимых программных приложений, вводных форм, данных, видов и т. д.

Подсистема нормативно-справочной информации осуществляет автоматизированное ведение классификаторов и справочников, относящихся к федеральному законодательному процессу.

Подсистема интеграции обеспечивает автоматическое взаимодействие на уровне данных между подсистемами первой очереди ГАС «Законотворчество», а также с основными автоматизированными системами Государственной Думы, используемыми в рамках законодательного процесса.

Дальнейшее создание и развитие ГАС «Законотворчество» предполагается осуществлять в два этапа:

- 1-й этап: создание ГАС «Законотворчество» (2011–2014 гг.);
- 2-й этап: развитие и модернизация ГАС «Законотворчество» (2015–2020 гг.).

На этапе создания ГАС «Законотворчество» в 2011–2014 годах предполагается разработка и внедрение следующих функциональных подсистем:

1. Обеспечения законодательной деятельности ЗОГВ – автоматизированная поддержка законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

2. Обеспечения планирования законопроектной работы ЗОГВ – автоматизированное формирование перспективных, долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов законопроектной работы ЗОГВ, сбор, обработка и предоставление информации о ходе и итогах их исполнения.

3. Обеспечения подготовки и рассмотрения проектов постановлений по вопросам ведения ЗОГВ – автоматизированная поддержка процедуры рассмотрения проектов постановлений по вопросам ведения ЗОГВ.

4. Обеспечения подготовки и проведения мероприятий в ЗОГВ – автоматизированная поддержка процедуры подготовки и проведения мероприятий в ЗОГВ.

5. Контроля полноты, своевременности и достоверности информации – автоматизированный контроль своевременности и полноты поступления документов, а также обеспечение достоверности информации путем контроля прав отправителя и получателя документов в ходе реализации законодательного процесса ЗОГВ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

6. Обеспечения видео-конференц-связи и трансляции выступлений депутатов – видео-конференц-связи депутатов (членов) палат Федерального Собрания и ЗОГВ субъектов Российской Федерации в ходе парламентских мероприятий.

7. Нормативно-справочной информации – автоматизированное создание и ведение классификаторов и справочников, необходимых для обеспечения федерального и региональных законодательных процессов.

8. Интеграции – обеспечение необходимого взаимодействия между ГАС «Законотворчество» и другими автоматизированными системами, участвующими в обеспечении законотворческой и правоприменительной деятельности (автоматизированные системы ЗОГВ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Конституционного Суда, Верховного Суда, Арбитражного Суда, ГАС «Управление», ГАС «Правосудие», ГАС «Выборы», государственная система правовой информации и др.), а также предоставление доступа к информации ГАС «Законотворчество» пользователям автоматизированных систем, участвующим в обеспечении законодательной деятельности (в Администрации Президента Российской Федерации, в Аппарате Правительства Российской Федерации).

9. Единое хранилище данных – хранение электронных документов в формате приложений (текстовых, табличных, графических, аудио- и видеоредакторов), в которых они были созданы, и при необходимости – электронных образов бумажных документов со всеми атрибутами (подписи, печати и др.).

10. «Досье» – автоматизированный сбор в сети Интернет (электронные версии средств массовой информации, новостные и информационные сайты и т. п.), в государственных автоматизированных системах, источниках ЗОГВ

информации по планируемым и внесенным законопроектам, принятым законам, подзаконным актам, в т. ч. замечаний и предложений граждан, формирование общедоступных электронных досье по законопроектам и проблемам, требующим законодательного регулирования.

11. Электронного дистанционного обучения – обучение депутатов и государственных гражданских служащих аппаратов ЗОГВ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации работе в среде ГАС «Законотворчество» в ходе законодательного процесса.

Планируется также создание и начало внедрения типовой подсистемы обеспечения нормотворческой деятельности и электронного документооборота представительных органов местного самоуправления с обеспечением представительных органов соответствующими аппаратно-техническими комплексами.

На этапе развития и модернизации ГАС «Законотворчество» в 2014–2020 годах предполагается, в частности, выполнение следующих работ:

- завершение внедрения указанной типовой подсистемы обеспечения нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления и электронного документооборота;
- модернизация технических и программных средств ГАС «Законотворчество», в том числе ОКС СПЗИ и системы видео-конференц-связи;
- перевод в цифровую форму фондов Парламентской библиотеки Федерального Собрания Российской Федерации, а также архива «Законодательная деятельность Государственной Думы».

Дальнейшее развитие информационного общества требует участия в разработке законов максимально большого числа людей. Причем участия сознательного, квалифицированного, что возможно только на основе их хорошей информированности, и главное, доступности правовой информации.

Через доступ к порталному узлу ГАС «Законотворчество» в сети Интернет граждане и общественные организации смогут получать полную информацию о ходе и результатах законодательного процесса на федеральном и региональном уровнях, а также о степени участия в нем всех законодательных органов и каждого конкретного депутата.

Очень важно, что одно из предназначений ГАС «Законотворчество» – стать также средством организации широкого обсуждения гражданами проектов федеральных законов, как это определено Указом Президента от 9 февраля 2011 г. № 167.

Именно реализация уже имеющихся разработок обеспечит формирование внешнего контура «электронного парламента», обеспечивающего получение более квалифицированного мнения общественности за счет использования гражданами текстов действующих правовых актов из информационно-поисковой системы «Закон», интеграция с которой осуществлена в рамках

первой очереди ГАС «Законотворчество». Система может и должна внести свой вклад в формирование в обществе осознания приоритета законодательства, так как только тогда, когда закон создается с учетом мнения общества, в нем рождается уважение к закону.

Как и в традиционном законодательном (представительном) органе, в «электронном парламенте» будут готовиться законопроекты, но не только группой депутатов, а всеми профессионалами в конкретной области.

Будут проводиться парламентские слушания и круглые столы, но не в одном зале с персональным приглашением десятков человек, а в масштабах общества с участием сотен тысяч. Ведь уже сейчас уровень интереса людей к этой стороне общественной жизни выражается в том, что около девятисот тысяч человек из ста стран, в том числе более восьмисот тысяч россиян, посетили в прошлом году портал АСОЗД «Законодательная деятельность» на сайте Государственной Думы в Интернете.

Будут перемещаться между участниками законодательного процесса тысячи документов, но не курьерами и фельдъегерями днями и неделями в запечатанных конвертах, а самими действующими лицами за считанные секунды и с возможностью любого гражданина поразмыслить над проектами.

Единственным логичным шагом на пути создания действующего «электронного парламента» может быть только продолжение работ по ГАС «Законотворчество».

22 февраля 2011 г. состоялось заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации, на котором был рассмотрен вопрос «О развитии ГАС «Законотворчество». В ходе рассмотрения Минфину России совместно с Минэкономразвития России, Минкомсвязи России, Аппаратом Государственной Думы и Аппаратом Совета Федерации было поручено проработать вопросы финансирования мероприятий и организации работ по созданию ГАС «Законотворчество» и представить соответствующие предложения в президиум Совета с проектом доклада Президенту Российской Федерации.

29 марта 2011 г. предложения для представления в президиум Совета были направлены заместителю Председателя Правительства Российской Федерации – руководителю Аппарата Правительства Российской Федерации В. В. Володину (в соответствии с распределением обязанностей между заместителями Председателя Правительства Российской Федерации), заместителю Председателя Правительства Российской Федерации – министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину, министру связи и массовых коммуникаций Российской Федерации И. О. Щеголеву, министру экономического развития Российской Федерации Э. С. Набиуллиной.

Надо сказать, что, несмотря на сложности в финансировании, Аппарат Государственной Думы никогда не прерывал работу над созданием условий

для развития ГАС «Законотворчество», в том числе для правового информирования граждан.

Так, по предложению Аппарата Государственной Думы при перезаключении в прошлом году Соглашения об обмене информацией консорциум «Кодекс» любезно согласился при создании в рамках работ по развитию ГАС «Законотворчество» типовой системы обеспечения законодательной деятельности органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и ее адаптации к потребностям каждого законодательного органа предоставить возможность исполнителям работ сделать ссылку на информационные ресурсы ИСС 80452 «Региональное законодательство России», содержащие законодательство соответствующего субъекта Российской Федерации.

Но наибольший интерес, по нашему мнению, представляет интеграция ГАС «Законотворчество» с государственной системой правовой информации, ответственным за создание которой, как уже было сказано, является Федеральная служба охраны Российской Федерации.

Прототипом государственной системы правовой информации служит «Банк правовых актов Ленинградской области», который разрабатывается Управлением специальной связи и информации ФСО России в Северо-Западном федеральном округе и Правительством Ленинградской области.

По мере развития этих двух систем их взаимодействие на основе все более глубокой интеграции позволит предоставлять всем участникам нормотворческого процесса, а к ним относятся и граждане, на региональном и местном уровнях возможность использовать в работе над правовыми актами всю информацию о проектах правовых актов и о действующих актах как в своем субъекте Федерации, так и в других регионах.

Это, несомненно, будет способствовать повышению качества нормотворчества, распространению правовой информации для всех категорий пользователей систем, в том числе не в последнюю очередь – социально активным гражданам.

При этом было бы рационально продолжить уже наметившиеся векторы усилий в работе над развитием ГАС «Законотворчество» и Государственной системы правовой информации. То есть в рамках ГАС «Законотворчество» и на основе уже реализованных технологических решений продолжить разработку типовых систем законодательной и нормотворческой деятельности на региональном и местном уровнях для представительных органов, а в рамках Государственной системы правовой информации – создавать типовые системы для исполнительных органов власти.

Но, конечно, это предмет дальнейшего взаимного изучения возможностей и перспектив обеих систем для подготовки необходимых решений соответствующих государственных органов.

Перспективы использования электронных информационных технологий в развитии законодательства Республики Беларусь

И. П. Сидорчук,
А. А. Охрименко,
А. А. Григорьев*

Современный мир на протяжении уже нескольких десятилетий переживает непрерывную организационно-управленческую перестройку в связи с беспрецедентным развитием информационно-коммуникационных технологий. Переход современной цивилизации к информационному обществу становится фактом. Большинство развитых и многие развивающиеся страны сделали свой социально-экономический выбор, приняв национальные программы развития информационного общества.

В условиях построения открытого информационного общества тема использования электронных информационных ресурсов и новых технологий в сфере законодательства является безусловно значимой для государственных органов, граждан и организаций, особенно в контексте доступности законодательства для широкого круга лиц.

Данный вопрос привлекает внимание широкой общественности, специалистов различных отраслей знаний, в том числе правоведов, практиков в области информационных технологий и др., как в Республике Беларусь, так и за рубежом. В частности, данной тематикой занимались в различных аспек-

* *Сидорчук Ирина Павловна*, к. ю. н., доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь,
Охрименко Алексей Александрович, к. т. н., доцент, заместитель директора НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь,

Григорьев Алексей Александрович, заведующий сектором сравнительных исследований государственного управления НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

тах И. Ю. Богдановская [1], Г. А. Василевич [2], О. Э. Кравцов [4], Э. В. Талапина [14] и ряд других исследователей [5; 13]. Такие отношения становятся предметом многоаспектного рассмотрения различных международных научных и научно-практических конференций, привлекают внимание не только государственных органов, но и международных организаций, включая Совет Европы и ООН [15].

Целью настоящей статьи является исследование состояния использования электронных информационных технологий при развитии законодательства в Республике Беларусь, обеспечении демократизации общественных отношений, а также выявление отдельных актуальных проблем и внесение практико-ориентированных рекомендаций в части перспектив развития Республики Беларусь в условиях глобализации и инновационного общества.

Использование информационно-коммуникационных технологий как основное условие развития законодательства

Информационно-коммуникационные технологии благодаря своему высокому организационному потенциалу подняли значимость и цену управления – прежде всего предъявили возросшие требования к государственному управлению. Происходит переход к новой концепции государства, основной идеей которой является разработка эффективного государственного управления в рамках теории и практики «электронного правительства». В связи с этим во многих государствах стоят на повестке дня вопросы формирования и совершенствования систем «электронных правительств», баз правовой информации, иных информационных ресурсов, правового обеспечения использования современных электронных технологий в различных сферах жизни общества.

Вместе с тем широта рассматриваемых вопросов и постоянное совершенствование информационных технологий и, соответственно, потребностей общества требуют постоянного внимания к данной тематике и поиска, а также внедрения в практическую деятельность новых решений в рассматриваемой сфере.

Отсутствие информации о точном составе и актуальности нормативных правовых актов влечет ряд проблем. Так, при издании Закона Республики Беларусь от 18 октября 1991 г. № 1181–XII «О гражданстве Республики Беларусь» [7] был недооценен факт существования гражданства БССР, известного еще до создания СССР. Это повлекло «забвение» данного гражданства и непризнание гражданами Республики Беларусь многих граждан БССР, оказавшихся на день вступления в силу названного Закона за пределами современной территории Республики Беларусь. Некоторые нормативные правовые акты по причине несвоевременного включения в информационные правовые

базы применялись не всеми субъектами общественных отношений, например, Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 25 августа 1948 г. «О порядке сношений государственных учреждений Республики Беларусь и их должностных лиц с учреждениями и должностными лицами иностранных государств». Таким образом, отсутствие должного внимания к соответствующим отношениям может снижать эффективность принятия и реализации руководящих решений, повлечь просчеты в государственном управлении, способствовать нарушению прав и свобод личности, обуславливать трудности в реализации государственных функций.

При этом следует обратить внимание на то, что недостаточное внимание к данной сфере или ее неэффективное регулирование в условиях успешного апробирования различных технологий сетцентрической войны в различных регионах мира может представлять угрозу государственным интересам.

В Республике Беларусь на основе решений главы государства сформирована система государственных организаций, ответственных за реализацию различных аспектов развития сфер жизнедеятельности на основе электронных информационных технологий.

Так, Указом Президента Республики Беларусь от 30 октября 1998 г. № 524 «О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации» создан Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ). Данная государственная организация подчиняется Администрации Президента Республики Беларусь и наряду с другими функциями осуществляет обеспечение функционирования и развития государственной системы правовой информации Республики Беларусь; формирование и ведение государственных информационно-правовых ресурсов, в том числе эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь (далее – ЭБДПИ); распространение (предоставление) эталонной правовой информации, а также официальное опубликование правовых актов, в том числе в электронной версии, в соответствии с Положением об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденным Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 [5].

В апреле 2008 года решением Президента Республики Беларусь на базе Государственного центра безопасности информации при Президенте Республики Беларусь образован Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь (далее – ОАЦ) [10]. ОАЦ, являясь государственным органом, осуществляет регулирование деятельности по обеспечению защиты информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты Республики Беларусь или иные сведения, охраняемые в соответствии с законодательством, от утечки по техническим каналам, несанкционированных и преднамеренных воздействий. Кроме того, он задействован в системе

лицензирования по вопросам, связанным с электронными ресурсами, формирует подзаконную правовую базу по данным вопросам [10].

Значительное содействие деятельности данных организаций оказывает Государственный комитет по науке и технологиям, Государственный военно-промышленный комитет, Национальная академия наук Республики Беларусь, Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники, Белорусский государственный университет и ряд других ведущих организаций, работающих в области информационных ресурсов.

С участием данных субъектов в Республике Беларусь создаются различные публичные базы данных информационных ресурсов, например, регулярно обновляемая база данных по объектам незавершенного строительства (создана в соответствии с постановлением Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 7 сентября 2005 г. № 34), автоматизированная информационная система электронного учета руководящих кадров (АИС «Резерв»), функционирующая согласно Указу Президента Республики Беларусь 26 июля 2004 г. № 354 «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций» [5] и ряд других.

Немаловажное значение в этой связи имеет и вопрос о месте, роли электронного законодательства, в том числе ЭБДПИ, Свода законов Республики Беларусь, иных баз и банков данных правовой информации в перечне базовых государственных информационных ресурсов. Исследование указанного вида информационного ресурса, анализ его состояния, выработка рекомендаций по оптимизации представляют несомненный научный и практический интерес. Надлежащее качество информационно-правового ресурса может стать реальной предпосылкой успешного решения важнейших задач государственного строительства.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – Закон об информации) под информационным ресурсом понимается организованная совокупность документированной информации, включающая базы данных, другие совокупности взаимосвязанной информации в информационных системах [9]. В этом же документе содержится и определение государственного информационного ресурса как разновидности информационного ресурса, формируемого или приобретаемого за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, а также средств государственных юридических лиц.

Все правовые ресурсы в республике также можно разделить на две группы: государственные информационно-правовые ресурсы (далее – ГИПР) и информационно-правовые ресурсы. Такой подход к оценке указанных ресурсов закреплен и в Указе Президента Республики Беларусь от 30 декабря

2010 г. № 712 «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь» (далее – Указ № 712), регламентирующем вопросы совершенствования государственной системы правовой информации Республики Беларусь (далее – ГСПИ) и оптимизации деятельности по ее распространению (предоставлению) [8].

Указ № 712, как и иные нормативные правовые акты в этой сфере, не содержит определений понятий «государственные информационно-правовые ресурсы» и «информационно-правовые ресурсы». Вместе с тем анализ Положения о Национальном центре правовой информации Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 30 октября 1998 г. № 524 «О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации» в редакции Указа № 712, показывает, что к ГИПР относятся ЭБДПИ, иные виды ГИПР. Более детальный перечень исследуемых ресурсов закреплен в пункте 25 Положения о деятельности по распространению (предоставлению) правовой информации в Республике Беларусь, утвержденном Указом № 712, в контексте определения задач НЦПИ. НЦПИ осуществляет распространение (предоставление) правовой информации согласно Указу № 712, в частности, посредством:

- официального периодического печатного издания «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» и его электронной версии;
- иных печатных и электронных изданий;
- электронных копий эталонного банка данных правовой информации с информационно-поисковой системой «ЭТАЛОН»;
- предоставления доступа к полнотекстовой интернет-версии эталонного банка данных правовой информации;
- банка данных правовой информации «Свод законов Республики Беларусь»;
- тематических и иных банков данных;
- Национального правового интернет-портала Республики Беларусь;
- иных ГИПР.

Сравнительный анализ каждого вида ГИПР, с точки зрения соответствия критериям, являющимся определяющими для их отнесения к государственному информационному ресурсу, приводит к выводу о том, что эти ресурсы обоснованно отнесены к числу такового, так как они формируются НЦПИ за счет государственных средств. Кроме того, учитывая законодательную формулировку в названной норме – «иные», следует считать вышеуказанный список ресурсов открытым. Подтверждением этому являются и научные публикации, в которых, например Единый правовой классификатор Республики Беларусь, Детский правовой сайт также отнесены к числу ГИПР [4].

Анализ информационно-правовых ресурсов, которыми располагает республика, показывает, что в настоящее время недооценивается единый комплексный подход, позволяющий определить степень их значимости, уровень развития, доступности, приоритетности в рамках единой системы информационных ресурсов. Полагаем обоснованным закрепить в Законе об информации понятие ГИПР, определить критерии отнесения тех или иных правовых ресурсов к ГИПР, меры по их совершенствованию, порядок их учета (регистрации), а также механизм выделения бюджетного финансирования для их постоянного развития.

Эти ресурсы должны стать фундаментальной основой для всех источников правовой информации, консолидирующей новые потоки информации в правовой сфере. Немаловажное значение имеет определение приоритетных направлений в оптимизации различных видов ГИПР. На данном этапе развития к приоритетным информационно-правовым ресурсам, имеющим государственное значение в Беларуси, следует отнести: ЭБДПИ, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, Свод законов Республики Беларусь. Обоснованно также в рамках Закона об информации выделить в качестве самостоятельной позиции ГСПИ. Логическим следствием данного предложения является классификация и закрепление на законодательном уровне всех основных видов ГИПР в рамках ГСПИ. К ним, в частности, можно отнести ЭБДПИ, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, Единый правовой классификатор Республики Беларусь, Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, компьютерный банк данных проектов законов Республики Беларусь, Свод законов Республики Беларусь и др.

Полагаем, что обеспечение качества правовых ресурсов, степени их доступности является одной из важнейших государственных задач. Все ГИПР должны быть указаны в Законе об информации и, соответственно, включены в перечень базовых государственных информационных ресурсов. Кроме того, в рамках названного закона обоснованно закрепить раздел, посвященный вопросам правовой информатизации, направлениям государственной политики, способам ее осуществления, что позволит реализовать интегрированный подход к правовой регламентации в этой сфере, а также активизировать процессы формирования информационно-правового пространства как неотъемлемой части всего информационного поля республики.

Актуальность формирования в Беларуси открытого информационного общества настоятельно диктует потребность в широкомасштабной систематизации всех информационно-правовых ресурсов, придании им статуса информационных ресурсов, имеющих государственное значение, а также неукоснительного соблюдения принципа свободного доступа к правовой информации как базовой основы конституционного права на информацию. Необходимо

создавать качественное информационно-правовое пространство на основе целостной концепции реформирования национальных информационно-правовых ресурсов с учетом глобальных процессов становления новых социально-экономических систем.

Разработка стратегии и комплексного подхода к формированию информационно-правовых ресурсов может основываться на следующих блоках задач: ежегодном мониторинге состояния информационно-правового пространства республики; выявлении информационно-правовых потребностей государственных органов и иных организаций; изучении и использовании мирового опыта, прежде всего государств – членов Европейского Союза, в формировании общего (единого) информационно-правового пространства; а также на определении перспективных направлений правового развития сбора, обработки, актуализации и распространения правовой информации.

Роль информационно-коммуникационных технологий в совершенствовании отношений народа и власти

Следует отметить, что важным направлением реализации государственной политики Беларуси в социальной сфере является решение задач повышения качества жизни населения, обеспечения доступности и своевременности оказания медицинских, образовательных, культурных и других социальных услуг на основе широкого применения современных информационных технологий. Значительное внимание уделяется в настоящее время использованию информационно-коммуникационных технологий при реализации национальных проектов, при этом важное значение в рамках реформирования социальной сферы, в том числе сферы услуг, имеет внедрение наиболее передовых и прогрессивных стандартов социального обслуживания населения.

В основных положениях проекта Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы предусматривается значительное расширение использования и доступности информационно-коммуникационных технологий в различных сферах жизни общества (создание электронных правительства, торговли, здравоохранения, обучения). Реализация мер по ускоренному развитию сферы услуг позволит повысить производительность труда и комфортность жизни людей, решить проблему занятости, расширить перспективные для страны внешние рынки услуг и увеличить объемы их экспорта [11].

Важные шаги по внедрению информационных технологий в различные сферы государственной и общественной жизни предпринимаются в соответствии с постановлением Правительства Республики Беларусь от 9 августа 2010 г. № 1174, которым утверждена Стратегия развития информационного общества в Беларуси до 2015 года. Приоритетными путями развития

информационного общества в стратегии определены: национальная информационно-коммуникационная инфраструктура, электронное правительство, электронное здравоохранение, электронное обучение, электронная занятость и социальная защита населения, электронная экономика, система массовых коммуникаций и электронный контент. В рамках этого документа предусмотрена разработка и выполнение государственной программы «Информационное общество» на период 2011–2015 годов [6].

Обеспечить высокий уровень жизни людей невозможно без адекватного повышения качества всей системы государственного управления. Глава государства неоднократно акцентировал внимание на необходимости надлежащего рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, поступающих в государственные органы и иные организации. В республике и эта сфера отношений получили дальнейшее развитие на основе информационных технологий.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 г. № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, иные государственные органы и государственные организации обязаны размещать информацию о своей деятельности в глобальной компьютерной сети Интернет.

Главные страницы интернет-сайтов государственных органов и организаций должны содержать информацию о работе с обращениями граждан и юридических лиц и информацию об осуществлении административных процедур в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также о товарах (работах, услугах), производимых (выполняемых, оказываемых) государственной организацией.

Обращения граждан и организаций являются одним из основных и наиболее активно используемых источников демократической связи общества, отдельных граждан и государственных структур, которые можно отнести к одной из основных форм непосредственной демократии. Обращения оказывают непосредственное влияние на процесс управления государством и отдельными аспектами общественной жизни, пожалуй, не в меньшей степени, чем традиционные формы непосредственной демократии, в том числе проведение выборов и референдумов. Так, данной теме посвящены директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата», от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» и ряд иных актов [5].

Формы обращений не статичны и развиваются вместе с новыми технологиями. Большую популярность приобретают sms-обращения, обращения по электронной почте, путем заполнения форм на официальных интернет-сайтах, дистанционные приемы граждан с использованием средств видео-конференц-связи, например, проведенный главой государства 9 ноября 2010 г. прием граждан в ходе совещания о работе с обращениями граждан [12]. Однако зачастую государственные организации не в полной мере готовы к действиям в новых условиях, что обусловлено как субъективными (например, отсутствие привычки или навыков работы с компьютеризированными системами у ряда государственных служащих, недостаточная развитость материально-технической базы отдельных государственных организаций), так и объективными факторами (например, недостаточная правовая регламентация рассматриваемых отношений). Такое положение не может быть приемлемым.

В настоящее время в Парламенте Республики Беларусь находится на рассмотрении проект нового закона «Об обращениях граждан и юридических лиц», в котором содержится норма, обязывающая чиновников отвечать не только на традиционные письменные обращения граждан, но и на электронную почту. Нововведение обусловлено тем, что все республиканские органы государственного управления, облисполкомы и райисполкомы, государственные организации представлены в сети Интернет, имеют собственные официальные интернет-сайты, электронные адреса, а электронная форма обращений получает все большее применение на практике. Кроме того, любой гражданин должен знать, что он может напрямую обратиться в госорганы или организации в оперативном порядке. Реализация указанных положений обеспечит более качественный подход к надлежащему рассмотрению обращений, а значит, и к защите прав и законных интересов граждан и организаций.

Анализ данного проекта показывает, что он может быть усовершенствован в части изложения в нем детализированных правил, связанных с электронными обращениями, в том числе придание данным обращениям статуса письменных обращений, регламентации аудио- и видео-конференц-связи. Представляется, что такие меры должны способствовать модернизации и повышению эффективности работы с обращениями граждан, в особенности лиц с ограниченными физическими возможностями, которые не могут в полной мере пользоваться традиционными формами обращений. Отдельной правовой проблемой следует также признать вопрос электронных обращений лиц с множественным гражданством, направляемых из-за пределов Беларуси в ее государственные органы. Представляется, что живущие за границей граждане Беларуси, имеющие также иные гражданства, граждане Союзного государства должны иметь право обращаться с электронными и иными обращениями в организации Беларуси.

Однако наличие или отсутствие законодательных актов в соответствующей сфере само по себе не решает вопросов эффективной регламентации соответствующих отношений. Здесь важна реализация целого комплекса мер, положительное отношение к ним населения и обеспечение баланса интересов граждан, общества и государства.

Список источников:

1. Богдановская И. Ю. Концепция «электронного государства» (сравнительно-правовые аспекты) / Режим доступа: <http://www.ifap.ru/pi/04/r02.doc>. – Дата доступа 21.10.2010.
2. Василевич Г. А. Информационные технологии в Республике Беларусь: правовые реалии и перспективы // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2011.
3. Информационное право: Актуальные проблемы теории и практики: Коллективная монография / Авт. кол.: А. А. Антопольский, А. Г. Арешев, И. Л. Бачило и др.; Под общей ред. И. Л. Бачило; Институт государства и права Российской академии наук. – Науч. изд.- М.: Юрайт, 2009. 530 с.
4. Кравцов О. Э. Государственная система правовой информации Республики Беларусь – ключевое звено информационно-правовой политики / О. Э. Кравцов // Проблемы управления. – 2010. – № 4. – С. 62.
5. Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2005. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 30.03.2011.
6. О стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года и плане первоочередных мер по реализации стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010 год: постановление Совета министров Респ. Беларусь, 9 авг. 2010 г., № 1174 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2010. № 197. – 5/32317.
7. О гражданстве Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 18 окт. 1991 г. № 1181–ХП // Сов. Белоруссия. – 1992. – 10 янв. – С. 3.
8. О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 30 дек. 2010 г. № 712 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2011.
9. Об информации, информатизации и защите информации: Закон Респ. Беларусь, 20 июня 2008 г., № 345-3 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь – Минск, 2011.

10. Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://оас.gov.by/gubr/40/history.html>. – Дата доступа: 30.03.2011.
11. Основные положения Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы // Беларусь сегодня. – 2010. – 11 нояб. – С. 26.
12. Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Пресс-служба Президента Респ. Беларусь. – Режим доступа: // www.president.gov.by. – Дата доступа: 30.03.2011.
13. Правовая информатизация в Республике Беларусь: становление и перспективы развития / Н. Н. Радиванович [и др.]; под общ. ред. Н. Н. Радивановича. – Минск: НЦПИ, 2007. – 400 с.
14. Талапина Э. В. Становление информационного общества во Франции / Э. В.Талапина // Государство и право. – 2004. – № 7. – С. 70.
15. United Nations E-Government Survey 2015. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis [Electronic resource] // Department of Economic and Social Affairs. United Nations New York, 2010. – Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>. – Дата доступа: 30.03.2011.

Роль Минюста России в формировании единого пространства электронной правовой информации

*А. В. Морозов**

В конституционном государстве, основанном на публичном управлении, право на информацию исполняет коммуникативную функцию, направленную на формирование гражданами осознанной позиции, определяющей их взгляды на государственные дела и общественную жизнь. Поэтому свобода каждого на формирование своего мнения на основе полученной информации и свобода распространения мнения необходимы для демократического развития.

Развитие сервисов для упрощения процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, совершенствование законодательства в информационной среде актуально для Российской Федерации. Эта задача ставится в ряде программных документов, в том числе в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Решение данной задачи затрагивает широкий комплекс вопросов.

К показателям движения к информационному обществу принято относить расширение номенклатуры общедоступной информации и упрощение процедур доступа к ней, увеличение объемов информационных услуг. Вопросы доступа к информации в условиях, когда постиндустриальное общество переходит в общество информационное, в общество знаний, – становятся актуальными. Неизбежно должна происходить переоценка как прав, так и обязанностей органов власти и граждан в информационной сфере. Законодательство должно быть ориентировано на социальные интересы, на повышение качества жизни, обеспечивать открытость информации и доступ к ней.

** Морозов Андрей Витальевич, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российской правовой академии Минюста России.*

Возрастание роли и увеличение объемов правовой информации, необходимой для обеспечения жизнедеятельности общества, совершенствование технологий накопления и распространения информации увеличивают потребность в правовых информационных ресурсах, которые позволяют удовлетворить публичный интерес и сами по своей сути являются публичными. Общественные структуры и каждый гражданин, юридическое лицо и индивидуальный предприниматель должны иметь возможность оперативно получать достоверную и объективную информацию о законодательстве по всем интересующим их вопросам.

При построении информационного общества особое место занимают вопросы создания государственной системы правовой информации, поскольку без решения этого вопроса сложно реализовать задачи обеспечения конституционных прав граждан по доступу к информации, ее полноте, достоверности, актуальности.

В пункте 17 «Тунисского обязательства» (ноябрь 2005 г.) указано: «Мы настоятельно призываем правительства, используя потенциал информационно-коммуникационных технологий, создать государственные системы информации о законах и нормативных положениях, предусматривающие более широкое развитие сети пунктов коллективного доступа и обеспечивающее достаточное наличие этой информации».

Представляется целесообразным рассмотреть гносеологические вопросы развития правовой информатизации в России и в результате этого – анализа исторического пути развития правовой информатизации. Очевидна ключевая роль Министерства юстиции и Научного центра правовой информации Минюста России (далее – НЦПИ) в создании первых правовых баз данных, что только подтверждает значение федерального органа юстиции в формировании национальной системы правовой информации, необходимости создания национального центра правовой информации и возложении функций по ведению национального регистра нормативных правовых актов в Российской Федерации на Минюст России, причем названные функции должны вытекать из положений федеральных законов «О правовой информации» и «О нормативных правовых актах», которые требуют скорейшей разработки.

Правовая информация – особый, специфичный вид информации. К ней предъявляются самые высокие требования по полноте, достоверности и актуальности. Как правило, срок жизни базы данных правовой информации без ее актуализации не превышает нескольких месяцев: так быстро и существенно меняется законодательство. Отсутствие, неполнота или неточность правовой информации влекут моральные и материальные потери, не сопоставимые с затратами на ее обработку и услуги по ее предоставлению пользователю. Недостаточная правовая информированность является одной из причин разбалансированности экономики, деформирует правосознание граждан,

повышает риск принятия неверных решений в области управления, существенно осложняет развитие правового государства и рыночной экономики.

Поставщиком правовой информации может являться только тот, кто обеспечит представительную полноту фондов нормативных актов, высокое качество, их постоянную актуализацию, т. е. своевременное и точное внесение в документы изменений и дополнений. Сегодня требуемый уровень достоверности информации очень высок и нуждается в государственном подходе.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»¹ Минюст России участвует в работе по созданию и ведению специализированных баз данных правовой информации в соответствии с единой технической политикой в сфере правовой информатизации России, а также организует разработку и внедрение программно-технических средств и технологий сбора, обработки и анализа информации в соответствии с едиными требованиями (техническими регламентами, стандартами) и программами (планами) правовой информатизации территориальных органов и федеральных государственных учреждений Минюста России. Неоднократно, начиная с 1997 года, Минюстом России разрабатывались предложения, связанные с созданием государственной системы правовой информации, однако такая система так и не была создана, несмотря на достаточные основания возложения таких полномочий на Минюст России.

Федеральная служба охраны Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»² является координатором правовой информатизации в Российской Федерации, организует создание, оперативное обслуживание и поддержку интегрированного полнотекстового банка правовой информации и обеспечивает доступ к нему федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и физических лиц.

Нормативными правовыми актами на Минюст России возложено ведение различных регистров и реестров, в совокупности составляющих ценный государственный ресурс правовой информации.

Федеральные регистры ведутся в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов; учета и систематизации нормативных правовых актов; реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о правовых актах; создания условий для получения правовой информации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

² См.: Там же. № 32. Ст. 3314.

Необходимость создания механизма обеспечения единства правового пространства России, который позволил бы оптимизировать взаимодействие системы федерального законодательства и региональных законодательных систем на основе положений Конституции Российской Федерации, очевидна.

Правовое пространство – это вся совокупность юридических норм, действующих в пределах России. Они должны быть согласованы между собой и соподчиняться в зависимости от юридической силы. Механизм обеспечения единства правового пространства России – это система органов государственной власти, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона и государственной целостности Российской Федерации с помощью определенных форм и методов. Среди последних важнейшее место занимает создание и ведение федеральных регистров нормативных правовых актов. Это одна из форм осуществления государственной власти, заключающаяся в контроле со стороны компетентных органов за соответствием юридических норм нормам актов более высокой юридической силы, а также общепризнанным принципам и нормам международного права.

Необходимо также подчеркнуть, что деятельность по обеспечению единства правового пространства неразрывно связана с реализацией конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах Российской Федерации.

Решение комплексной задачи обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, конституционного права граждан на информацию, совершенствования законодательства, его систематизации и кодификации требует введения государственного учета всех нормативных правовых актов Российской Федерации – создания единого банка данных этих актов.

В настоящее время в Российской Федерации существуют объективные предпосылки для решения этой задачи путем принятия федерального закона о едином банке данных нормативных правовых актов Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 и постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 904 Минюстом России ведется федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также на основании постановления Правительства Российской Федерации от 13.08.97 № 1009 – государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Министерство юстиции Российской Федерации является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований, а также федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов на основании Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», постановления Правительства Российской Федерации от 01.06.2005

№ 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

Поскольку задача обеспечения единства правового пространства Российской Федерации связана практически со всеми направлениями деятельности Минюста России, ведением целого ряда государственных учетных систем, целесообразно возложить именно на Минюст России реализацию государственной политики в данной области.

Национальный регистр нормативных правовых актов должен являться правовой информационной системой, содержащей в электронном виде интегрированную официальную правовую информацию. Указанная информационная система (банк данных), по сути, представляет собой Свод законов Российской Федерации, официальное электронное издание, и должна являться официальным электронным источником опубликования актов.

В законодательном плане должны быть решены вопросы о правовых последствиях включения в единый регистр нормативных правовых актов, принципах и правилах формирования единого регистра, об актах Союза ССР, продолжающих действовать на территории Российской Федерации, мероприятиях по систематизации и кодификации законодательства, его классификации и др.

В Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р, отмечается, что использованию потенциала информационных технологий препятствует разрозненность государственных информационных ресурсов, невозможность сопоставить данные, содержащиеся в этих ресурсах, а также значительное дублирование информации. Необходимо обеспечить полноту, достоверность, актуальность и доступность официальной правовой информации в электронном виде, в том числе за счет модернизации механизмов официального опубликования правовых актов, интеграции систем информационно-правового обеспечения органов государственной власти. Важным в настоящее время является совершенствование порядка официального опубликования правовых актов, закрепление за текстами правовых актов в электронном виде статуса источника официального опубликования.

Де-факто такого статуса не получили правовые акты, внесенные в эталонный банк правовой информации научно-технического центра правовой информации «Система», хотя еще в 1994 году Указ Президента Российской Федерации № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» установил, что «тексты федеральных законов, распространяемые

в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система», являются официальными» (п. 2).

Многие субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления издали правовые акты об электронном опубликовании принятых актов, т. е. размещении их на соответствующих официальных сайтах. Необходимо на федеральном уровне закрепить порядок официального электронного опубликования всех нормативных правовых актов, законодательно обеспечив вступление в силу, включая выполнение существующих для отдельных категорий нормативных правовых актов процедуру их государственной регистрации, правовую экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Количество, качество и доступность правовых информационных ресурсов уже сегодня во многом определяют уровень развития страны, ее статус в мировом сообществе и станут определяющим показателем этого статуса по мере перехода к открытому информационному обществу. Полнота, достоверность, актуализация, своевременность, непротиворечивость, уровень защищенности информационных ресурсов и сбалансированность этих показателей характеризуют качество информационных услуг. Однако качество информационных услуг определяется не только указанными показателями национальных информационных ресурсов, составляющих базу, на основе которой информационные услуги оказываются, но и возможностями свободного доступа широкого круга лиц к этим ресурсам, использования и распространения содержащейся в них информации.

Правовые и организационные вопросы обеспечения доступа к правовой информации в Республике Беларусь

*С. Г. Михайленко**

Впервые в Республике Беларусь информационные права и свободы были провозглашены в Конституции 1994 года. Гражданам республики гарантировано право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица в соответствии со статьей 34 Конституции обязаны предоставить гражданину возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Пользование информацией ограничено законодательством только в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

В существующем информационном пространстве особое место занимает правовая информация как информация, отражающая содержание правового регулирования отношений и процессов в обществе. Значимость правовой информации как системы нормативных правовых актов, составляющих законодательство страны, и реализация конституционного права граждан на информацию выдвинули на первый план задачу обеспечения его общедоступности.

Свободный доступ к правовой информации обеспечен государственными гарантиями, закрепленными в Указе Президента Республики Беларусь от 1 декабря 1998 г. № 565 «О порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь» и получившими свое развитие в Указе Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 712 «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь».

* Михайленко Светлана Гавриловна, Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, начальник управления формирования банков данных правовой информации.

Государственные органы и организации в пределах своей компетенции осуществляют:

- доведение до всеобщего сведения правовой информации, затрагивающей права и законные интересы граждан и организаций;
- своевременное направление в Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (далее – Центр) принятых правовых актов для включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь (далее – Национальный реестр), опубликования их в официальном печатном издании «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» и его электронной версии, ведения эталонного банка данных правовой информации (далее – ЭБДПИ);
- формирование совместно с Центром единого информационно-правового пространства республики;
- создание совместно с Центром и обеспечение функционирования публичных центров правовой информации, а также центров эталонной правовой информации.

Наше государство взяло на себя обязанность по созданию системы широкого доступа к правовой информации, а в лице Центра – по реализации и координации процессов правовой информатизации. В течение ряда лет были приняты правовые акты, направленные на создание государственной системы правовой информации (далее – ГСПИ), формирование единого информационно-правового пространства и правовую информатизацию.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 мая 1992 г. № 308 Министерству юстиции было поручено создание Республиканского центра правовой информации (далее – РЦПИ), основной задачей которого стало формирование общедоступного банка данных действующего в республике законодательства. В связи с этим закономерно встал вопрос о необходимости создания такой системы, которая обеспечила бы оперативное поступление правовых актов, принимаемых государственными органами, и широкий доступ к ним. Впервые была сформулирована идея концентрации правовой информации в государственном учреждении, формирования единого информационно-правового ресурса и создания в республике ГСПИ. Эта идея нашла свое развитие в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 1 февраля 1994 г. № 50, в соответствии с которым государственные органы должны направлять в РЦПИ принимаемые ими правовые акты после прохождения государственной регистрации в Министерстве юстиции.

Дальнейшее развитие ГСПИ связано с реорганизацией РЦПИ и выделением его из системы Министерства юстиции. Указом Президента Республики Беларусь 30 июня 1997 г. № 338 «О создании Национального центра правовой информации Республики Беларусь» РЦПИ преобразован в Национальный центр правовой информации.

Центру был придан статус центрального государственного научно-практического учреждения в области сбора, учета, обработки, хранения, систематизации, распространения и официального опубликования правовых актов, создания межгосударственной системы обмена правовой информацией. Благодаря этому на общегосударственном уровне реализована идея создания ГСПИ как организованной совокупности информационных технологий и государственных информационно-правовых ресурсов, обеспечивающей взаимодействие Центра и государственных органов по вопросам обработки правовой информации, ее официального опубликования и распространения.

Следующим этапом в развитии ГСПИ стал Указ Президента Республики Беларусь от 30 октября 1998 г. № 524 «О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации», которым определены основные задачи, стоящие перед Центром:

- обеспечение функционирования и развития ГСПИ;
- формирование и ведение государственных информационно-правовых ресурсов;
- распространение эталонной правовой информации и официальное опубликование правовых актов;
- развитие юридической терминологии на русском и белорусском языках и ее перевод на иностранные языки;
- проведение научных исследований в области правовой информатизации;
- обеспечение межгосударственного обмена правовой информацией.

Сегодня ГСПИ образуют:

- программно-технологический комплекс ведения информационно-правовых ресурсов;
- формируемые Центром государственные информационно-правовые ресурсы;
- система распространения правовой информации в республике;
- система межгосударственного обмена правовой информацией.

Программно-технологический комплекс «ЮРИСТ» и методика юридической обработки правовой информации, разработанные в Центре, гарантируют достоверность, полноту и актуальность размещаемых в ЭБДПИ правовых актов.

Одним из основных информационно-правовых ресурсов ГСПИ является ЭБДПИ, представляющий собой совокупность банков данных «Законодательство Республики Беларусь», «Решения органов местного управления и самоуправления» и «Международные договоры».

Указом Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь» было

положено начало созданию единой общегосударственной системы учета правовых актов, принимаемых государственными органами, за исключением правовых актов, содержащих сведения, отнесенные в соответствии с законодательством к государственным секретам. Создание с 1 января 1999 г. Национального реестра стало еще одним этапом, позволившим вести целенаправленную работу по формированию упорядоченной и доступной системы законодательства республики.

Формирование и ведение Национального реестра включает процедуру направления всеми государственными органами принимаемых правовых актов в Центр, их регистрацию, систематизацию и своевременное информирование государственных органов, организаций и граждан об этих актах.

Правовой статус Национального реестра находится в постоянной динамике. Так, с 1 января 2000 г. в Национальный реестр стали включаться нормативные правовые акты, принимаемые органами местного управления и самоуправления областного уровня, а с 1 октября 2006 г. – базового уровня (городов областного и районного подчинения).

Нормативные правовые акты Национального банка, республиканских органов государственного управления, органов местного управления и самоуправления областного и базового уровней включаются в Национальный реестр только после обязательной юридической экспертизы, проведение которой входит в компетенцию Министерства юстиции и главных управлений юстиции облисполкомов.

С 1 января 1999 г. Центр, активно используя современные информационные технологии, обеспечил доступ к перечням правовых актов, включенных в Национальный реестр, на сайте www.ncpi.gov.by, а впоследствии и на Национальном правовом интернет-портале (www.pravo.by) в рубрике «Национальный реестр».

Кроме функции общегосударственного учета правовых актов посредством Национального реестра обеспечивается официальное их опубликование. Как официальное издание Национальный реестр учрежден Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 «Об утверждении Положения об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь». Электронная версия печатного издания Национального реестра в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 4 наделена статусом официального источника опубликования правовых актов. В pdf-формате она размещается на Национальном правовом интернет-портале (www.pravo.by) одновременно с выходом в свет соответствующего номера печатного издания.

Объем публикуемых правовых актов в печатном издании Национального реестра постоянно сокращается за счет опубликования все большего их числа в его электронной версии.

Все это с полным основанием позволяет признать Национальный реестр в качестве еще одного информационно-правового ресурса ГСПИ.

Наряду с Национальным реестром, являющимся единым официальным изданием для всех видов правовых актов, принимаемых государственными органами, официальными изданиями признаны и ряд средств массовой информации. Вместе с тем эти издания, имеющие свои сайты в сети Интернет и размещающие на них нормативные правовые акты, на законодательном уровне не признаны источниками официального опубликования.

Входящая в структуру ГСПИ система распространения правовой информации включает Центр, его филиалы – региональные центры правовой информации (РЦПИ), публичные центры правовой информации (ПЦПИ), центры доступа к официальной правовой информации, организации, распространяющие правовую информацию в печатной, электронной формах и в форме электронных изданий.

С 1 октября 1999 г. в городах областного подчинения и в городе Минске на правах филиалов Центра функционируют 7 РЦПИ, посредством которых в пределах каждого региона осуществляется обеспечение правовой информацией органов местного управления и самоуправления, организаций, граждан. Основываясь на опыте работы Центра по систематизации и юридической обработке правовых актов, для РЦПИ разработана достаточно эффективная технология формирования и ведения региональных банков данных, включающих правовые акты областных (городских) исполнительных и распорядительных органов. Тем самым на региональном уровне обеспечено предоставление информации о деятельности органов местного управления и самоуправления.

Начиная с 1999 г. в республике по инициативе Центра совместно с Министерством культуры на базе государственных публичных библиотек стали организовываться ПЦПИ, которые выступают в роли пунктов свободного доступа граждан к официальной правовой информации.

Через ПЦПИ, которых в настоящее время насчитывается 453, библиотеки обеспечивают доступ граждан к официальной правовой информации, не только опубликованной в средствах массовой информации в печатных изданиях, но и содержащейся в ЭБДПИ. По существу, сеть публичных библиотек стала готовой инфраструктурой для распространения правовых знаний и повышения уровня правовой культуры населения. Для обеспечения ПЦПИ информацией Центр передает в публичные библиотеки на безвозмездной основе издания правовой тематики и электронные копии ЭБДПИ.

В систему распространения правовой информации входят центры доступа к официальной правовой информации, создаваемые государственными органами (организациями) совместно с Центром. Цель создания центров заключается в обеспечении научного, учебного, воспитательного и информационно-просветительского процессов.

Систему распространения правовой информации образуют также организации различных форм собственности, специализирующиеся на этом виде деятельности. В настоящее время кроме Центра распространение правовой информации в электронной форме осуществляют шесть организаций, деятельность которых координирует Центр. Для этого налажен и функционирует устойчивый технологический процесс предоставления информационных и технологических составляющих ЭБДПИ и иных информационных ресурсов на договорной основе. Это привело к тому, что различия между банками данных правовой информации, распространяемыми на территории республики этими организациями, практически не касаются включаемых в них реквизитов и текстов правовых актов, так как информация во все банки данных поступает из одного источника – ЭБДПИ, информационные и технологические составляющие которого используются при формировании всех информационно-поисковых систем по законодательству.

В Центре проводится комплекс работ, направленный на развитие межгосударственного обмена правовой информацией как одной из составляющих ГСПИ. Международное сотрудничество в этой области регулируется рядом международных и межгосударственных соглашений, двусторонних договоров.

В соответствии с Соглашением об обмене правовой информацией от 21 октября 1994 г. государства – участники СНГ, его подписавшие, согласились осуществлять обмен правовой информацией в пределах тематического перечня, прилагаемого к этому Соглашению.

В этой области Центр активно сотрудничает с Научным центром правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, Республиканским центром правовой информации Республики Молдова, Информационно-аналитическим центром «Лига» (Украина), Республиканским центром правовой информации Республики Казахстан и рядом других организаций. Для обеспечения информационно-правового сотрудничества с государствами – участниками СНГ в Центре разработана технология, обеспечивающая функционирование межгосударственной системы обмена правовой информацией, разработаны соответствующие обменные форматы для предоставления информации из ЭБДПИ. В рамках взаимодействия на межгосударственном уровне производится двусторонний обмен полнотекстовыми банками данных национальных законодательств и осуществляется их информационное сопровождение.

Практические результаты развития Системы правовой информации Ленинградской области

*В. Э. Ковальчук**

В соответствии с Государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» одним из приоритетных направлений деятельности Федеральной службы охраны России при осуществлении государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации является развитие Государственной системы правовой информации (далее – ГСПИ).

В настоящее время совместными усилиями Правительства Ленинградской области и Управления специальной связи и информации ФСО России в Северо-Западном федеральном округе развернуты работы по созданию регионального сегмента ГСПИ – Системы правовой информации Ленинградской области. Основой для проведения этих работ является Соглашение об информационно-правовом взаимодействии, заключенное между Правительством Ленинградской области и Управлением специальной связи и информации ФСО России в СЗФО.

В целях практической реализации положений соглашения в части создания Системы правовой информации Ленинградской области в правительстве с участием представителей ФСО России была сформирована рабочая группа, члены которой сошлись во мнении о том, что руководящую роль в процессе создания и функционирования данной системы должны играть органы государственной власти региона. Результатом деятельности рабочей группы стала разработка концепции, а затем создание и внедрение в эксплуатацию информационно-технологической компоненты системы правовой информации, а именно, региональной информационной системы «Банк правовых актов

* *Ковальчук Вадим Эдуардович*, референт Управления специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

Ленинградской области» (далее – РИС). Предполагается, что в РИС будут содержаться тексты и графические образы правовых актов Правительства Ленинградской области, губернатора Ленинградской области, отраслевых и территориальных органов государственной власти Ленинградской области, а также дополнительные сведения о них. В перспективе планируется включать в РИС правовые акты органов местного самоуправления Ленинградской области.

В качестве программной платформы РИС используется программное обеспечение информационно-правовой системы (далее – ИПС) «Законодательство России», находящейся в ведении ФСО России, серверная часть которой установлена на выделенных программно-технических средствах Правительства Ленинградской области в «Информационно-телекоммуникационной сети органов государственной власти Ленинградской области». Ввод в РИС принятых правовых актов осуществляется с использованием «Автоматизированного рабочего места», входящего в состав ИПС «Законодательство России», которое устанавливается на рабочие станции исполнителей от органов государственной власти Ленинградской области.

В настоящее время успешно завершён этап опытной эксплуатации РИС, проводятся подготовительные мероприятия для её перевода в рабочий режим.

При ведении РИС органы государственной власти Ленинградской области обеспечивают полное соответствие текстов и электронных образов правовых актов, введенных ими в РИС, эталонным текстам оригиналов правовых актов, а также достоверность, полноту и актуальность дополнительных сведений о них.

Программное обеспечение ИПС «Законодательство России» позволяет использовать средства электронной подписи, которые обеспечивают возможность фиксации времени размещения правовых актов в РИС, а также гарантируют аутентичность текстов оригиналу, их целостность и достоверность.

К достоинствам РИС можно отнести:

- оперативность ввода правовых актов в систему правовой информации Ленинградской области;
- оперативность доведения правовых актов до заинтересованных лиц;
- обеспечение свободного доступа к правовым актам;
- гарантированное хранение архивов правовых актов в электронном виде (эталонный банк данных);
- создание реальных предпосылок разработки и внедрения эффективного механизма официального опубликования правовых актов в электронном виде.

Для дальнейшего распространения введенные в РИС правовые акты Ленинградской области в автоматизированном режиме передаются с сервера

Правительства Ленинградской области в Центральный узел правовой информации (ФСО России), а также на официальный сайт Правительства Ленинградской области.

В свободном режиме доступ к правовым актам Ленинградской области, а также ко всем ресурсам ИПС «Законодательство России» можно осуществлять через официальный интернет-портал правовой информации (поддерживается ФСО России) по адресу: <http://pravo.fso.gov.ru>, а также через официальный сайт Правительства Ленинградской области: <http://lenobl.ru>.

Доступ к РИС через сайт Правительства Ленинградской области осуществляется в том числе и в целях реализации положений Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В рамках развития Системы правовой информации Ленинградской области в ближайшее время подлежат реализации следующие задачи:

- запуск Правительством Ленинградской области удостоверяющего центра и обеспечение кросс-сертификации с удостоверяющим центром ГСПИ, который планируется использовать для предоставления средств электронной подписи в рамках Системы правовой информации Ленинградской области органам местного самоуправления Ленинградской области;
- внедрение программных комплексов, предназначенных для организации системы электронного документооборота, поддержки законотворческой деятельности органов законодательной и исполнительной власти Ленинградской области;
- разработка организационно-правовых и организационно-технологических принципов и механизмов электронного опубликования нормативных правовых актов Ленинградской области. При этом планируется использовать потенциал официального сайта Правительства Ленинградской области, официального интернет-портала правовой информации, а также ИПС «Законодательство России» и РИС.

Актуальным представляется решение проблем обеспечения совместимости вышеуказанных информационных систем в части форматов передачи данных.

Реализация этих и других сопутствующих, в том числе организационно-правовых, мероприятий будет способствовать массовому интерактивному взаимодействию граждан и организаций с органами государственной власти Ленинградской области при оказании последними государственных услуг населению.

Создание национального электронного архива правовой памяти: задача библиотек или государства?

К постановке вопроса

Э. А. Восканян*

*«Информация есть власть.
Доступ к ней есть условие свободы».*

Дэниел Белл
«Социальные рамки
информационного общества»

«Медленно, но неотвратно».

А. А. Бурдашкин

Россия в начале XXI века – это страна, решающая задачи структурной трансформации индустриального общества в постиндустриальное. На это нацелен объявленный курс на инновационное развитие и модернизацию национальной экономики.

В современной России модернизация, чтобы быть успешной, должна одновременно охватывать экономическую, политическую и социальную сферы. В центре внимания – формирование демократического, социального, правового, информационного государства. Успешное решение всех этих задач, обеспечения адаптивности общества к переменам невозможно без раскрытия человеческого потенциала, творческой активности всех членов общества. Вот как это формулируют эксперты, готовившие доклад Программы развития ООН 2010 года: «Свобода творчества, свобода информационных

* Восканян Эмма Альбертовна, заведующая отделом официальных и нормативных изданий Российской государственной библиотеки, директор НП «Межрегиональное объединение публичных центров правовой информации».

потоков, свобода включения индивидов в эти потоки являются важнейшими предпосылками прорыва»¹.

Воздействие на все области современной жизни внедрения информационных технологий неоспоримо. Информация и знание становятся определяющим экономическим фактором, а также важнейшим национальным ресурсом. Сохранение, развитие и рациональное использование национального информационного ресурса является задачей государственного значения.

Одним из важнейших компонентов информации является правовая информация. Значение правовой информации для всех сторон жизни государства и всех структур общества не нуждается в специальном обосновании. Правовые ресурсы относятся к национальным информационным ресурсам и являются элементом системы национальных информационных ресурсов, составляющих единое информационное пространство России.

В настоящее время в создании и распространении правовой информации в России участвует много различных структур. Сложной и масштабной задачей остается создание полноценной **системы** обеспечения свободного доступа к качественной правовой общественно-значимой информации для всего населения огромной России на основе современных информационных технологий. Создание такой системы, несомненно, является важнейшей государственной задачей, и Правительство России предпринимает значительные усилия для ее решения. Именно поэтому при оценке уровня достижений страны с позиций не буквы, а духа главное внимание смещается с показателей доступности правовой информации на показатели **качества информации и равенства доступа к качественной информации**. Особую важность приобретают положения, касающиеся таких аспектов обеспечения качества правовой информации, как достоверность, полнота, оперативность.

Значительная роль в обеспечении доступа к правовой информации отводится библиотекам. Исследователи библиотечного дела, анализируя процессы развития отечественных библиотек в первом десятилетии XXI века, отмечают наращивание информационной активности библиотек и создание в их структуре новых подразделений – информационных центров различных модификаций: правовых, деловых, социальных, молодежных и др. Эти центры значительно изменили социальную активность библиотек и являются ярким показателем отхода библиотек от чисто информационной функции, которую они провозгласили с приходом перестройки, и принятием ими на себя функции активного участия в решении жизненно важных политических и социальных задач, стоящих перед нашей страной. Деятельность центров, в особенности публичных центров правовой информации, значительно выходит за рамки

¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. 2010. Цели развития тысячелетия в России: взгляд в будущее / Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). – М: UNDP. – 2010. – С. 7.

информационной и библиотечной деятельности в ее классическом понимании. По данным последнего мониторинга, проведенного специалистами Министерства культуры РФ в 2009 году, на базе библиотек и других учреждений России функционирует 5326 центров различного уровня: федерального, областного, муниципального. Их главная задача – обеспечение свободного доступа пользователей к правовой информации.

Вместе с тем представляется, что особую важность на современном этапе приобретают положения, касающиеся обеспечения качества информации, предоставляемой созданными центрами. Одним из важнейших показателей качества для библиотек является полнота информационных ресурсов. В крупнейших библиотеках страны накоплены огромные массивы печатных официальных документов. К примеру, фонд Центра правовой и деловой информации Российской государственной библиотеки (РГБ) содержит более 2,4 млн ед. хранения. Пользователи Центра могут получить удобный доступ к памятникам отечественного законодательства, раскрывающим культурно-правовые традиции Российского государства, современным нормативным актам органов государственной власти, ведомств, учреждений и общественных организаций, официальным изданиям зарубежных и международных организаций, нормативно-производственным документам (технические регламенты, стандарты и др.), электронным правовым ресурсам основных справочно-правовых систем, справочным и энциклопедическим изданиям по праву и другой комментирующей литературе. Эта полнота фондов дает возможность выполнения любого запроса пользователя.

Анализ запросов пользователей, ежегодно проводящийся в крупнейших библиотечных центрах правовой информации (далее – ЦПИ), подтверждает неуклонный рост интереса к изданиям нормативно-правовых актов дореволюционной России и актам советского периода существования нашего государства.

В частности, исследования, проводившиеся в течение многих лет в ЦПИ РГБ, фиксировали постоянный рост запросов пользователей к дореволюционному и советскому законодательству: от 7% в 1999-2000 гг. до 12% в 2007–2008 гг. по дореволюционному и соответственно 10 и 14% по советскому периоду от общего количества запросов. Проводившееся в 2010 году комплексное исследование показывает существенный рост интереса: 18% – запросы по дореволюционному законодательству и 22% – по советскому. Последнее по времени исследование в марте 2011 года подтвердило эту тенденцию: до 50% запросов по всему ретроспективному массиву. Во многом это объясняется тем, что в ЦПИ РГБ издания всего хронологического ряда в октябре 2009 г. были выставлены в открытом доступе в читальном зале Центра. Были проанализированы также другие виды обслуживания, осуществляемые в ЦПИ: виртуальная справка, обслуживание корреспондентов (письменные запросы,

поступающие в т. ч. по электронной почте), приоритетное обслуживание (обслуживание высших органов государственной власти). Здесь также зафиксирован значительный рост справок по ретроспективному массиву. В данные структуры поступают наиболее сложные запросы, зачастую требуется поиск неопубликованных документов (особенно это касается актов советского периода) и актов дореволюционной России, которые не вошли в широко известные памятники правовой мысли (Полное собрание законов Российской империи, Свод законов, Собрание узаконений и распоряжений и др.).

Подобную тенденцию фиксируют публичные центры правовой информации (ПЦПИ) других библиотек. Как же они отвечают на вызовы времени?

Представим краткий обзор информационных ресурсов, доступных многим ПЦПИ.

Среди универсальных государственных информационных систем, имеющих первостепенное значение в обеспечении доступа к официальной информации, следует выделить систему информационного обеспечения органов государственной власти, созданную ФАПСИ (*с 2003 года – служба специальной связи и информации Федеральной службы охраны России*).

Активно функционирует созданный в системе ФСО Государственный интернет-сайт правовой информации «Государственная система распространения правовых актов в электронном виде (ГСРПА)» (www.pravo.gov.ru), к которому все чаще обращаются ЦПИ страны.

Среди частных компаний, специализированно занимающихся созданием и распространением баз данных нормативно-правовой информации, безусловные лидеры рынка – компании «Гарант» (www.garant.ru), «Кодекс» (www.kodeks.ru), «КонсультантПлюс» (www.konsultant.ru).

В данных базах преимущественно представлены нормативно-правовые акты, принятые после 1 января 1994 г., т. е. глубина этих баз не очень велика.

Какие документы ретроспективного массива имеются в этих СПС?

Свод законов Российской империи, изданный ФСО (1906 год издания), НПО «Гарант» (1900 год издания), «КонсультантПлюс» (1912 год издания) в рамках «Классики российской цивилистики».

Информационный банк «Документы СССР» «КонсультантПлюс», в котором присутствуют документы с 26 октября 1917 по 27 марта 1992 года, всего 19 690 документов. Также в СПС «Гарант» присутствуют документы советского периода, но в меньшем количестве.

Кроме того, «Гарант» имеет информационный блок «Классика русского правового наследия», который включает в свой состав около 5 тыс. изданий по праву дореволюционной России, сборники решений Правительствующего Сената, отдельные тома Свода законов Российской империи.

Однако, несмотря на наличие большого ретроспективного массива документов в электронном виде, консультанты ЦПИ РГБ вынуждены

осуществлять поиск значительного количества документов советского периода по печатным источникам (Собрание узаконений и распоряжений правительства СССР и РФСФР (СПП), Сборники декретов советской власти, Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам, Справочник партийного работника и т. д.). Большинство НПА дореволюционной России также разыскиваются по печатным источникам. Во-первых, для многих пользователей необходима официальная публикация, во-вторых, нужны публикации на определенную дату.

Наиболее полно фондом ретроспективных изданий владеют только библиотеки федерального уровня. Большинство изданий являются в настоящее время библиографической редкостью. Кроме того, следует отметить, что далеко не всем библиотекам России «Гарант» и «КонсультантПлюс» предоставили полные версии своих БД. Аналогов-переизданий сборников документов ретроспективного массива практически нет. Электронные издания представляют из себя электронные факсимильные издания бумажных оригиналов с недостаточно развитым справочным аппаратом. Таким образом, к сожалению, ресурсная составляющая большинства ЦПИ далеко не всегда дает им возможность ответить на запросы пользователей, касающиеся ретроспективных массивов правовых актов. Нам представляется, что большинство из них остается без ответа. В крайнем случае, сотрудники региональных ЦПИ обращаются в федеральные центры, но таких запросов пока фиксируется немного.

Одно из решений проблемы ресурсной составляющей ЦПИ – создание электронных версий ретроспективных изданий, которые должны обеспечить доступ к текстам законов и различные возможности оперативного поиска документов. Кроме того, надо шире использовать возможности Интернета, предоставляя доступ к электронным изданиям, созданным на базе фондов крупнейших библиотек. Есть прекрасный пример активного использования электронной версии Полного собрания законов Российской империи, размещенного в открытом доступе на сайте Российской национальной библиотеки.

Вместе с тем требуется комплексное решение вопроса доступа к ретроспективному правовому ресурсу, и оно видится в создании единого национального ресурса правовой памяти или электронного архива. Необходимость создания национального электронного архива российского права была впервые представлена библиотечному сообществу В. Б. Исаковым¹ на Международном научно-практическом семинаре «Роль библиотек в обеспечении доступа граждан к официальным публикациям и правительственной информации», проведенном Секцией правительственной информации и официальных изданий Международной федерации библиотечных ассоциаций и учреждений (ИФЛА) на базе Российской государственной библиотеки (24–27 мая 1999 года, Москва – Рязань).

¹ Исаков Владимир Борисович, в 1996–2002 гг. начальник Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Создание электронного архива – задача культурного и исторического значения. Ее реализация предоставила бы пользователям полный массив законодательства России за весь исторический период. В электронном виде исследователю будет доступно практически в полном объеме все законодательство, а затем постепенно другие пласты официальной документации. Имея такой информационный массив, юридическая наука становится по-настоящему точной наукой, наукой, опирающейся на всю совокупность фактов, которые станут доступны ученым.

Идея национального архива, продвигаемая многими учеными, до сих пор не реализована, и нам представляется, что наиболее рациональным выходом из сложившейся ситуации может стать консолидация действий государственных учреждений, научно-исследовательских институтов и библиотек.

Другие сектора документации.

Общественно-политический сектор документов

Долгие годы документы правительства и компартии находились в одной рубрике и считались официальными документами. Сейчас это разные категории. Официальные документы охватывают только документы органов государственной власти и местного самоуправления. В то же время сектор общественно-политической документации – один из важнейших пластов информации. По своей форме, по содержанию эти документы близки к официальным, носят форму устава, заявления, обращения, т. е. по форме напоминают официальные документы.

Библиотеки должны подумать, как органично включить в информационные ресурсы ПЦПИ фонд общественно-политической документации. Так, в Российской государственной библиотеке собрано более 13 тысяч уставов дореволюционных учреждений, организаций, которые сейчас пользуются заметно повышенным спросом. Уставы – уникальные документы XIX – начала XX века, отражающие начало формирования гражданского общества и существенно дополняющие характеристику жизни различных слоев населения во многих уголках страны в конкретные исторические периоды. Многие из них обрабатывались в библиотеках так называемым «групповым способом», малоэффективным при поиске. Поэтому в 2009 году ЦПИ РГБ был подготовлен проект создания цифровой коллекции уставов дореволюционной России, который сейчас успешно осуществляется. Постепенно все уставы будут переведены в электронную форму и станут достоянием всех посетителей сайта РГБ. Уже сейчас пользователям доступны полные тексты 1800 уставов. Коллекция постоянно пополняется, она представлена в универсальном собрании Электронной библиотеки РГБ.

Таким образом, библиотеки не только собирают и используют ресурсы, но и создают новые информационные блоки, участвуя в формировании

национального правового ресурса. Хочется отметить, что наши зарубежные коллеги высоко оценивают программу ПЦПИ и участие библиотек в создании электронных ресурсов. «Россия сейчас выступает не только как потребитель информации, но и сама начинает ее предоставлять другим странам», – отметил в своем выступлении на торжественной церемонии открытия **Зала документов международных организаций в Российской государственной библиотеке** постоянный координатор ООН в РФ Фроде Мауринг (21 октября 2010 года, РГБ).

Библиотеки и доступ к информации электронного правительства

Электронное правительство имеет целью обеспечить всех граждан эффективным и свободным средством доступа к государственным службам и взаимодействию с органами государственного сектора. Библиотеки России начинают менять свою статичную позицию в этом вопросе и теперь стараются ответить на задачи и проблемы всего общества. Они уже давно и в массовом порядке облегчают доступ «среднего гражданина» к печатной и электронной информации и все чаще – через публичный доступ к Интернету. Справочные службы, предоставляемые библиотеками, дают возможность пользователям определять и оценивать соответствующие электронные и печатные ресурсы. Кроме того, библиотекари поддерживают и облегчают развитие навыков информационных технологий и информационной грамотности.

Наличие онлайн-версии законов является примером информационных ресурсов, которые в библиотеках сохраняются в печатном виде и сейчас формируются как часть пула информационных ресурсов электронного правительства.

Если библиотеки собираются участвовать в полной мере в предоставлении информации и услуг электронного правительства, им придется осваивать новые виды услуг, такие как создание пунктов доступа, обеспечение связи с правительственными веб-страницами, обучение и помощь пользователям в использовании электронных услуг. Интернет – это важный инструмент в развитии продукта электронного правительства и услуг, и ПЦПИ должны использовать потенциал своей сети для того, чтобы сделать информацию и услуги более доступными для широкой публики. Они могут создавать свои собственные порталы или информационные шлюзы, объединяя доступ к правительственной информации. Здесь ведущая роль ПЦПИ всех модификаций представляется достаточно действенной.

Данная работа будет объективным вкладом в решение проблемы создания единого информационного пространства страны и обеспечение на этой основе эффективного устойчивого управления и развития, создание условий для интеграции России в мировое экономическое и правовое пространство.

К вопросу о правовой терминологической лексике

М. А. Вус*

I. В настоящее время бурно идет многоаспектный процесс формирования информационного общества. Социум энергично обустривает глобальную информационную сферу. Информационные процессы и процедуры охватывают деятельность как граждан, так и государства, пронизывают все общество в целом. Расширяются, обретают новые формы информационные отношения. При этом активно развивается правовая сфера, совершенствуется информационное законодательство, расширяется его категориальный аппарат. Одновременно совершенствуются формы представления и обеспечения доступа к нормативно-правовой информации в электронной форме.

В юридической практике употребляется немало специальных терминов и понятий, большая часть из которых формирует особый профессиональный язык и даже особый жаргон специалиста. Достаточно очевидно, что овладение профессиональной терминологией, ее правовой интерпретацией раздвигает границы делового взаимопонимания. Поэтому гражданам, стремящимся жить в правовом государстве, необходимы правовые знания, сведения, основывающиеся на едином понимании предметов и явлений информационного пространства. В этой связи уместно упомянуть высказывание одного из первых президентов США: *«Законы пишутся для простых людей и должны быть им понятными»*.

II. Право само по себе информационная система. В силу многоплановости информационной сферы опосредующая ее наука информатика имеет такую особенность, что категории информатики в повседневном языке, а также в научном обороте нередко имеют неоднозначное толкование. Вместе

* Вус Михаил Александрович, к. т. н., старший научный сотрудник Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации РАН.

с тем для продуктивного социального общения, высокоэффективной работы в любой сфере деятельности огромное значение имеют правильный выбор конкретных значений применяемых терминов и понятий, а также их правильное понимание, точное толкование и использование. И особенно – в различных инструкциях, договорах, актах и других документах, имеющих юридическое или финансовое значение.

Достаточно очевидно, что систематизированная, устоявшаяся правовая терминология необходима также для эффективной практической деятельности законодателей и правоприменителей, для исследований в области права и безопасности. Сказанное свидетельствует в пользу важности задачи формирования и актуализации глоссариев правовой лексики, отражающих в том числе и новации информационного законодательства. Актуально это и в рамках международного сотрудничества, в частности, на пространствах Содружества Независимых Государств (СНГ).

III. Сегодня серьезной проблемой являются прогрессирующий рост компьютерной преступности и угрозы компьютерного терроризма. В силу этого в национальном и международном аспектах становятся чрезвычайно актуальными вопросы правового обеспечения информационной безопасности. Международная информационная безопасность рассматривается как один из ключевых элементов системы международной безопасности. Очередной форум Всемирного саммита по информационному обществу (май 2011 г., Женева) включил в свою программу рассмотрение вопросов кибербезопасности.

Государства – члены Шанхайской организации сотрудничества заключили Соглашение о сотрудничестве в области международной информационной безопасности (2009 г.). Ключевым элементом этого соглашения является согласованный перечень основных понятий в области обеспечения международной информационной безопасности. В 2010 г. создан Международный исследовательский консорциум информационной безопасности. Основатели консорциума МИКИБ особо отметили важность обсуждения терминологии в области международной информационной безопасности. Это должно позволить при обсуждении существующих проблем разговаривать на одном языке.

IV. Концепцией сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности предусмотрено проведение сравнительного анализа законодательства государств – участников СНГ, регламентирующего обеспечение информационной безопасности, и выработка предложений по его гармонизации.

Информационная безопасность – многогранная, сложная и комплексная проблематика. Широкий спектр охватываемых ею разноплановых проблем включает вопросы защиты информации и институты тайн, неприменение Интернета в военных целях, обеспечение кибербезопасности, стабильности и устойчивости функционирования критических инфраструктур, обеспечения

права человека на защиту персональных данных и защиту интеллектуальной собственности, предотвращение использования контрафактной продукции через Интернет, регулирование отношений в социальных сетях и др. В силу отмеченных правовых норм, опосредующих сферу информационной безопасности, весьма разнообразны и в национальных законодательствах содержатся во многих нормативно-правовых актах.

Первые же проблемы, возникшие при изучении информационного законодательства государств – участников СНГ, оказались связаны с полнотой, достоверностью и актуальностью нормативно-правовой информации в доступных электронных базах правовой информации. Далеко не все нормативно-правовые акты оказываются легко доступны, тем более в адекватном переводе на русский язык. При ознакомлении с оказавшимися доступными материалами обнаружили различия в используемом понятийном аппарате национального информационного законодательства разных государств. Последнее еще раз свидетельствует о важности и актуальности задачи исследования и проработки терминологических вопросов, необходимости формирования многоязычного словаря юридических терминов для постсоветского пространства.

Система формально определенных в национальных законодательствах правовых понятий с переводами на другие национальные языки даст возможность формирования грамотной и эффективной информационно-языковой политики в рамках международного сотрудничества, может использоваться в официальных документах Содружества Независимых Государств, в повседневной коммуникации. С позиций «электронного законодательства»: технологических аспектов создания, размещения и поиска правовой информации, словари-справочники правовой терминологической лексики будут способствовать совершенствованию информационно-поисковых компьютерных технологий и информационно-аналитических систем в области права.

**Организация взаимодействия в электронном виде
между органами власти и гражданами:
электронное опубликование документов
в Администрации Санкт-Петербурга,
подача документов на апостилирование
в Главное управление Минюста по Санкт-Петербургу
и Ленинградской области, подача жалоб на действия
судей в арбитражные суды**

*А. П. Мейнцер**

Сегодня развитие информационных технологий позволяет говорить о качественно новом уровне общения власть – гражданин. Мы наблюдаем взрывной рост количества пользователей сети Интернет. По данным фонда «Общественное мнение» (ФОМ), уже к концу 2014 года количество пользователей Интернета в России может составить до 80 миллионов человек (примерно 71% населения всей страны старше 18 лет). Такие тенденции требуют пересмотра традиционных «бумажных» механизмов взаимодействия между органами власти и гражданами Российской Федерации, между органами власти и бизнесом. Мы как разработчики информационных систем предлагаем инструменты и реализуем проекты в русле информационного взаимодействия в электронном виде. На примере конкретных проектов можно проследить основные направления развития систем взаимодействия.

1. Электронное опубликование документов в Администрации Санкт-Петербурга

Закон Санкт-Петербурга от 16.07.2010 № 445-112 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Санкт-Петербурга» (с изменениями на 17 декабря 2010 года) одним из первых в России постулирует, что закон Санкт-Петербурга вступает в силу после того, как он опубликован в сети Интернет. Прочитую:

«Статья 1. п. 2. Официальным опубликованием закона Санкт-Петербурга является первое размещение его полного текста на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru) в информационно-

* *Мейнцер Антон Петрович*, главный архитектор информационных систем ОАО «Центр компьютерных разработок».

телекоммуникационной сети Интернет (далее – сеть Интернет) в виде электронной копии бумажного документа, предназначенного для подробного воспроизведения графического образа и созданного с использованием открытых растровых графических форматов (*.bmp, *.jpeg и другие) или гибридных текстово-растровых форматов (*.pdf, *.djvu и другие) (далее – электронная копия бумажного документа), а также в виде электронного оригинала, изготовленного полуавтоматизированным или автоматизированным образом, предполагающим сохранение графического оформления документа с возможностью форматирования текста и внедрения графических элементов и созданного с использованием открытых форматов документов (*.pdf, *.doc, *.rtf, *.html и другие) (далее – электронный оригинал), либо первая публикация его полного текста в печатном средстве массовой информации: в журналах «Вестник Администрации Санкт-Петербурга», «Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга», «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», в газетах «Санкт-Петербургские ведомости», «Петербургский дневник», «Санкт-Петербургский курьер».

Это принципиальный и важный момент, который определяет, что официальный сайт (как средство массовой информации) имеет такой же статус, что и любые другие печатные СМИ. По сути, ставит их на один уровень с точки зрения придания документу законной силы.

Для реализации электронного опубликования мы выстраиваем технологическую цепочку прохождения электронного документа параллельно его бумажной копии: контроль согласования правовых актов, регистрация подписанного документа в протольном секторе, Юридический комитет, Комитет по печати и взаимодействию со средствами массовой информации. На каждом уровне документ дополняется своими реквизитами и после прохождения Комитета по печати попадает на официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru.

2. Подача документов на апостилирование в ГУ Минюста по СПб и ЛО

Компания «Кодекс» запускает новый проект «Кодекс: Юридическая почта». Юридически значимая электронная почта – специализированная почтовая служба, реализующая юридически значимый электронный обмен документами для юридических и физических лиц, а также ряд сопутствующих сервисов.

Проект реализуется компанией «Кодекс», разработчиком информационно-справочных систем «Кодекс», «Техэксперт». Система «Кодекс: Юридическая почта» дополнит линейку продуктов и решений данной компании в области электронного документооборота.

Проект «Кодекс: Юридическая почта» реализуется как мультисервисный портал, в основе которого лежит среда передачи юридически значимых

документов, подписанных электронно-цифровой подписью. Клиентской частью для пользователя служит браузер – Internet Explorer. При этом сервис юридической почты не требует установки на рабочем месте пользователя каких-либо дополнительных средств криптозащиты и иных компонентов системы.

Одним из сервисов «Кодекс: Юридическая почта» является подача документов на апостилирование в Главное управление Минюста по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Традиционно человеку, желающему поставить апостиль на документ, необходимо в приемное время предоставить требуемые документы и заявление в ГУ Минюста по СПб и ЛО. В Управлении ему будет назначено время повторного приема. Сотрудник Управления Минюста проверяет документы, создает при необходимости запросы в третьи организации и затем проставляет апостиль на документы. Человеку необходимо два, а иногда и три раза появиться в Управлении Минюста, время расходуется неэкономно, в коридорах образуются очереди.

В данный момент мы реализуем сервис, позволяющий подать документы на проверку в электронном виде (сканированные копии), заявление с перечнем документов и получить в личном кабинете уведомление о регистрации пакета документов и назначении на прием. Сотрудник Управления Минюста производит проверку копий документов, при необходимости формирует запросы. В назначенное время заявитель приходит с оригиналами документов, на которых проставляется апостиль и все необходимые атрибуты.

Данный сервис позволит сократить до одного посещения гражданином Управления Минюста всю процедуру апостилирования, сократит очереди, ускорит прохождение документов.

3. Подача жалоб на действия судей в Арбитражный Суд

Одним из первых сервисов подачи в электронном виде документов в арбитражные суды РФ является система подачи жалоб на действия судей арбитражных судов, развернутая на ресурсах Высшего Арбитражного Суда РФ. Ссылка на данный сервис размещена на сайтах всех арбитражных судов РФ. Сервис подачи жалоб предоставляет заявителю следующие возможности: регистрация заявителя на портале, регистрация жалобы (описания сути жалобы, выбора должностного лица или судьи, на которого подается жалоба, электронный образ текста жалобы). Пользователь имеет возможность направить жалобу в соответствующий арбитражный суд или в Высший Арбитражный Суд РФ. Заявитель уведомляется о регистрации жалобы, статусе ее рассмотрения и результатах рассмотрения. На базе данного сервиса формируется статистика по всем жалобам, поступающим во все суды арбитражной системы РФ.

Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы доступа экспертов к проектам нормативно-правовых актов

Ю. С. Избачков,
К. Е. Рыбак*

С 2009 года в отношении проектов нормативных правовых актов (НПА) введена процедура независимой антикоррупционной экспертизы.

Предполагается предоставить общественности возможность ознакомиться с текстом НПА до их принятия. Ранее такая возможность отсутствовала.

Органы государственной власти обязаны размещать на своих сайтах электронные версии проектов НПА. В течение 7–10 дней независимые эксперты могут высказать свое мнение о наличии в проекте т. н. «коррупциогенных факторов» – положений, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции.

Мнение эксперта оформляется экспертным заключением, которое направляется в орган, разрабатывающий НПА¹.

* *Избачков Юрий Сергеевич*, независимый эксперт, Министерство культуры Российской Федерации, заместитель директора Нормативно-правового департамента – начальник юридического отдела,

Рыбак Кирилл Евгеньевич, д. к. н., независимый эксперт, Министерство культуры Российской Федерации, директор Нормативно-правового департамента.

¹ Антикоррупционной экспертизе подлежат не только проекты ведомственных приказов, но и проекты федеральных законов и постановлений Правительства РФ. В современных условиях большинство проектов федеральных законов в Государственную Думу вносится Правительством РФ, а разработка того или иного закона, как правило, поручается ответственному министерству. Соответственно, проект этого закона нужно искать на сайте того или иного министерства.

Требование обязательного размещения проектов НПА на сайтах министерств и ведомств вытекает непосредственно из закона, а также требований зарубежных партнеров России, заявляемых в процессе переговоров о вступлении нашей страны в ВТО.

Проблем с реализацией механизма антикоррупционной экспертизы много. Большая часть из них связана с недостатками методологии и нормативно-правовой базы проведения экспертизы.

В первую очередь это связано с фокусировкой внимания эксперта на поиске формальных, заранее известных положений (коррупционных факторов), а не на реальных коррупционных схемах. Перечень коррупционных факторов закрытый. К тому же в 2010 году он был значительно урезан. К примеру, наличие в тексте НПА внешних или внутренних коллизий формально коррупциогенным фактором не является. Хотя, казалось бы, существование по одному и тому же вопросу одновременно двух нормативных правовых актов (внешняя коллизия) — это ли не возможность для коррупции? Есть оговорка, что эксперт может указать на дополнительные моменты, которые он считает коррупциогенными. Но это лукавство: в официальных заключениях (когда экспертиза проводится прокуратурой или Минюстом) на них не указывают — эти органы связаны официальной методикой проведения экспертизы¹ и не могут выходить за ее пределы.

В рамках конференции мы хотели бы выделить группу проблем, связанных с технической стороной доступа независимых экспертов к электронным текстам нормативных правовых актов, с которыми мы сталкивались в качестве независимых экспертов.

Нарушений со стороны чиновников много, начиная с того, что проекты нормативных правовых актов просто не размещаются на сайтах. Однажды столкнулись с ситуацией, когда сайт федерального агентства более полугода функционировал в «тестовом» режиме. В течение этого времени на сайте размещался проект административного регламента годовой давности. Актуальные проекты нормативных правовых актов там не размещались. Бывает, что проекты нормативных правовых актов «прячут» на сайтах. Формально они размещены, но, чтобы их найти, нужно постараться.

Иногда встречаются «битые» ссылки на проекты приказов: в списке размещенных на сайте проект приказа есть, а переход по гиперссылке вызывает ошибку доступа 404.

Очень часто размещенный на сайте текст нормативного правового акта существенным образом отличается от того, который идет на подписание и государственную регистрацию. Позиция Минюста по этому вопросу такова:

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

в случае существенных изменений проекта – размещать его заново. Но заинтересованные чиновники придерживаются ее далеко не всегда.

Еще одна существенная проблема – заключения экспертов просто игнорируют. В законе прямо предусмотрена обязанность отвечать на каждое заключение независимого эксперта, но на практике мы получаем ответы не более чем на 20% наших заключений. Очень часто заключения независимых экспертов даже не регистрируются как входящие документы (очевидно, выкидываются).

Мы полагаем, что ситуацию может существенно исправить активность торгово-промышленных палат, организующих электронные площадки, на которых эксперты могут размещать свои заключения. В этом случае игнорировать их станет сложнее. Общедоступность заключений независимых экспертов может быть полезна в деле оспаривания нормативных правовых актов в порядке абстрактного нормоконтроля. Отрицательное заключение антикоррупционной экспертизы может оказать подспорье в борьбе за отмену той или иной нормы.

Очень распространенным нарушением является размещение проектов актов на сайтах без указания дат проведения экспертиз. Связано это во многом также с неопределенностью, сколько именно проект должен экспонироваться на сайте. Законодательство не дает на этот счет четкого ответа¹.

Существуют и более циничные нарушения. Как правило, чиновники, ответственные за разработку нормативного правового акта, ограничены в сроках поручениями президента или правительства. Невыполнение президентского поручения – это проступок, за который чиновников очень сильно наказывают.

Не успевая внести в правительство проект НПА, чиновники размещают проекты на сайтах «задним числом». Существует морально-этическая проблема: государственные служащие не воспринимают это как серьезное нарушение. Реальность и своевременность размещения проектов документов на сайтах эффективно никем не контролируется, и за это еще никого не наказали.

При желании фальсификаторов можно поймать за руку. Даты реального создания и редактирования документов можно найти в свойствах документов (например, когда речь идет о формате MS Word), некоторые системы при создании на сервере копии файла автоматически добавляют к имени файла даты его «заливки» на сервер. Такие случаи были в нашей практике.

Атрибуты электронного документа в другом случае помогли нам пресечь серьезное коррупционное поползновение. Анализируя проект приказа об

¹ Недобросовестные чиновники нередко пользуются этим, устанавливая для проведения экспертизы минимальные сроки межведомственных согласований проектов – 5 дней, забывая, что в некоторых случаях для согласования отводится до 30 дней.

утверждении нормативных требований к общероссийской информационной электронной системе, мы обнаружили, что, как следует из свойств документа, проект приказа создали должностные лица организации, которая в будущем планировала выиграть конкурс на право заключения государственного контракта на создание этой системы.

Мы можем отметить, что без возможности электронного представления проектов документов с учетом ограниченности сроков проведения экспертиз и направления заключений по электронной почте деятельность независимых антикоррупционных экспертов практически бессмысленна. Практика показывает, что, когда речь идет о выявлении действительно серьезных коррупционных проблем, противодействие недобросовестных чиновников будет существенным. Будут использоваться любые предлоги для игнорирования требований антикоррупционного законодательства. Современные технологии позволяют отчасти этому противодействовать.

Решению большинства упомянутых нами проблем могло бы способствовать создание единого сетевого ресурса для размещения всех проектов нормативных правовых актов. Это бы значительно упростило процедуру доступа общественности к проектам НПА. К тому же чиновники, потеряв контроль над сетевым ресурсом, утратили бы возможность для описанных выше злоупотреблений.

Опыт компаний, занимающихся информационно-правовыми системами, по организации доступа к нормативно-правовой информации через Интернет

*И. Г. Мелешкин**

Начиная со второй половины 1990-х гг. компании – разработчики информационно-справочных систем (ИПС) начали активное предоставление пользователям онлайн-услуг через Интернет.

Так, применительно к portalу «Кодекс»:

- сайт www.kodeks.net (ныне – www.kodeks.ru) был открыт в 1997 г., и уже тогда на портале предоставлялся онлайн-доступ к базам федерального и регионального законодательства, профессиональным справочным системам, а также можно было получить консультации профессиональных юристов и аудиторов и имелся доступ к разделу «Правовое регулирование бизнеса в России» на английском языке;
- с начала 2000-х гг. на сайте «Кодекса» бесплатно начали распространяться Конституция РФ, федеральные законы, проекты нормативных актов;
- к середине 2000-х гг. помимо раздела с бесплатными документами и системы платного онлайн-доступа к документам сайт стал предлагать около двух десятков различных новостных лент законодательства;
- в 2005 г. был запущен портал Центра нормативно-технической документации (далее – ЦНТД, www.cntd.ru) с комплексом нормативно-технической информации (для технических специалистов, предприятий реального сектора экономики) и бесплатными наиболее важными документами в области технического регулирования и стандартизации;
- с 2007 г. на сайте ЦНТД без ограничений представлены наиболее важные документы Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН;

* *Мелешкин Игорь Геннадьевич*, к. п. н., директор управления маркетинговых коммуникаций ЗАО «Кодекс».

- в 2007 г. совместно с Комитетом по техническому регулированию, стандартизации и оценке соответствия Российского союза промышленников и предпринимателей был запущен глобальный некоммерческий проект – электронная система (база данных) «Реформа технического регулирования, свободно неограниченно доступная через Интернет, еженедельно обновляемая и включающая все технические регламенты и проекты техрегламентов РФ, ЕврАзЭС и Таможенного союза и проекты национальных стандартов»;
- в 2007 г. начал работу интернет-магазин документов, оказывающий максимально полный комплекс коммерческих услуг, связанных с информацией: предоставление онлайн-доступа, продажа отдельных документов (российских, а потом и 1,5 млн зарубежных и международных), переводы (на русский язык иностранных документов и на иностранные – российских), создание индивидуальных электронных баз данных под конкретного пользователя и т. д.

Таким образом, за десять лет (с 1997 по 2007 г.) у «Кодекса» степень проникновения в Интернет возросла многократно и на протяжении последних лет ускорялась ежегодно (так, например, сайт ЦНТД в 2006 г. имел в среднем 300 посетителей в сутки, а в 2009-м – 3000).

Одновременно похожие тенденции наблюдались и у конкурентов в области ИПС:

- «КонсультантПлюс» и «Гарант» в 2000-х гг. постоянно наращивали объем информации (нормативно-правовых документов), распространяемой бесплатно, постепенно увеличивая объем документов и снимая ограничения (на сегодняшний день у «КонсультантПлюс» доступны практически все нормативно-правовые документы, ограничения по ним связаны со временем суток и днем недели);
- «Право.Ру» с самого момента открытия (2009 г.) избрал в качестве стратегии неограниченное некоммерческое распространение информации.

В то же время применительно к органам государственной власти ситуация сложилась не столь радужная:

- К середине 2000-х гг. практически вся нормативно-правовая информация стала общедоступна на основных порталах (Президента РФ, Правительства РФ, ведущих министерств и ведомств), а нормативно-техническая (ГОСТы, СНиПы и т. д. и даже проекты нормативно-технических документов) публиковалась госорганами крайне неохотно. Как следствие, появилось огромное число сомнительных (с точки зрения достоверности, актуальности, качества информации) интернет-сайтов с подобного рода информацией, а «Кодекс» в ответ на

происходящее, как уже было отмечено, начал специальный некоммерческий проект – базу данных «Реформа технического регулирования», консолидирующую проекты технических регламентов и национальных стандартов;

- Только в последние два-три года применительно к органам госвласти, занимающимся нормативно-техническим регулированием, ситуация начала исправляться, и Росстандарт, например, сейчас на своем сайте публикует бесплатно национальные стандарты (ГОСТ Р) за последний год.

Подробный анализ происходящего, проведенный экспертами консорциума «Кодекс» в конце 2010 г., привел к судьбоносному для компании решению – с марта 2011 г. на основных корпоративных сайтах www.kodeks.ru и www.cntd.ru без каких-либо ограничений представлены:

- все нормативно-правовые акты (законы, акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и др.);
- проекты нормативных актов;
- словари терминов;
- региональное законодательство;
- судебная практика;
- ряд важных ГОСТов (основополагающие стандарты национальной системы стандартизации; ГОСТы СИБИД; за последний год; вступающие в силу не позднее, чем через 3 месяца с настоящего времени);
- система «Реформа технического регулирования».

Все документы представляют собой актуальные редакции (то есть включают все внесенные изменения и так называемые «карточки документов» – информацию о действии документа, вступлении в силу и т. д.). При желании на платных основаниях пользователь может получить дополнительные сервисы к документам (активные гиперссылки, сведения о том, на какие документы ссылается акт, и т. п.) и справочно-консультативные материалы.

В целом, если обобщить принципы бесплатного распространения документов компаниями – разработчиками, ИПС имеют существенное отличие от всех остальных сайтов:

- в отличие от сайтов органов госвласти и интернетовских справочных систем все документы представлены не разрозненно (отдельно исходный документ, отдельно все изменения и редакции), а комплексно: сами тексты документов включают все изменения, гиперссылки на нормативную базу, сведения о действии и т. д. – то есть применительно к ИПС речь идет о «живых» интерактивных электронных текстах документов;
- в отличие от массы безымянных «сайтов с документами», с неизвестными хозяевами и источниками получения информации, документы

из ИПС отличаются максимальной достоверностью, законностью, аутентичностью и актуальностью.

Таким образом, на сегодняшний день явно наблюдается две взаимосвязанные тенденции:

- на сайтах компаний – разработчиков ИПС основной массив нормативной (!) информации доступен бесплатно;
- наиболее удобно работать с нормативной информацией пользователи Интернета могут на сайтах компаний – разработчиков ИПС: в отличие от порталов госорганов здесь представлены редакции документов с изменениями, а в отличие от остальных сайтов – информация достоверна и актуальна.

Принципы организации нормативно-правовой информации в электронной форме и их реализация в информационных системах публичного доступа

*А. Н. Авдеев**,
А. А. Разумов

В докладе выносятся на обсуждение вопросы о принципах организации электронного правового контента при формировании системы электронных хранилищ информационных ресурсов и возможности их практической реализации.



Речь прежде всего идет о формировании и постоянном расширении информационного ресурса в области российского права.

* *Авдеев Андрей Николаевич*, финансовый директор,
Разумов Анатолий Анатольевич, руководитель проекта, ООО «Фирма «АС», Москва.

Несмотря на незавершенность правовой базы в части электронного правового документооборота, мы должны продолжать наше движение в сторону расширения электронного информационного пространства, потому что удобство представления информации в электронном виде очевидно.

Представление информации в электронном виде делает возможным:

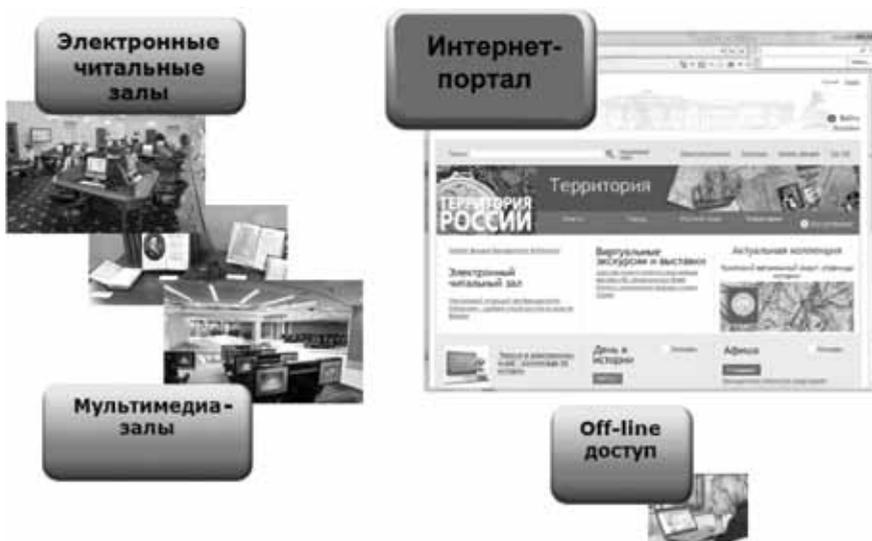
- найти за короткое время необходимый документ;
- оперативно ознакомиться с документом;
- получить разъяснение по отдельным положениям документа;
- и наконец, получить информацию по применению и использованию документа и его положений на практике.

Все это можно реализовать в одном пользовательском сеансе.

При работе с информационным контентом правового характера помимо удобства работы существенным является:

- доступность документа – как скоро он может быть найден и при каких условиях может быть предоставлен к нему доступ;
- насколько достоверен, полон и актуален документ;
- насколько можно доверять источнику, предоставляющему информацию.

Таким образом, в процессе движения к электронному правовому документу мы приходим к необходимости соблюдения следующих принципов – доступности, достоверности и доверительности.



Принцип доступности подразумевает доступность ресурсов для широких слоев населения, а именно:

- полную осведомленность пользователей о том, куда следует обращаться при поиске правовой информации;

- получение точного, быстрого и гарантированного результата по каждому запросу.

Логично предположить, что сегодня принцип доступности наиболее полно можно реализовать через информационные системы публичного доступа.

Отдельные компоненты таких систем были разработаны и проходят испытание на практике, предоставляя доступ миллионам потенциальных читателей к Президентской библиотеке имени Б. Н. Ельцина.

Технически реализация принципа доступности обеспечивается:

- информационным порталом;
- электронными читальными залами;
- мультимедиазалами.

Донести нормативно-правовой контент читателям в самый удаленный уголок страны поможет сеть филиалов, региональных центров и электронных читальных залов.

Отвечает за достоверность контента. Доверяет провайдеру в вопросах использования контента читателями

Обеспечивает доверительность перед читателями и поставщиком контента. Обеспечивает доступность контента читателям

Несет обязательства согласно правилам обслуживания. Доверяет провайдеру в вопросах достоверности контента



Принцип достоверности предполагает ответственность государственных организаций и учреждений, предоставляющих свой информационный контент, за достоверность предоставляемой информации.

Источник информации будет исключительно достоверен, если указанная ответственность будет юридически подтверждена соответствующими договорными отношениями и правовыми актами между поставщиком контента и публичным провайдером информации.

Принцип доверительности обеспечивается юридическим статусом провайдера электронного правового контента.

Любой документ, полученный читателем от провайдера электронного правового контента, должен быть достоверен, доступен, легитимен и пригоден для использования.

Следует отметить, что реализованная технология делает попытку обеспечить взаимосвязь и поддержку принципов доступности, доверительности и достоверности при взаимодействии поставщика контента, провайдера контента и читателя.

Перед технологией также ставится задача формировать фонды правовых материалов и информационных ресурсов по правовым вопросам с учетом тематической направленности оперативно, прозрачно для пользователя и в сжатые сроки.

Технологии должна быть по силам также интегральная функция, связанная с систематизацией информационных ресурсов и обеспечением полноты электронной правовой информации.



Резюмируя вышесказанное, следует подчеркнуть, что:

- **принцип доступности** обеспечивается публичностью провайдера и его национальным масштабом, а на техническом уровне – информационными системами публичного доступа и региональной сетью;
- **принцип достоверности** обеспечивается юридически подтвержденной ответственностью того, кто предлагает разместить и опубликовать информацию;
- **принцип доверительности** обеспечивается юридическим статусом провайдера и означает, что размещенная информация будет предоставляться только пользователям библиотеки и исключительно в соответствии с первоисточником; иными словами, провайдер гарантирует

поставщику контента санкционированное использование предоставленной информации, а конечному пользователю – достоверность и легитимность каждой единицы хранения из своих фондов.

Так формируется информационная среда, в которой каждый отвечает за свои действия:

- участники действуют в правовом поле законодательства РФ и на основании юридически правильно оформленных дефиниций;
- органы законодательной, исполнительной и судебной властей, а также органы местного самоуправления получают дополнительный канал для публикации информации по правовым вопросам в электронном виде;
- и, самое главное, тысячи пользователей получают доступ к пополняемому электронному правовому ресурсу государства.

Электронное правосудие и доступ граждан к правовой информации

*И. С. Денисов**

Вовлечение информационных технологий в повседневную жизнь человека, а также все возрастающая информатизация общества и государства требуют своевременной и адекватной правовой регламентации. За последние 10–20 лет человечество шагнуло в информационную эру, где определяющим фактором является быстрое получение, переработка и использование информации.

Вопросы доступа к информации в условиях, когда постиндустриальное общество переходит в общество информационное, становятся наиболее актуальными.

Развитие сервисно-ориентированных процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, совершенствование законодательства в информационной среде актуально как для общества, так и для Российской Федерации. Эта задача ставится в ряде программных документов, в том числе в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Одним из направлений развития социально ориентированного государства данная программа выделяет создание электронного государства. В электронном государстве, так же как и в любом другом, существует разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Соответственно, планируется создать электронное правительство, электронное правосудие и электронный парламент. Решение данной задачи затрагивает

* *Денисов Иван Сергеевич*, к. ю. н., доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Северо-Западный филиал (Санкт-Петербург) Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

широкий комплекс вопросов, а дальнейшее развитие России становится на инновационные рельсы.

Что касается электронного правосудия, то пионером в этой области и неким «полигоном» для обкатки новых технологий судопроизводства является Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (ВАС РФ). Интересным для нас в данном случае представляется и тот факт, что для правового обеспечения функционирования системы электронного правосудия в ВАС РФ понадобилось вносить изменения в действующий Арбитражный процессуальный кодекс 2002 года (АПК РФ). Федеральным законом № 228 от 27 июля 2010 г. «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» были внесены существенные изменения и дополнения. Слово «электронный» в указанном законе встречается больше 20 раз, что говорит о том большом массиве отнюдь не косметических изменений, внесенных этим законом в действующий АПК РФ. Подробную характеристику и анализ данных изменений следует привести в отдельной статье, а здесь лишь следует остановиться на наиболее значимых и интересных новеллах. В частности, исковое заявление может быть подано в арбитражный суд посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет (ст. 125 АПК РФ) – в данном случае законодатель предусмотрел возможность подачи искового заявления через специальную форму на официальном сайте www.arbitr.ru. Другим внесенным дополнением в действующий АПК РФ была ст. 153.1, которая называется «Участие в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи».

17 февраля 2011 г. выходит Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12, в котором даются разъяснения относительно ряда изменений, вступивших в силу в Арбитражном процессуальном кодексе России. Существование данных изменений в действующем арбитражном процессуальном законодательстве, безусловно, способствует оперативности, транспарентности ведения судопроизводства в арбитражных судах. Отличительной особенностью является и тот факт, что доступ к большому количеству функций официального сайта ВАС РФ возможен и с портативных мобильных устройств – смартфонов на базе операционной системы Android и мобильных телефонов iPhone производства компании Apple, а также планшетных компьютеров iPad вышеуказанной компании. Для данных устройств услуга доступа выполнена в виде отдельного приложения, которое пользователь может скачать и установить на свое мобильное устройство. Доступны пока лишь версии для платформ Android и iPhone, но, вероятно, в дальнейшем появятся и версии для других распространенных мобильных устройств. Наличие возможности получения доступа к практике арбитражных судов, безусловно, позволит повысить эффективность правосудия.

Высший Арбитражный Суд России также не отстает от веяний времени и использует возможности социальной сети по обмену мгновенными сообщениями Твиттер, в которой у ВАС РФ имеется официальный микроблог по адресу http://twitter.com/arbitr_ru, что также позволяет получать оперативную информацию о деятельности самого суда и результатах рассмотрения гражданских дел в ВАС РФ.

Однако существует ряд моментов, которые не позволяют говорить о создании полноценной системы электронного правосудия, а также свидетельствуют о наличии ряда недоработок. Некоторые из них отметил и Президиум ВАС РФ в своем постановлении.

Поскольку Кодексом не предусматривается подача в электронном виде заявления об обеспечении иска, заявления об обеспечении имущественных интересов (ст. 92, 99 АПК РФ), ходатайства о приостановлении исполнения судебных актов (ст. 283, 298 АПК РФ), то такое заявление (ходатайство) может быть подано в суд только на бумажном носителе. Ходатайство об обеспечении иска, изложенное в исковом заявлении, поданном в соответствии с частью 1 статьи 125 АПК РФ посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет, считается не поданным в арбитражный суд, при этом в определении о принятии искового заявления (заявления) указывается, что такое ходатайство может быть подано лишь на бумажном носителе.

Интересным и, по сути, революционным нововведением являются изменения, внесенные в главу 12 АПК РФ «Судебные извещения».

При наличии в материалах дела уведомления о вручении лицу, участвующему в деле, либо иному участнику арбитражного процесса копии первого судебного акта по рассматриваемому делу либо сведений, указанных в части 4 статьи 123 АПК РФ, такое лицо считается надлежаще извещенным при рассмотрении дела судом апелляционной, кассационной, надзорной инстанции, если судом, рассматривающим дело, выполняются обязанности по размещению информации о времени и месте судебных заседаний, совершении отдельных процессуальных действий на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет в соответствии с требованиями абзаца второго части 1 статьи 121 АПК РФ.

При этом отсутствие в материалах дела доказательств, подтверждающих получение лицами, участвующими в деле, названных документов, не может расцениваться как несоблюдение арбитражным судом правил АПК РФ о надлежащем извещении.

Что же касается внедрения электронного правосудия в судах общей юрисдикции (федеральных и мировых судах), то внедрение таких глобальных интернет-ориентированных решений в действующий Гражданский процессуальный кодекс России (ГПК РФ) пока сдерживается отсутствием у большой

части населения компьютерной техники (и умения ею пользоваться), а также выхода в сеть Интернет.

Одним из составных элементов системы электронного правосудия является доступ к опубликованным судебным решениям. В системе судов общей юрисдикции для регулирования правоотношений в данной сфере был принят Закон № 262 от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», причем вступил в действие указанный закон лишь 1 июля 2010 г., что указывает на необходимость проведения большой подготовительной работы по реализации норм данного закона.

В вышеуказанном законе существует ряд интересных правовых норм, регулирующих информационные правоотношения с участием судов общей юрисдикции в России. В частности, в ст. 15 закона указывается на обязательность размещения в сети Интернет судебных актов и приговоров судов. Однако в этой же статье устанавливается и ряд ограничений. Например, при размещении в сети Интернет текстов судебных актов, вынесенных судами общей юрисдикции, за исключением текстов судебных актов, подлежащих в соответствии с законом опубликованию, в целях обеспечения безопасности участников судебного процесса из указанных актов исключаются персональные данные, кроме фамилий и инициалов судей (судьи), рассматривавших (рассматривавшего) дело, а также прокурора и адвоката, если они участвовали в судебном разбирательстве. Вместо исключенных персональных данных используются инициалы, псевдонимы или другие обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса (п. 3 ст. 15 262 – ФЗ).

Кроме того, не подлежат размещению в сети Интернет тексты судебных актов, вынесенных по делам:

- 1) затрагивающим безопасность государства;
- 2) возникающим из семейно-правовых отношений, в том числе по делам об усыновлении (удочерении) ребенка, другим делам, затрагивающим права и законные интересы несовершеннолетних;
- 3) о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности;
- 4) об ограничении дееспособности гражданина или о признании его недееспособным;
- 5) о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании;
- 6) о внесении исправлений или изменений в запись актов гражданского состояния;
- 7) об установлении фактов, имеющих юридическое значение, рассматриваемых судами общей юрисдикции.

Данный перечень был составлен исходя из морально-этических соображений уважения информационной безопасности личности и является исчерпывающим и не подлежащим расширительному толкованию.

Создание электронного правосудия как составной части электронного государства связано с решением многих технических, процедурных и правовых вопросов и состоит из внедрения безбумажного документооборота и придания ему юридической силы и создания общедоступных электронных банков данных судебных актов. Планомерные и поступательные шаги в этой области позволят России встать в один ряд с технологически развитыми государствами и построить современное, демократическое, социальное и сервисно-ориентированное государство.

Региональное электронное законодательство: некоторые проблемы на примере Свердловской области

В. В. Ярков,
А. В. Незнамов*

I. Развитие информационных технологий в обществе неизбежно сказывается на области создания, хранения, опубликования и предоставления доступа к электронной нормативно-правовой информации. Мы хотели бы обратить внимание на одну из тех проблем, которые связаны с развитием и самим существованием так называемого «электронного законодательства». Под последним понимается представленные в электронном (машиночитаемом) виде нормативно-правовые акты всех органов государственной и муниципальной власти.

Использование нормативно-правовых актов в электронном виде сегодня является совершенно обыденной вещью. Не секрет, что большинство профессиональных юристов оперируют в своей деятельности различными справочно-информационными правовыми системами. То же самое относится к государственным и муниципальным служащим. Получение доступа к текстам правовых актов в электронном виде возможно не только через специальные базы данных, но и посредством сети Интернет.

Поэтому можно смело утверждать, что использование нормативно-правовых актов именно в электронной форме является сегодня нормальной и даже традиционной практикой.

II. Как известно, ранее законодательство фрагментарно содержало положения о юридической силе электронных (машинописных) версий нормативных актов; в отдельных случаях такая публикация предусматривалась прямо

* *Ярков Владимир Владимирович*, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса,

Незнамов Андрей Владимирович, к. ю. н., преподаватель кафедры гражданского процесса, Уральская государственная юридическая академия.

или косвенно. В частности, как известно, все федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и передаются для внесения в эталонный банк правовой информации научно-технического центра правовой информации «Система»¹.

Официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации считается публикация их текстов в «Российской газете» или в Собрании законодательства Российской Федерации, но при этом официальными являются также тексты актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система»².

С 1 января 2010 года требование об обязательной электронной публикации всех нормативно-правовых актов органов государственной власти является обязательным к соблюдению всеми органами государственной и муниципальной власти, как установлено в пп. а п. 2 ст. 13 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³.

III. Не затрагивая пока проблему реализации данного закона, следует отметить, что внешне на федеральном уровне значительных проблем с поиском и использованием нормативных актов в электронной форме не существует.

Во-первых, многие нормативно-правовые акты органов государственной власти как минимум публикуются на сайте «Российской газеты»⁴. Во-вторых, официальные электронные версии бюллетеней «Собрание законодательства Российской Федерации» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» доступны на сайте szrf.ru, который администрирует НТЦ «Система»⁵. В-третьих, федеральное законодательство содержится в компьютерных справочно-правовых системах, а также представлено на сайтах их разработчиков в виде интернет-версий.

Однако значительно сложнее обстоит ситуация с региональным законодательством. Речь идет о нормативно-правовых актах субъектов РФ и муниципальных нормативно-правовых актах. Их доступность для населения и даже для правоприменительных органов существенно осложнена по следующим причинам.

¹ П. 1 Указа Президента РФ от 05.04.1994 № 662 (ред. от 01.12.1995) «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов».

² П. 2 Указа Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 28.06.2005) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

³ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

⁴ <http://www.rg.ru/dok/>

⁵ <http://www.szrf.ru/>

IV. Установленное в цитируемом выше требование об обязательной публикации всех нормативных правовых актов, изданных государственным органом, муниципальных правовых актов, изданных органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, в равной степени распространяется на органы государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальные органы власти.

Однако в действительности требования федерального законодательства часто не соблюдаются.

Во-первых, в электронном виде могут публиковаться далеко не все нормативно-правовые акты; например, тексты нормативно-правовых актов могут быть доступны только за определенный период¹.

Во-вторых, у многих муниципальных образований просто нет своих сайтов, но в нарушение п. 1 ст. 10 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» информация об их деятельности и, в частности, принимаемых нормативно-правовых актов на сайтах органов государственной власти субъекта РФ зачастую не публикуется.

В-третьих, часть документов вообще может быть недоступна в электронном виде в официальном порядке в соответствии с указанным федеральным законом².

В-четвертых, печатные органы, в которых осуществляется официальная публикация нормативно-правовых актов, не имеют своей электронной версии или ее архива — и, соответственно, не позволяют предоставить доступ к публикуемым нормативным актам.

Например, официальным опубликованием законов Свердловской области и иных нормативных правовых актов Свердловской области является публикация их полного текста в «Областной газете», а также в «Собрании законодательства Свердловской области»³. При этом электронная рассылка «Областной газеты» доступна только за плату и только на определенный период⁴.

¹ Например, банк данных нормативно-правовых актов Свердловской области, доступный по адресу: http://www.midural.ru/normative_documents/data_bank/, содержит документы, принятые позднее 01.07.2009 (по состоянию на 1 апреля 2011 г.).

² Так, ни на сайте Правительства Свердловской области <http://www.midural.ru>, ни на сайте Законодательного собрания Свердловской области <http://www.duma.midural.ru>, ни на сайте губернатора Свердловской области <http://www.amisharin.ru/> полного перечня всех принятых законов Свердловской области с их текстами найти не удалось. На сайте Законодательного собрания Свердловской области присутствует перечень законов Свердловской области, но без их текстов (http://www.duma.midural.ru/files/_control/perechen_zakonov_osnovnojj_i_dopolnitelnye55.doc).

³ П. 2 ст. 3 Областного закона от 10.03.1999 № 4-ОЗ (ред. от 22.10.2009) «О правовых актах в Свердловской области».

⁴ <http://www.oblgazeta.ru/esubscribe.htm>

В-пятых, традиционная проблема актуальности всех нормативных актов имеет особое значение именно на региональном уровне. Даже если электронная версия нормативного акта и представлена в широком доступе, то по ней невозможно отследить изменения такого акта.

Хотя это применимо ко всем нормативным актам, обозначенные выше проблемы вкупе с имеющимися иногда, увы, ошибками непосредственных исполнителей при публикации актов в совокупности способны породить довольно хаотичную ситуацию.

V. В отсутствие официальных копий нормативных актов в электронном виде функция по обеспечению доступа к ним в настоящее время выполняется справочно-информационными системами. Следует согласиться с тем утверждением, что «фактически в Российской Федерации роль общепринятого источника нормативных правовых актов играют коммерческие справочные правовые системы»¹.

До сих пор часть правовых актов остается доступной только благодаря деятельности региональных центров федеральных справочно-информационных систем. Так, даже банк данных нормативно-правовых актов Свердловской области формируется и наполняется в рамках некоммерческого проекта одной из справочно-правовых систем². При этом документы туда попадают путем сканирования бумажных исходных текстов нормативных актов.

По нашему мнению, очевидно, что создание и сопровождение такого банка данных в соответствии с федеральным законом должно вестись в первую очередь самими государственными органами, а информация туда должна попадать одновременно с публикацией таких актов.

Использование справочно-правовых баз в части регионального законодательства также имеет некоторые сложности практического характера:

1. Платность. Следует помнить, что данные базы предоставляются, как правило, за плату. Это в некоторой степени может ограничивать их использование;
2. Отсутствие в справочно-информационных системах некоторых правовых актов (избирательность внесения документов в базы данных);
3. Длительные сроки задержки появления нормативных актов.

VI. Выше отмечены некоторые проблемы регионального электронного законодательства на примере Свердловской области. Не секрет, что проблемы конкретного территориального образования известны прежде всего его жителям.

Поэтому надлежащая реализация норм действующего законодательства и создание полноценного электронного правительства в других субъектах РФ

¹ Смышляев С. М. Государственная регистрация и официальная публикация нормативных правовых актов субъектов РФ в электронном виде. <http://www.russianlaw.net/law/estate/egov/>

² <http://old.midural.ru:82/info.asp>

могут и должны играть роль своеобразного примера, но это, к сожалению, редко приводит само по себе к качественному изменению ситуации в таком регионе.

Кроме того, на рассмотренном примере Свердловской области можно продемонстрировать и другую важную проблему, актуальную для всей России: неоднородность развития электронного законодательства.

Например, официальные тексты правовых актов главы Екатеринбурга и иной официальной информации публикуются на официальном сайте в сети Интернет, расположенном по адресу: <http://екатеринбург.рф>¹. В то же время ряд иных муниципальных образований Свердловской области вообще не имеют официальных сайтов.

Или, например, на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга содержится, судя по всему, достаточно полная информация о нормативно-правовых актах о законах Санкт-Петербурга начиная с 1995 года и иных нормативно-правовых актах органов государственной власти этого субъекта РФ². Однако аналогичной базы данных в Свердловской области, как указывалось выше, нет.

Неоднородность развития электронного законодательства существенно влияет на формирование единого правового поля и обеспечение доступа населения к правовой информации в электронной форме.

VII. Приведенные проблемы регионального законодательства в принципе не являются новыми. В той или иной степени с ними сталкивался, вероятно, каждый субъект Российской Федерации. Однако в совокупности с ними они порождают еще одну не менее глобальную проблему – существенные сложности в развитии информационного обмена в данной области вообще.

В частности, крайне затруднительным становится развитие иных справочно-правовых баз данных, не столько аналогичных уже существующим, сколько созданных для конкретных целей, которые используют в своей деятельности, например, государственные и муниципальные органы и организации.

Поясним вышесказанное на примере.

В Свердловской области разработка проектов большинства нормативных правовых актов (в том числе законов) и их правовая экспертиза осуществляются специальным государственным учреждением, учредителями которого являются губернатор Свердловской области и Законодательное собрание Свердловской области³.

¹ Постановление главы Екатеринбурга от 20.05.2008 № 1820 (ред. от 21.09.2010) «Об установлении официальных источников опубликования правовых актов Главы Екатеринбурга и иной официальной информации».

² http://gov.spb.ru/gov/norm_baza

³ Государственное учреждение Свердловской области «Уральский институт регионального законодательства». Авторы выражают благодарность Директору института, к. ю. н. М. В. Кучину за помощь в подготовке доклада и предоставленную информацию.

В сферу деятельности такого учреждения входят в том числе систематизация и анализ законодательства. Для этого была разработана и поддерживается в актуальном состоянии специальная информационно-правовая система¹, посредством которой выявляются основные правомочия органов государственной власти субъектов РФ и анализируются их правовые формы реализации в законодательстве Свердловской области. При выявлении коллизий или пробелов в регулировании формируются предложения по их устранению в соответствующие органы государственной власти Свердловской области.

Таким образом, основой функционирования этой системы выступает постоянный и повсеместный доступ к актуальному региональному законодательству Свердловской области.

Однако в такой деятельности наиболее отчетливо проявляются все недостатки электронного законодательства на региональном уровне, обозначенные выше.

Во-первых, в связи с отсутствием некоторых электронных версий правовых актов работа существенно замедляется. К тому же она постоянно связана с изучением бумажных версий Собрания законодательства Свердловской области с тем, чтобы не пропустить отдельные нормативные акты.

Во-вторых, в справочно-правовых базах, которые в отсутствие электронных копий правовых актов также используются при анализе законодательства, существуют пробелы (например, отсутствие некоторых нормативных актов Свердловской области) и задержки в публикации правовых актов (иногда на срок свыше 3 месяцев), что значительно сказывается на создании адекватной картины состояния действующего законодательства.

В-третьих, иногда выявляются противоречия между текстами или реквизитами актов, принятых Законодательным собранием, опубликованных в «Областной газете» и размещенных в справочно-правовых базах.

В-четвертых, результаты деятельности органов местного самоуправления (принимаемые ими нормативно-правовые акты) вообще на сегодняшний день невозможно каким-либо образом включить в работу из-за отсутствия информации по ряду вопросов в принципе.

Последствия таких сложностей могут быть очень серьезными и повлечь за собой существенные проблемы в правовом регулировании многих отношений на территории Свердловской области, а также затруднения в реализации федерального законодательства.

VIII. Сказанное позволяет сделать вывод, что проблема представления регионального законодательства в электронном виде является довольно актуальной и сложной. Связано это прежде всего с принципиальными трудностями перехода от бумажного носителя к цифровому, а также со спецификой

¹ Информационно-правовая система «Регион-Закон».

принятия и опубликования нормативных актов на региональном и местном уровнях.

Про проблемы бумажного формата нормативных актов в правовой литературе уже говорилось немало. По нашему мнению, само существование электронных версий нормативных актов – не просто дань эпохе информационных технологий, но объективная необходимость.

Это особенно остро чувствуется на примере регионального законодательства в сравнении с законодательством общефедеральным.

Именно на местном уровне существование электронных нормативных актов крайне необходимо для снятия многих противоречий и проблем, а также для обеспечения реального доступа населения к ним.

При этом важно отметить, что официальная публикация нормативных актов только в сети Интернет является невозможной в силу технической специфики Сети.

Суть официального опубликования заключается сегодня не только и не столько в доведении текста нормативного акта до всеобщего сведения, сколько в создании юридического факта, который влечет за собой целый комплекс правовых последствий. По существу, публикация акта в печатном СМИ позволяет зафиксировать конечный текст акта и его форму. Однако сеть Интернет этого обеспечить не может в силу технической возможности изменения данного акта в любой момент.

Поэтому необходимо, на наш взгляд, предусмотреть на законодательном уровне систему двойной официальной публикации всех нормативных актов, в том числе муниципальных, на официальных веб-сайтах соответствующих органов государственной и муниципальной власти, а также обязательное существование и бесплатное распространение бюллетеней законодательства в электронной форме.

Это позволит обозначить пути дальнейшего развития электронного законодательства в цифровую эпоху.

¹ См., например, Хургин В. М. Официальное опубликование правовых актов в электронном виде. <http://ellib.gpntb.ru/subscribe/index.php?journal=ntb&year=2005&num=5&art=2>; Смышляев С. М. Государственная регистрация и официальная публикация нормативных правовых актов субъектов РФ в электронном виде. <http://www.russianlaw.net/law/estate/egov/>

Исключительные интеллектуальные права на базы данных

*С. П. Ворожбит**

Над проблемой необходимости защиты интересов производителей баз данных в странах Европейского союза задумались еще в конце 80-х годов прошлого столетия. Долгие консультации и обсуждения завершились принятием Директивы 96/9/ЕС от 11 марта 1996 г. «О правовой защите баз данных»¹. Целью указанной директивы являлась гармонизация национального законодательства стран – членов союза в области охраны баз данных. Директива ввела новое имущественное (исключительное) право (*sui generis right*) для охраны значительных инвестиций в создание баз данных.

Введение особого права изготовителя базы данных вызвало волну критики в Европе, которая в основном заключалась в том, что режим охраны, установленный директивой, может привести к возникновению монополии на информацию и ограничит право на свободу доступа к ней. До гармонизации национального законодательства директивой в странах – членах союза существовали различные правовые конструкции, в рамках которых осуществлялась защита интересов лиц, инвестирующих в создание баз данных. Защита могла осуществляться в рамках договорного права или законодательства о недобросовестной конкуренции.

В целом концепция права *sui generis*, закрепленная в директиве, аналогична той, что была введена §5 гл. 71 части четвертой ГК РФ. Аналогичны и задачи, для решения которых было введено в российское законодательство новое исключительное право, а именно – защита интересов производителей

* *Ворожбит Светлана Павловна*, к. ю. н., LL.M., эксперт Института развития информационного общества.

¹ Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the Legal Protection of Databases, OJ EC L 77, at 20 et seq.

баз данных, инвестирующих существенные средства на сбор и обработку информации.

Согласно части четвертой ГК РФ предусмотрено два режима охраны баз данных. Во-первых, база данных может быть объектом авторского права. Во-вторых, база данных может являться объектом права, смежного с авторским, – право изготовителя базы данных (§5 главы 71 части четвертой ГК РФ).

Согласно пп. 2 п. 2 ст. 1260 ГК РФ базой данных является представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и т. п.), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины (ЭВМ). База данных как объект авторского права является разновидностью составного произведения. Приведенное определение базы данных применимо также к базам данных в §5 главы 71 части четвертой ГК РФ.

База данных как объект авторского права. Охраняемыми авторским правом элементами в базе данных являются организация и расположение материалов, их систематизация, форма представления информации, но не информация как таковая. Таким образом, извлечение, копирование и иное использование материалов, составляющих содержание базы данных, не является нарушением исключительных авторских прав на указанную базу данных. Нарушением авторского права на базу данных будет не использование и копирование данных, содержащихся в базе, а копирование системы их подбора и организации.

Предусмотренная законом регистрация баз данных имеет целью фиксацию сведений о базе данных, ее авторе и иных правообладателях именно как объекте авторского права. Этот вывод следует из того, что, во-первых, о регистрации баз данных говорится в главе об авторском праве. Во-вторых, особенности процедуры регистрации также указывают на то, что база данных регистрируется именно как объект авторского права. Для регистрации правообладатель представляет материалы, позволяющие идентифицировать базу данных, отражающие структуру и принципы размещения информации. Само же содержание не регистрируется, да и не имеет смысла его регистрировать, т. к. содержание базы данных может постоянно обновляться.

Согласно п. 6 ст. 1262 ГК РФ сведения, внесенные в реестр баз данных, считаются достоверными, поскольку не доказано иное. Ответственность за достоверность предоставленных для государственной регистрации сведений несет заявитель. Таким образом, правовым последствием регистрации базы данных в реестре баз данных является установление законной презумпции принадлежности прав на базу данных лицу, указанному в реестре в качестве правообладателя и автора. Эта презумпция схожа с презумпцией, установленной ст. 1257 ГК РФ, согласно которой лицо, указанное в качестве автора

на оригинале или экземпляре произведения, считается его автором, если не доказано иное.

База данных как объект смежных прав. Для охраны содержания базы данных в части четвертой ГК РФ предусмотрено самостоятельное исключительное право – право производителя базы данных – в рамках режима прав, смежных с авторскими (§5 главы 71 ГК РФ).

Основным условием возникновения исключительного права производителя базы данных являются существенные затраты на ее изготовление. Исключительное право на базу данных возникает, если на ее создание были произведены существенные финансовые, материальные, организационные или иные затраты. В законе закреплена презумпция, согласно которой при отсутствии доказательств иного базой данных, требующей существенных затрат на создание, признается база данных, содержащая не менее десяти тысяч самостоятельных информационных элементов (материалов), составляющих ее содержание (п. 1 ст. 1334 ГК РФ). Если база данных содержит менее 10 тыс. самостоятельных информационных элементов, то при возникновении спора относительно такой базы данных на производителе будет лежать обязанность доказать, что финансовые, материальные, организационные и иные затраты на создание базы данных были существенными. Понятие «существенные затраты» является оценочным.

Исключительное право изготовителя базы данных состоит в том, чтобы извлекать из нее материалы и осуществлять их последующее использование в любой форме и любым способом. Под извлечением материалов понимается перенос всего содержания базы данных или существенной части составляющих ее материалов на другой информационный носитель с использованием любых технических средств и в любой форме (пп. 2 п. 1 ст. 1334 ГК РФ).

Одна база данных может быть как объектом авторского права, так и объектом права, смежного с авторским, а именно, права изготовителя базы данных. Указанные два режима охраны направлены на защиту разных элементов базы. Авторским правом охраняется организация и расположение информации, тогда как смежные права направлены на обеспечение интересов инвесторов, финансировавших существенные затраты на сбор информации, составляющей содержание базы данных.

Таким образом, необходимо проводить отличие между базой данных, являющейся объектом авторского права, и тех случаев, когда база данных рассматривается как объект права, смежного с авторским, права производителя базы данных. Соответственно, при рассмотрении спора относительно базы данных в суде необходимо в первую очередь определиться с тем, есть ли объект одного из перечисленных выше исключительных прав; если да, то какого именно, т. к. от этого будет зависеть последующий анализ предположительно

противоправного деяния, т. е. действия, нарушающего либо авторские, либо смежные права на базу данных.

Перед судами стоит задача выработать единообразную практику понимания того, что является «существенными финансовыми, материальными, организационными или иными затратами» на создание базы данных, что должно рассматриваться как «существенная часть» базы данных для определения того, извлечение и использование какого объема базы данных является нарушением исключительного права производителя базы данных. В данном случае будет полезно изучение опыта стран Европейского союза, решений Европейского суда правосудия ECJ Case C-203/02 BHB v. William Hill, ECJ Case C-304/07 Directmedia Publishing v. Albert-Ludwigs-Universitaet Freiburg.

Правовая информация как основа для принятия юридических решений

Д. А. Савельев*

Юрист в своем правовом документе ссылается не на источник опубликования, а на акт как таковой. Для решения юридической задачи важно, чтобы используемая субъектом информация была полной и качественной, а методика поиска информации и принятия решения – осознаваемой и юридически правильной. Для обеспечения качества правовой информации требуется минимизировать ручной труд и дублирование работ.

При осуществлении работ по правовой информатизации следует уделять внимание цели их проведения и результативности ее достижения. Клиент никогда не обращается к справочной правовой системе «просто так» и, по сути, всегда ищет не какой-то конкретный документ, а решение стоящей перед ним юридической задачи.

Для юриста, чем шире база собственных знаний и навыков, тем большее количество задач-ситуаций возможно решить мгновенно, без применения поиска. Качество принимаемых решений зависит от качества образования и постоянного профессионального самосовершенствования. Но если решение возникшей задачи не является очевидным, качество решения зависит от методики поиска информации и качества ее источников. Самостоятельное же использование правовых баз неспециалистами без поддержки юриста представляется малопродуктивным, так как для квалифицированной защиты своих прав необходимы навыки и опыт.

Когда юрист ссылается (в суде, в правовом документе) на какой-либо правовой акт, он делает ссылку на сам по себе правовой акт, а не на его копию

* Савельев Денис Александрович, к. ю. н., старший научный сотрудник ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина».

в каком-либо конкретном источнике. Принято делать формальную ссылку на Собрание законодательства Российской Федерации или иной официальный печатный орган, но бумажными источниками к настоящему моменту уже никто реально не пользуется. Каким образом стороной получена информация – из надежного источника или нет, – остается делом самой стороны. Фактически ссылка делается на некий виртуальный правовой акт. В дальнейшем эта ссылка воспринимается второй стороной (или судом) исходя из собственных источников правовой информации, качество которых опять же остается делом этой стороны или суда. К настоящему моменту в реальности как государственные, так и частные потребители правовой информации руководствуются текстами коммерческих справочных правовых систем, достоверность которых определяется договорами между ними и пользователями, а также договорами между ними и источниками правовой информации. Вот так вкратце выглядит к настоящему моменту процесс использования правовой информации.

В последнее время качественно меняется ситуация в области электронной правовой информации, становятся доступными бесплатно государственные информационно-правовые ресурсы, и коммерческие справочные правовые системы также открывают существенную часть информации бесплатно, также наблюдается внедрение новых алгоритмов поиска в правовых системах, которые могут повлиять на принятие решений.

Попробуем рассмотреть две составляющие качественного решения – источники и методику.

1. Качество источников.

Учитывая то, что было сказано выше о ссылках на виртуальный текст правового акта, непосредственно оригинал правового акта (подписанный уполномоченным лицом собственноручной подписью) является фактически недоступным, его могут видеть ограниченное число людей. Как правило, протокольными службами соответствующего органа власти распространяется копия (так называемая «официальная рассылка») с печатью канцелярии, но без подписи. Юридически такая печать ничего не означает. На опыте автора, работавшего длительное время в области создания баз данных законодательства Республики Карелия, в качестве «официальной рассылки» иногда приходят документы «взамен разосланного» с исправлением опечаток. С опубликованием бумажных документов при такой технологии возникали различные накладки.

Основной проблемой многих лет развития правовой информатизации было и остается то, что первоисточником документа является и признается его бумажный экземпляр, а электронные тексты правовых актов либо сканировались с бумажного, либо хранились принимающим органом в виде

разрозненных отдельных файлов и передавались по электронной почте, что не обеспечивало их достоверность и принуждало к проведению значительных объемов работ по внесению этих текстов в другие базы данных и их сверке с официальными источниками.

Наиболее интересен тот факт, что, по существу, по примерно одинаковой технологии параллельно создавались и велись базы данных Государственной системы правовой информации (ГСПИ), Федерального регистра и коммерческих производителей. Источники официального печатного опубликования (на федеральном уровне – «Российская газета», «Парламентская газета», Собрание законодательства Российской Федерации, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, на региональном уровне – определяемые законами субъектов Российской Федерации издания) также воспроизводят документ своими средствами верстки в виде простого текста, получая такую же рассылку. На каждом из этапов ручной обработки не исключены человеческие и технические ошибки. Поэтому система опубликования в условиях прихода электронных средств должна быть адекватным образом пересмотрена с тем, чтобы снять дублирование работ и обеспечить полноту, достоверность и актуальность.

После проблем опубликования текста наиболее важной является проблема качества и правового статуса редакций. Редакции документов с внесенными изменениями и дополнениями в большинстве своем не подписываются в порядке принятия самого акта и создаются, как правило, операторами, ведущими правовую базу. Редкое исключение из этого правила составляют правовые акты, подписываемые Президентом Российской Федерации. В рамках ГСПИ такую обработку проводят Государственная Дума (в части, широко говоря, законов) и Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации (в части указов и распоряжений Президента Российской Федерации). На данный момент правильность всех этих редакций можно проверить, как представляется, только сравнением редакций, сделанных в различных системах.

Хотелось бы обратить внимание на то, что в будущем возникнет проблема применения ЭЦП в правовых документах. Собственноручную подпись невозможно передать другому лицу, а подделка (подпись другим лицом) может быть в большинстве случаев выявлена экспертизой. Использование же ЭЦП в виде электронного ключа зависит только от того лица, которому ключ выдан, – оно может его передать другому, либо кто-либо может получить доступ к ключу помимо владельца. Внедрение систем банк-клиент с ЭЦП привело как к положительным результатам, так и к отрицательным – продажа так называемых «готовых фирм» усугубляется счетами, управляемыми дистанционно. Использование биометрических технологий при этом сложно внедрить. Поэтому, на

наш взгляд, использование только ЭЦП в правовых актах может теоретически ухудшить ситуацию с аутентичностью подписи в правовых документах.

Представляется, что при изложенных условиях наиболее достоверной и рациональной была бы следующая процедура: вывод на печать из системы документооборота организации финального проекта правового акта, его подписание вручную, а затем сканирование подписанного оригинала, удостоверение одновременно графического и текстового вариантов ЭЦП протокольной службой и включение такого документа в государственный информационный ресурс. Редакции документов также должны создаваться в принимающем документ органе и, скорее всего, подписываться. Либо должна быть изменена юридическая техника подготовки правовых актов, когда правовой акт с внесенными изменениями должен издаваться как новый документ, одновременно отменяя правовой акт, действовавший в предыдущей редакции. После этого документы должны первично распространяться свободно и бесплатно самим принявшим органом, а вторично – коммерческими организациями (с последующей дополнительной обработкой, комментированием и т. п.)

2. Методика поиска и принятия решения на основе правовой информации.

В данном материале мы абстрагируемся от мотиваций, внутреннего убеждения, складывающейся практики и обычаев, иных психологических факторов, которые, безусловно, оказывают решающее значение при принятии решений. Однако, говоря о правовой информации, мы должны помнить, что для принятия качественного решения юридической задачи как таковой необходимо уделить внимание достаточности информации для принятия такого решения.

Решение юридической задачи с использованием поиска правовой информации заключается в том, чтобы определить правомерное поведение в имеющейся ситуации. Методику решения можно свести к следующему:

1. Анализ ситуации. Нахождение юридических фактов, которые могут породить юридические последствия. Выявление терминов, которые используются для информационного поиска.
2. Определение, какие возникают правоотношения, между какими субъектами и по поводу каких предметов.
3. Определение, какими отраслями права регулируются возникающие правоотношения. Анализ основных нормативных актов этих отраслей.
4. Нахождение конкретных норм права, регламентирующих возникающие правоотношения.

5. Поиск дополнительной информации о практике применения найденных норм – в подзаконных актах, комментариях, судебных решениях, применение общих принципов права.

Как определить границу достаточности информационного поиска для решения задачи? Для того чтобы задача считалась решенной, должны быть найдены наиболее частные, конкретные правовые нормы, применимые к правоотношениям, возникающим в данной ситуации, не противоречащие соответствующему законодательству, а также должно стать ясно, каким образом данные нормы применяются. В случае если конкретные нормы не найдены, необходимо искать более общие нормы. Если нет прямых норм, констатируется пробел в праве и применяются нормы по аналогии или общие принципы права.

Выполнить такое решение задачи возможно тогда, когда субъект осознает, что использована вся необходимая информация и что иной существенной информации по данной проблеме нет. Для этого поисковая база должна обеспечивать полноту. Но кроме полноты при этом важна и методика поиска. Если мы посмотрим на современные правовые системы, которые располагают примерно 5–6 млн полнотекстовых документов, то непосредственно нормативных правовых актов, являющихся действующими и актуальными последними редакциями, в них всего около 10–15 тыс., и это является основой правовой системы. Все остальное можно отнести к индивидуальным актам по частным вопросам, практике применения, доктрине и комментариям. Таким образом, в общей массе правовой информации доля тех актов, на основе которых необходимо принимать решение, очень мала.

Большинство людей не задумывается о том, как выбирать слова, которые надо задать при поиске в поисковых системах. Многие даже не отдают себе отчета в том, что компьютер не «знает» смысла слов, выбирая их по сочетанию букв, и только в последних версиях делаются определенные попытки учитывать этот смысл. В условиях, когда количество документов в системах, а вместе с ними и «информационного шума» увеличивается, пользователь должен очень четко использовать наиболее уникальные термины, относящиеся к его конкретной задаче.

В современных справочных правовых системах стали использоваться механизмы поиска, которые анализируют введенные слова, отбирают документы и ранжируют их исходя из сложных алгоритмов, делая попытку определить «наиболее важные» документы. Результат поиска стал все больше зависеть от этих алгоритмов. Тем не менее важность правильного выбора пользователем нужных терминов не вызывает сомнения.

Следует понимать, что для качественно проводимой аналитики по той или иной задаче недостаточно нахождения «наиболее популярных» документов, а требуется перебор полного списка документов, соответствующих заданному

условию. Эта задача нереализуема, если нашлось слишком много документов, поэтому нужно сужать область поиска или увеличивать уникальность используемых в запросе терминов, например, пользуясь поиском фразы в кавычках. В некоторых случаях цикл поиска нужно повторять, используя новые знания, полученные в предыдущем цикле.

Таким образом, при разработке поисковых систем, предназначенных для юристов, следует учитывать специфику отрасли, а пользователям при работе с такими системами для принятия качественного решения необходимо уделять внимание методике работы и достаточности информации.

Обеспечение свободного доступа к правовой информации

*В. М. Захаренков**

Введение

За прошедшее десятилетие сфера информационных технологий в Российской Федерации развивалась достаточно высокими темпами. Существенно продвинулись в своем развитии информационные технологии и в правовой сфере – потребителю были предложены достаточно эффективные и инновационные средства работы с правовой информацией.

Необходимо отметить, что на данный момент в России сложилась система распространения правовой информации, которая по большинству показателей эффективности не уступает, а в ряде случаев и превосходит аналоги из большинства ведущих стран Европы и США.

Но, несмотря на позитивные тенденции развития и наличие существенного финансирования со стороны государства, в том числе в рамках ФЦП «Электронная Россия», в отрасли существует ряд проблем, которые еще только предстоит решить. Одной из основных проблем отрасли является несогласованность и непоследовательность планируемых к реализации мер по распространению правовой информации с готовностью населения в силу привычек и сложившегося менталитета воспринимать эти меры, а также сложность донесения правовой информации до граждан. Как следствие, существенные государственные ресурсы расходуются недостаточно эффективно, а население не получает качественного доступа к информации.

Давайте более подробно остановимся на том, что же необходимо сделать для решения существующих проблем в сфере правовой информатизации.

* *Захаренков Василий Михайлович*, заместитель генерального директора ЗАО «КонсультантПлюс».

Об открытости правовой информации

Одна из главных задач в данной сфере – это, конечно же, задача обеспечения открытости и доступности правовой информации. Органы государственной власти как источники правовой информации должны обеспечить свободный и равный доступ к правовым актам открытого характера всем заинтересованным гражданам и организациям.

Наиболее эффективный способ обеспечения такого доступа – это публикация на своих официальных сайтах правовых актов в полном объеме.

Все органы власти, выпускающие правовые акты, должны в обязательном порядке размещать их на своих официальных сайтах, также должна быть обеспечена бесперебойность работы данных сайтов и их постоянная доступность. При этом каждый орган власти должен нести ответственность за размещение на своем сайте принятых этим органом власти правовых актов. Это позволит повысить надежность работы системы электронного опубликования в целом, дополнительно повысить оперативность. Казалось бы, этот вопрос очевиден для всего общества. В целом можно констатировать, что на сегодняшний день эта задача во многом решается позитивно, хотя есть еще проблемы с некоторыми органами государственной власти, а также с открытостью судов общей юрисдикции, доступом к решениям судов. Несмотря на то, что есть такие позитивные примеры, как сайты Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы, некоторых органов исполнительной власти, сайты судов арбитражной системы, где документы представлены в максимальном объеме, на ряде сайтов органов власти правовые акты или не представлены или представлены несколькими документами в виде простого списка.

Об инструментах поиска правовой информации

Еще одна из существенных проблем – обеспечение надлежащего поиска правовой информации для всех категорий граждан.

На сайтах органов государственной власти необходимо обеспечить базовый уровень поиска документа, то есть должна быть обеспечена возможность простейшего поиска по номеру, дате, названию и виду документа. Данные элементы поиска являются объективными атрибутами любого документа, и использование этих элементов при ведении базы не требует существенных трудозатрат. Кроме того, при размещении документа в базе данных с использованием этих полей и последующем поиске документа исключены субъективный человеческий фактор и, как следствие, дополнительные ошибки. Важно, чтобы поиск был доступен и понятен для большинства граждан, а база с документами в программном смысле надежна. Тогда такие базы с правовой информацией действительно будут доступны абсолютному большинству граждан.

Об оперативности доступа к правовой информации

Также важной проблемой является обеспечение оперативности доступа к правовой информации. В большинстве случаев правовые акты размещаются на сайтах органов власти с существенной задержкой, зачастую уже после вступления в действие и начала его применения. Необходимо обеспечить размещение правового акта на сайте органа власти не позднее трех дней с даты его подписания. Данную проблему ряд органов государственной власти решает с использованием графического формата. Файл правового акта в графическом формате изготавливается путем простого сканирования с официального оригинала документа и не требует существенного времени на обработку, не нуждается в корректорской правке (что в свою очередь повышает достоверность). Поэтому правовые акты в графическом формате технически возможно размещать на сайте с достаточно высокой оперативностью.

О достоверности правовой информации

И наконец, одна из самых значимых проблем – это обеспечение достоверности публикуемых на сайтах ведомств правовых актов. Наиболее надежный вариант обеспечения достоверности электронной публикации правовых актов – использование ЭЦП (электронно-цифровой подписи). Однако в настоящий момент ЭЦП не получила широкого распространения, ЭЦП является и будет еще долгое время специализированным, нишевым инструментарием для использования в банковской, финансовой сферах, а также для защиты особо важной информации. Для обычных граждан ЭЦП по понятным причинам технологически вообще не доступна ни сейчас, ни, скорее всего, в ближайшей перспективе. Таким образом, использование ЭЦП для обеспечения достоверности правовых актов существенно усложняет достижение открытости и доступности правовой информации.

Единственный на сегодняшний день формат, позволяющий реализовать широкий доступ гражданам к правовой информации с обеспечением достоверности, – это размещение правовых актов на официальных сайтах органов власти в графическом формате. Это визуально будет лучше восприниматься большинством граждан, и, как следствие, будет больше доверия к такому формату распространения. Дополнительную достоверность правовому акту, размещенному в графическом формате, придает еще тот факт, что в большинстве органов власти отсутствует система электронного документооборота, и в случае, когда на сайте размещен правовой акт в текстовом формате, как правило, это проект акта, который, возможно, в процессе визирования был неоднократно изменен. Кроме того, публикация на сайтах органов власти правовых актов в графическом формате не требует дополнительных расходов

со стороны государства и может быть реализована сразу, без дополнительных затрат и изменения систем документооборота.

Подведение итогов

Несмотря на то, что за последнее десятилетие в обсуждаемой сфере сделано действительно много позитивного, в том числе не без участия компаний – разработчиков СПС (справочных правовых систем), которые уже около 10 лет успешно реализуют с органами власти проекты по размещению на их сайтах правовых документов, вышеперечисленные проблемы пока затрудняют полноценное формирование системы распространения правовой информации с целью обеспечения полного доступа граждан к ней.

Итак, важно:

- довести до практической реализации и обеспечить ответственность каждого органа власти за размещение на своем сайте принимаемых этим органом правовых актов;
- не перегружать технологии доступа и технологии поиска, не связывать технологии размещения документов на сайте с внутренним документооборотом ведомства, если это ухудшает надежность системы, простоту ее использования гражданами и увеличивает финансирование;
- обеспечить простой и понятный для большинства граждан поиск;
- обеспечить достоверность размещаемых на сайте правовых актов простым и доступным для большинства граждан способом;
- и наконец, обеспечить эффективное расходование бюджетных средств, использовать опыт уже реализуемых проектов в данной сфере.

В заключение важно констатировать, что на сегодняшний день в России в сфере обеспечения доступа к правовой информации сложилось достаточно эффективное партнерство между государством и коммерческими компаниями – разработчиками СПС по созданию и размещению документов на сайтах государственных органов. При увеличении объемов размещаемой в Интернете информации актуальной становится проблема незаконного копирования содержимого баз данных, что запрещено в соответствии с нормами ч. IV ГК РФ (ст. 1260, ст. 1304, ст. 1334 ГК РФ), и факты нарушения должны отслеживать и пресекать и государство, и коммерческие правообладатели баз данных. И в первую очередь с целью обеспечения надежности и достоверности распространения правовой информации и защиты интересов правообладателей (в том числе и государства).

Полагаем, что последовательное решение сформулированных вопросов позволит с уверенностью говорить о достижении целей обеспечения широкого доступа к правовой информации.

Проблемы реализации права на доступ к официальной информации

*С. Г. Чубукова**

Свободный доступ граждан к официальной информации является, с одной стороны, основным условием современной демократии, эффективного государственного и муниципального управления, а с другой – механизмом защиты прав, поскольку прозрачность и открытость деятельности органов власти снижает уровень нарушения прав и свобод.

В своем выступлении на заседании президиума Государственного Совета, состоявшемся в Петрозаводске 17 июля 2008 года и посвященном реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, Президент РФ Д. А. Медведев отметил, что свободный доступ граждан к информации – это одна из самых значимых характеристик демократического развития¹.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации², утвержденная Президентом РФ 7 февраля 2008 года, среди других ставит перед органами власти задачи по обеспечению высокого уровня доступности для населения информации и технологий, а также по совершенствованию системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере.

Вопросы опубликования нормативных правовых актов и получения гражданами доступа к официальной информации напрямую связаны

* Чубукова Светлана Георгиевна, к. ю. н., доцент кафедры правовой информатики Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина.

¹ В Петрозаводске прошло заседание президиума Государственного Совета [Электронный ресурс]. – Электрон. Дан. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2008/07/17/2341_tureb63378_tureb63381_204340.sh, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 года № Пр-212 // Российская газета. № 34. 16.02.2008.

с правильным применением правовых норм всеми государственными органами, организациями, должностными лицами и гражданами.

Эта проблема приобретает особое значение еще и потому, что сегодня наши граждане и организации за получением информации о действующем законодательстве, как правило, обращаются к различного рода коммерческим структурам, продукты которых становятся все более и более популярными в силу удобства их использования, разнообразных поисковых инструментов и высокого уровня обслуживания. Отдавая должное ведущим компаниям этой сферы информационных услуг за их заслуги в деле правового воспитания населения, с нашей точки зрения, следует высказать определенное опасение.

Оно связано с передачей государственной функции по распространению официальной информации в руки частных компаний. С точки зрения обеспечения информационной безопасности, это может иметь негативные последствия, если для граждан и организаций не будет предоставлена возможность использовать сопоставимый по удобству государственный канал распространения официальной информации.

В Швеции, Финляндии, США, Дании, Норвегии, Австрии, Франции, Нидерландах, Новой Зеландии, Канаде, Австралии, Греции достаточно давно действуют законы о свободе информации, закрепляющие право граждан на доступ к официальным документам¹. В 2008 году принята Конвенция Совета Европы «О доступе к официальным документам».

В 2009 году принят Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»², который устанавливает доступ к информации о деятельности государственных органов (в том числе и субъектов РФ) в электронной форме, обязывает размещать в сети Интернет нормативные правовые акты, изданные государственным органом, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов.

В целях реализации права граждан и организаций на информацию в электронной форме государственные органы и органы местного самоуправления подключают свои информационные системы к сети Интернет, открывают для неограниченного доступа свои официальные сайты, выделяют адреса электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации.

Сегодня в сети Интернет, согласно указанному закону, представлены многочисленные разрозненные сайты с текстами официальных нормативных

¹ Джеймс Майкл. Открытое правительство, или Как достичь свободы официальной информации / <http://www.ypc.am/Old/russian/colleagues/pressclub/11.1997/5-9.htm>

² Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. ст. 776.

правовых актов и различными поисковыми инструментами, что осложняет гражданам возможность доступа к официальной информации и разворачивает в сторону информационных продуктов коммерческих компаний.

Естественным решением этой проблемы может стать создание единого портала официальной информации, который являлся бы федеральной государственной информационной системой, обеспечивающей предоставление доступа к текстам нормативных правовых актов в электронной форме. Органы государственной власти субъектов РФ также вправе создавать свои региональные порталы. Здесь необходимы разработки и принятия требований к порталам официальной информации, порядку их функционирования и размещения на них официальной информации.

Единый портал официальной информации должен обеспечивать доступ к текстам официальных документов, возможность их копирования для дальнейшего использования, наличие развитого поискового инструментария и при необходимости возможность уплаты заявителем государственной пошлины за предоставление информации в электронной форме.

Платный доступ к официальной информации – это тоже проблема. Согласно ч. 9 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» взимание платы за предоставление государственным органом или органом местного самоуправления информации о своей деятельности возможно только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами. Таким образом, федеральный закон должен определять не только наименование платных сведений, но и другие условия, в том числе размер платы за доступ к этим ресурсам.

В части 2 статьи 22 установлено, что пользователем информацией оплачиваются расходы на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, а также расходы, связанные с их пересылкой по почте. Пока на практике органы власти часто пренебрегают этим положением. Внедрение информационно-телекоммуникационных технологий должно не усложнять процесс взаимодействия граждан с органами власти, а упрощать его и делать государственные услуги доступнее и дешевле для граждан.

Официальный характер нормативных правовых актов связан не только с требованием их распространения, но и с официальным опубликованием. Порядок опубликования правовых актов на федеральном уровне нормативно установлен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹, Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

исполнительной власти»¹. Вместе с тем в судебной практике по решению вопросов о действенности правовых актов в зависимости от опубликования имеются случаи смешения понятий «официальный характер электронных документов» и «официальное опубликование». Например, Верховный Суд РФ такой способ доведения до сведения, как распространение через научно-технический центр правовой информации «Система» официального текста обжалуемого постановления Правительства РФ от 30 мая 1997 г. № 654, истолковал как опубликование в установленном порядке².

Факт опубликования, являясь необходимой предпосылкой введения в действие любого нормативного акта, одновременно служит отправной точкой для исчисления срока вступления его в силу. Поэтому важное значение имеет определение конкретной даты официального опубликования нормативных правовых актов.

Сегодня существует целый ряд ситуаций, при которых невозможно однозначно установить точную дату вступления в силу нормативных правовых актов: разные сроки выхода источников официальных опубликования, отсутствие точной даты выхода издания в свет и др. До тех пор, пока эти вопросы детально не урегулированы в законодательстве, будут возникать проблемы и расхождения в толковании норм о вступлении в силу того или иного акта.

Официальное опубликование должно обеспечивать равное право для всех граждан на ознакомление с официальной информацией, независимо от их местожительства. Вместе с тем общеизвестно, что оперативность выхода в свет печатных источников официального опубликования и получения их гражданами существенно разнятся в различных регионах.

В этой связи важным является изучение зарубежного опыта по созданию единого электронного органа официального опубликования. Такие органы функционируют в целом ряде зарубежных государств – Бельгии, Италии, Франции, ФРГ, Эстонии, Республики Беларусь и др.

И, как верно заметила профессор И. Л. Бачило, «переход на электронную форму официального опубликования потребует и организационного, и технологического, и, естественно, правового обеспечения этого процесса»³.

¹ Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2663.

² Решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. № ГКПИ06-124.

³ Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов / И. Л. Бачило. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 249.

О создании электронных банков данных, обеспечивающих деятельность сведущих лиц в уголовном процессе России

*Е. В. Иванова**

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, существенно расширив права стороны защиты в судопроизводстве, в то же время предъявляет серьезные требования к основаниям принятия процессуальных решений должностных лиц и порядку процессуального документооборота. Тенденция значительного роста объемов информации при расследовании преступлений, а также судебном рассмотрении уголовных дел приводит к тому, что вовлеченным в данный процесс структурам и лицам приходится получать, обрабатывать и хранить документы в большем количестве, чем раньше. Должностным лицам, адвокатам, судебным экспертам, специалистам необходимо обрабатывать и иметь мгновенный доступ к разнообразным массивам информации. При этом традиционные методы работы с документами становятся малоэффективными.

Одной из наиболее важных сфер в уголовном процессе является использование специальных знаний экспертов и специалистов. Эксперты и специалисты вовлекаются в процесс расследования и судебного рассмотрения практически каждого уголовного дела, в то время как вопросы оценки деятельности данных субъектов вызывают серьезные споры среди ученых.

В этой связи, как представляется, широкий доступ к электронной нормативно-правовой информации, регламентирующей деятельность рассматриваемых лиц, позволит преодолеть некоторый сложившийся информационный вакуум.

Одним из наиболее актуальных направлений нормативно-правовой информатизации представляется создание электронного банка данных мето-

* *Иванова Елена Вячеславовна*, к. ю. н., доцент кафедры уголовного права и процесса Московского государственного областного социально-гуманитарного института, главный эксперт УФСКН России по МО.

дик экспертного исследования различных объектов, поскольку они имеют особое значение в эффективности экспертной деятельности, научности и обоснованности выводного знания.

В настоящее время значительное количество методик недоступно для широкого ознакомления, что не позволяет сторонам и суду объективно оценить деятельность судебного эксперта. Это связано с тем, что большинство методических рекомендаций, применяемых в настоящее время в экспертных подразделениях, представляются к использованию соответствующим ведомством. Например, методики экспертного исследования наркотических средств разрабатываются в экспертных учреждениях Министерства юстиции, МВД, ФСКН РФ. При этом многими авторами отмечается, что методики проведения некоторых экспертных исследований могут различаться¹. Поэтому оспаривание в суде заключения эксперта достаточно часто строится на выявлении различных методик исследований, которые могут повлиять на содержание экспертных выводов. Подобная ситуация складывается, например, в американском судопроизводстве, построенном на состязательности процесса, где одним из способов подрыва доверия к показаниям свидетеля (в американском процессе эксперты относятся к свидетелям) является «опорочивание методов экспертного исследования, особенно если существуют различные методики проведения одной и той же экспертизы»². Знание методов проведения экспертизы важно и для российского судопроизводства. Так, экспертиза давности документов всегда приводит к уничтожению документа, ибо из него вырезается небольшой кусок текста, о чем должны быть предупреждены стороны. Необходимость создания электронного банка данных методик экспертного исследования обусловлена также обеспечением возможности для участников уголовного процесса оценить заключение эксперта с точки зрения полноты проведенных исследований и обоснованности выводов.

Еще одной причиной целесообразности создания электронного банка данных методик экспертного исследования является необходимость обмена методическими разработками между лабораториями и правоохранительными органами. В связи с этим интересен подход к методическому обеспечению экспертного исследования Международного комитета по контролю наркотиков Организации Объединенных Наций, которым была отмечена необходимость быстрого обмена данными анализов между лабораториями и правоохранительными органами не только на национальном, но и на международном уровне. В целях реализации этого предложения на восьмой специальной сессии в феврале 1984 года Комиссия по наркотическим средствам обратилась

¹ См., например: Судебная экспертиза в арбитражном процессе (под ред. Д. В. Гончарова, И. В. Решетниковой). – М.: «Волтерс Клувер», 2007.

² См. подр.: Бернам У., Прошляков А. Д., Решетникова И. В. Судебная адвокатура. – СПб., 1996.

к Генеральному секретарю с просьбой «изучать возможности достижения соглашения на региональном и межрегиональном уровнях о рекомендуемых методах проведения анализа изъятых из оборота наркотиков». Просьба обоснована тем, что более внимательное изучение и согласование большого числа аналитических методов, применяющихся на национальном уровне, не только облегчит задачи сотрудников национальных учреждений, но и будет способствовать обмену информацией на региональном и межрегиональном уровнях. Аналогичная ситуация складывается с методиками исследования других криминалистически значимых объектов.

Создание электронного банка данных методик экспертного исследования позволит эксперту оценить не только ведомственные методики экспертного исследования различных объектов, но и создаст условия для конкуренции методик и выбора наиболее оптимальной. Так, согласно разработанным ООН принципам обеспечения качества и надлежащей лабораторной практики внедрение новых методов исследования или аналитической процедуры (методики) в экспертную практику должно сопровождаться проведением их полной оценки с точки зрения чувствительности (пределы обнаружения), специфичности (неподверженность помехам) и повторяемости результатов (способность обеспечивать стабильные результаты). Если процедура используется для определения количественных показателей, то требуется продемонстрировать точность, достоверность и динамический диапазон анализа и полученные результаты отразить документально. Если необходимо сравнить две методики (например, если специалист по анализу хочет сравнить новую методику со старой), то следует использовать соответствующую статистическую процедуру для определения, имеются ли между двумя методиками существенные различия¹. В Российской Федерации решающую роль в разработке и внедрении методик играет сложившаяся практика их апробации в системе экспертных учреждений. Такая апробация, а по сути, опробирование, – это проверка на экспериментальном материале положений и выводов научных разработок, в результате которой подтверждается или опровергается возможность и необходимость их использования в экспертной практике².

Информация о различных методах проведения экспертизы важна при оценке судом достоверности полученного заключения эксперта. В связи с этим необходимым условием включения методики в электронный банк данных должна быть ее квалифицированная оценка. Оценка экспертной методики рассматривается авторами с различных точек зрения. Например, Ю. К. Орлов считает, что надежность экспертной методики может быть оценена по формальным основаниям – авторитетность учреждения, разработавшего ее, когда

¹ Рекомендуемые принципы обеспечения качества и надлежащей лабораторной практики / Руководство для национальных лабораторий. – ООН, Нью-Йорк, 2000.

² Основы судебной экспертизы. – М., РФЦСЭ, 1997, с. 221.

и кем апробирована, каким органом одобрена и рекомендована к применению¹. Е. Р. Россинская отмечает, что в методике должны содержаться так называемые «граничные условия» ее применения, т. е. те условия, при которых использование методики допустимо, а полученные результаты отвечают критериям достоверности, надежности, точности и обоснованности². Требования³, которым должна отвечать методика, и критерии ее оценки, как представляется, должны быть изложены в соответствующих методических материалах.

Создание электронного банка данных методик экспертного исследования невозможно без систематизации и унификации существующих методик и методических рекомендаций. Так, методические рекомендации, используемые в настоящее время в экспертных исследованиях наркотических средств и психотропных веществ, в большинстве своем утверждены Постоянным комитетом по контролю наркотиков при МЗ РФ. В том числе утверждены и методики исследования наркотических средств, разработанные группой экспертов Международного комитета по контролю наркотиков Организации Объединенных Наций без каких-либо уточнений или изменений. Вместе с тем тексты большинства методических рекомендаций не соответствуют понятийному аппарату теории судебной экспертизы. Например, в изложении многих методических рекомендаций встречается понятие «идентификация веществ», употребляемое в химии, но не приемлемое для судебно-экспертных исследований. В целях указания на определение конкретного вещества более приемлемым представляется термин «диагностика» вещества. Более корректно следует употреблять и термины, обозначающие объекты экспертного исследования. Так, например, термин «героин» в различных методических рекомендациях употребляется в трех разных значениях, как «диацетилморфин», «продукт ацетилирования морфина» и предназначенная для употребления «смесь, содержащая продукт ацетилирования морфина». Представляется, что, поскольку методики и методические рекомендации разрабатываются в целях производства судебно-экспертных исследований, терминология данных документов должна соответствовать терминологии, принятой в теории судебной экспертизы.

В целях систематизации и стандартизации имеющихся методик экспертного исследования в Российской Федерации в настоящее время разработана и зарегистрирована «Система добровольной сертификации методического

¹ См., например, Орлов Ю. К. Судебная экспертиза как средство доказывания в уголовном судопроизводстве. — М. — 2005. — С. 143.

² Россинская Е. Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. — М.: Норма, 2005, с. 68.

³ См.: Основные требования, предъявляемые к методическим материалам СЭУ МЮ СССР: Метод. Реком. — М., 1986; Приемка научных разработок методического характера, выполненных в судебно-экспертных учреждениях Минюста СССР: Метод. Реком. — М., 1988.

обеспечения судебной экспертизы – РОСС RU.V175.04OЭОО от 2 марта 2005 г.». Данная система прошла аккредитацию в Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии Российской Федерации (Госстандарт России). РФЦСЭ при Минюсте России определен Госстандартом как руководящий орган системы и орган по сертификации¹. Вместе с тем значительное количество методических рекомендаций, информационных писем не прошли аккредитацию и даже не рекомендованы к использованию, однако широко используются экспертами при проведении исследований.

Таким образом, представляется необходимым создание электронного банка данных методик экспертного исследования различных объектов, прошедших соответствующую процедуру оценки и сертификации, с целью обеспечения доступа к данной информации субъектов уголовно-процессуального права.

Еще одним перспективным направлением использования возможностей электронной среды в уголовном процессе является, как представляется, создание электронного реестра судебных экспертов и специалистов. Актуальность создания такого банка данных обусловлена постоянно нарастающей тенденцией обращения к специальным знаниям сведущих лиц в процессе уголовного судопроизводства, в том числе с целью получения заключения эксперта, суждения об обстоятельствах, имеющих значение для дела или консультации.

В настоящее время участникам процесса, например потерпевшему, подозреваемому (обвиняемому) или защитнику, довольно сложно получить информацию о специалистах в области исследования различных объектов, чтобы иметь возможность ходатайствовать о привлечении в качестве эксперта или специалиста конкретного лица. Представляется, что в целях оптимизации порядка привлечения судебных экспертов к производству экспертизы должен быть создан государственный реестр судебных экспертов, в который следует включить всех лиц, имеющих право производства экспертиз по имеющим место экспертным специализациям. Такой порядок позволит заинтересованным участникам судебного процесса привлечь в качестве эксперта или специалиста то или иное лицо.

Созданный электронный реестр сведущих лиц, по нашему мнению, должен быть обеспечен рядом условий, гарантирующих законность, объективность и эффективность последующей оценки итоговых документов. Поскольку основным условием законности обращения к сведущим лицам является наличие у них специальных знаний, достаточных для решения поставленных перед ними вопросов, данные о компетентности того или иного

¹ При проведении данной аккредитации РФЦСЭ было учтено наличие государственной аккредитации как научной организации (свидетельство № 5452 от 25 февраля 2004 г. – выдано Минпромнауки и технологий России) и лицензии на ведение образовательной деятельности (№ 24 Н-0575 от 1 сентября 2000 г. – выдана Министерством образования России).

лица должны быть реально оцененными. Уровень компетентности сведущего лица может быть оценен, например, по совокупности таких данных, как стаж экспертной работы, количество произведенных экспертиз, наличие ученой степени и ученого звания, данные о количестве заключений эксперта или специалиста, исключенных из числа доказательств по причине недостаточной полноты, обоснованности и т. д. Возможно также обращение к субъективной оценке сведущего лица со стороны участников процесса. Обеспечение предоставляемой информации, как представляется, должно быть возложено на руководителей государственных и негосударственных экспертных учреждений, а также организаций и учреждений, осуществляющих лицензирование соответствующих видов деятельности.

По-видимому, реестр должен пересматриваться через определенный установленный период времени, например, ежегодно. При этом, как представляется, он должен включать указание на наиболее компетентных из числа указанных в реестре лиц или известных ученых, компетенция которых не вызывает сомнений ни у кого из участников процесса.

Таким образом, перспективными направлениями создания и функционирования электронных банков данных, обеспечивающих деятельность сведущих лиц, с учетом общих направлений развития информатизации судопроизводства и расследования, можно считать:

- испытание и выдачу рекомендаций к использованию в экспертной практике методических материалов, методов и средств производства судебной экспертизы;
- создание автоматизированных информационно-поисковых систем стандартных методик экспертного исследования;
- деятельность по дальнейшей унификации и стандартизации методик экспертного исследования;
- законодательное урегулирование использования электронных банков данных методик и методических рекомендаций в процессе судебно-экспертного исследования;
- деятельность по оценке и подтверждению компетентности судебных экспертов в использовании методических материалов, методов и средств производства судебной экспертизы в рамках определенной экспертной специальности;
- создание электронного реестра судебных экспертов и специалистов, включающего указание на специализацию, стаж работы, особенности деятельности;
- дальнейшее развитие системы доступа к централизованным базам данных через глобальные компьютерные сети.

Правовое регулирование государственного сегмента в сети Интернет

*А. В. Пономаренко**

К настоящему времени основные направления развития законодательства в информационной сфере определены, в основном соответствуют зарубежной практике правового регулирования информационных отношений и осуществляются в соответствии с международно-правовыми требованиями к обеспечению свободы слова и иных прав и законных интересов граждан в области производства, хранения и распространения информации.

В России интенсивное использование информационных технологий опережает реакцию законодателя, которому требуется время для адекватной регламентации в законах и иных нормативно-правовых актах отношений, возникающих в рассматриваемой сфере. Кроме того, очень важно разумно учитывать опыт других государств, которые, значительно раньше приступив к освоению информационного пространства и в частности к борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий, выработали систему эффективных правовых средств этой борьбы.

На современном этапе законодательные инициативы должны затрагивать два основных направления регулирования в информационной деятельности общества: информационное экономическое право (регулирует порядок осуществления в информационной сети электронной экономической деятельности: электронной торговли, интернет-банкинга, электронного консалтинга, электронного рекламинга, интернет-страхования и т. д.); информационное гуманитарное право (регулирует порядок осуществления в информационной сети электронной гуманитарной деятельности по обеспечению государством реализации информационных прав физических лиц, в том числе

* *Пономаренко Анатолий Васильевич*, доцент кафедры гражданского и международного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного политехнического университета.

путем создания и функционирования систем электронного администрирования). Одним из направлений здесь является развитие существующих более чем в 30 странах мира так называемых систем электронного правительства (управления). Несмотря на принятие соответствующих концепций и развития системы электронного правительства существует много проблем и в основном правового характера. К 2017 году поэтапно предполагается выдать всем дееспособным гражданам России пластиковую карту, с помощью которой можно будет совершить большинство уведомительных, регистрационных и платежных операций через инфоматы. В рамках этой системы реализация прав граждан на оказание им публичных услуг осуществляется органами государства с помощью глобальных компьютерных сетей. В частности, уже сейчас граждане получают возможность через специальные сайты государственных органов в сети Интернет получать доступ к соответствующей публичной информации о деятельности этих государственных органов, обращаться с жалобами и заявлениями, направлять заявки на выдачу всевозможных справок, разрешений, оказание услуг социального характера.

Но недостаточное информирование общества вызывает неадекватные действия со стороны граждан, недостаточно осведомленных в сфере информационных технологий и своих прав на защиту персональных данных.

Указанная система должна способствовать упрощению диалога между обществом и властью, повышать эффективность и адресность государственного и муниципального управления. Другим направлением выступает обеспечение государством информационных прав граждан, в том числе на свободный оборот незапрещенной (находящейся в открытом доступе) информации, ее сбор, обработку и распространение в электронной форме.

Необходимо также создание и совершенствование сетевого законодательства, регулирующего: сетевые безналичные расчеты для подготовки перехода к электронным деньгам, сетевое взаимодействие для дистанционного заключения договоров, сетевое разрешение споров в виртуальных процессах и многое другое.

Особо необходимо отметить, что приоритетным направлением развития законодательства Российской Федерации должна стать проблема охраны прав человека в условиях формирования информационного общества. Особое внимание необходимо уделять недостаточно разработанным в законодательстве РФ вопросам: реализации права на информацию; формированию эффективной системы информирования общества и совершенствованию функционирования СМИ; совершенствованию законодательства в области предпринимательства, прежде всего в части новых видов деятельности, таких, как электронная торговля, работа, обучение; дальнейшей либерализации рынков информационных продуктов, технологий и услуг, развитию конкуренции; защите персональной тайны; охране интеллектуальной собствен-

ности; улучшению сетевого доступа к информационным ресурсам и защите информации в сетях передачи данных.

И, естественно, информация, превращаясь в основные ресурсы развития общества, должна защищаться государством. С этой целью законодательство обязано стоять на страже интересов граждан, обеспечивать правовую защиту на всех уровнях взаимодействия в новых условиях жизнедеятельности информационного общества.

Электронная среда в современной правовой реальности: проблема онтогносеологического статуса

*С. Л. Слободнюк**

Мрачные предсказания имеют малоприятное обыкновение сбываться. И по прошествии десятка лет с момента крушения советской империи в нашу жизнь прочно вошли мобильная связь, кабельное телевидение и Интернет. А вместе с ними и весь набор сопутствующих «прелестей», о которых предупреждали Р. Бредбери, Р. Шекли и – задолго до них – Е. Замятин и А. Толстой. Если попытаться выстроить некую иерархическую последовательность, отражающую негативные стороны всеобщей электронизации нашей реальности, то на вершине пирамиды, как думается, должно оказаться сочетание «деятельное небытие», а в ее основании – вопросы доступа, сохранения тайны и прочее.

Спрашивается, а не сгушаем ли мы краски? Не пытаемся ли увести разговор в теоретические дебри, в то время как настоящее активно требует решения вопросов практического плана? Нам представляется – нет, по той причине, что электронная среда давно превратилась в образование, пытающееся стать по меньшей мере равным действительному бытию. Безусловно, можно сказать, что сия проблема является надуманной и легко разрешается простым нажатием кнопки, отключающей электропитание. Увы, при более вдумчивом подходе к вопросу становится очевидным, что это решение способно устранить только первоисточник, но не последствия его деятельности.

Для того чтобы обосновать правомерность подобного подхода к проблеме, необходимо отстраниться от магии современной терминологии и вспомнить о том, как в XIX в. образованную публику поразило «запойное чтение», которое при ближайшем рассмотрении оказалось совсем не так безобидно, как

* *Слободнюк Сергей Леонович*, д. филол. н., д.р филос. н., профессор, зав. кафедрой современной русской литературы, Магнитогорский государственный университет.

в случае с пушкинской Татьяной, влюбленной *в обманы* Ричардсона и Руссо. Сотворенная реальность тогда показала, что способна не просто успешно *конкурировать* с материальным бытием, но полностью *замещать* его, становясь *единственной* актуальной действительностью для читающего субъекта...

Один из вопросов, который требуется разрешить уже в начале нашего рассуждения, – вопрос о том, *что* есть правовая реальность как таковая. На первый взгляд, особых затруднений в данном случае возникнуть не должно. В отдельных философских работах не без нашего участия доказано, что в наиболее общем виде «правовую реальность можно определить как вид объективной реальности, возникающей в той области действительности, где реализуются правовые отношения между индивидуумами, индивидуумом и обществом, индивидуумом и государством»¹. Однако и это определение скрывает в себе целый узел сложнейших противоречий.

Основополагающим элементом правовой реальности, какую бы позицию мы ни занимали – марксистскую, гегельянскую, кантианскую, – является *право*, которое в свою очередь не может быть отнесено к предельным онтогносеологическим категориям по причине своей сложной природы. Кроме того, в правовой реальности особое место занимает воля как онтологический абсолют, актуализация потенциалов которого может идти по взаимоисключающим алгоритмам. Следовательно, правовая реальность являет собой ту сферу бытия, где происходит *либо не происходит* непосредственная реализация *свободы воли*. А отсюда явствует, что правовая реальность может быть понята и как сфера актуализации права в системе его необходимых связей с волей.

Равная принадлежность права к материальному и идеальному, парадоксальное сочетание в нем относительного и абсолютного неминуемо влияют и на реальность, порождаемую правом. Последняя являет собой не просто механическое сочетание материального и идеального компонентов, а совокупность непрерывных становлений себя в диалектически противоположных сферах и непрекращающегося взаимодействия с иными реальностями. В первую очередь – символической и виртуальной. Причем, что в нашем случае имеет принципиальное значение, ***правовая реальность объективно выступает деятельной оппозицией по отношению к той и другой.***

В этом противостоянии мы можем наблюдать любопытный парадокс, которыми, мягко скажем, перенасыщена исследуемая нами сфера. Так, правовую реальность без малейших натяжек можно отнести как к идеальному, так и к материальному бытию. Следовательно, наиболее близкой по своей природе к правовой реальности оказывается реальность виртуальная. Ведь последняя может быть и материальной, и идеальной, и идеально-материальной. Однако виртуальная реальность необходимым образом включает в себя атрибуты

¹ Марайкин С. И. Философский анализ проблемы воли в правовой реальности. – Магнитогорск, 2004. – С. 16.

мнимости и иллюзорности. А идеальная составляющая в праве и в правовой реальности *не есть иллюзия*. Кроме того – виртуальная реальность необходимо предполагает тождество части и целого, единичного и всеобщего, а правовая реальность – нет.

А когда мы рассуждаем о несовпадении правовой реальности, даже в ее электронной ипостаси, с виртуальной и символической реальностями, следует учитывать то обстоятельство, что в виртуальной реальности отсутствует принципиальная для правовой реальности *система взаимоотношений воли и морали*. Ведь виртуальные миры есть миры порождающе-порождаемые, и уже одно это отрицает возможность относительно цельного мироотношения, тем более – на уровне морально-этическом. В противном случае нам придется признать, что какая-либо идея, существующая в виртуальной реальности, способна вырваться из бесконечной последовательности порожденных и порождаемых реальностей. А это не так, поскольку в виртуальной реальности единственным *абсолютом* является *относительность* всего и вся. Иными словами – виртуальная реальность есть непрерывно *изменяющееся*, а правовая реальность есть *становящееся и развивающееся*. И этот антагонизм непреодолим!..

В случае же с символической реальностью дело обстоит немного иначе. Символическая реальность в отличие от реальности виртуальной имеет некий организующий центр, некую исходную точку, позволяющую выстроить подобие устойчивой системы координат – онтологических, гносеологических и морально-этических. Однако при ближайшем рассмотрении мы видим, что в системе символической реальности любой элемент имеет множество смыслов, а количество его связей с другими элементами стремится к бесконечности. При этом ни в одном известном случае мы не получаем хоть какого-нибудь определенного указания на существование условия, которое позволит этим элементам взаимодействовать таким образом, чтобы избежать последствий деструктивного взаимовлияния, без которого символическая реальность просто-напросто невозможна. Как сказал поэт: «Мы ли – пляшущие тени? / Или мы бросаем тень? / Снов, обманов и видений / Догоревший полон день. // Не пойму я, что нас манит, / Не поймешь ты, что со мной»¹.

В этих строках Александра Блока звучит страшная в своей простоте мысль: «Символ, обретающий статус реальности, все-таки не перестает быть именно символом, и способен скорее *развоплотить* материальное бытие, нежели гармонично слиться с ним». Если же мы вспомним, что по природе своей символ поливалентен, противоречив и иррационален, то станет очевидно – ни о каком рациональном взаимоотношении воли, стремящейся к абсолютной актуализации и морали, которая эту абсолютность ограничивает, в символической реальности говорить не приходится.

¹ Блок А. А. Собрание сочинений: В 8 т. – М.; Л., 1960–1963. – Т. 2. – С. 248.

Но если особенности взаимоотношений правовой реальности с реальностями, в основании которых лежат символ и виртус, более-менее понятны, то сказать то же самое об *электронной среде*, являющейся компонентом правовой реальности, нет никакой возможности.

В самом деле, природа электронной среды не позволяет однозначно отнести ее ни к правовой, ни к виртуальной действительности. С одной стороны, «электронное законодательство» *актуально пребывает* именно в виртуальности. С другой стороны — *актуализируется* исключительно в материальности, обеспечивая при этом вхождение материального в виртуальную сферу с одновременной *актуализацией материального в виртуальности*.

Кому-то может показаться, что последний тезис представляет собой образчик словесной игры, к которой столь склонны отдельные представители философской науки. Однако смею утверждать, что говорить о словесном жонглировании в нашем случае не приходится. Обозначенная мною цепь взаимовлияний бесконечно далека от софизмов, парадоксов, апорий и прочих игрищ разума. Если отвлечься от высоких материй, то станет очевидно — странное служение актуализации двум господам в настоящий момент чревато непредсказуемостью последствий подобного служения. И тут время прозвучать извечным: «*Что делать?*» и «*Кто виноват?*»...

Можно, конечно, закрепивая экран монитора, бормотать: «Чур меня. Чур меня». Или, гордо вскинув голову, объявить электронную среду диверсией Запада, опять покушающегося на основы отечественного правосознания, ибо «По причинам историческим, / Мы совсем не снабжены / Ясным смыслом юридическим, — / Сим исчадьем сатаны. / Широки натуры русские: — / Нашей правды идеал / Не влезает в формы узкие / Юридических начал!»¹. А можно спокойно осознать, что: 1) электронная среда — часть виртуального пространства и обладает всеми его свойствами; 2) виртуальная реальность — образование, стремящееся подменить собой действительное бытие; 3) взаимодействие правовой реальности как части действительного бытия с виртуальностью чревато теми же осложнениями, что в известных в случаях выхода виртуальности из-под контроля; 4) электронное законодательство как часть правовой реальности является скорее консервативной, нежели разрушительной составляющей в диалектике виртуальной реальности; 5) при внедрении электронного законодательства в *массовое* сознание следует учитывать, что последствия могут быть не только позитивными, поскольку из мировоззренческого кризиса мы так и не вышли, а неопределенность онтогносеологического статуса электронной среды способна повлиять на усиление ее деструктивных потенций.

¹ Алмазов Б. Н. Сочинения: В 3 т. — М., 1892. — Т. 2. — С. 370–371.

Возможности образовательных порталов в сети Интернет и электронных библиотек в правовом информировании населения

М. А. Варенцов,
И. А. Екимов*

Правовое информирование, как и любая стратегически важная деятельность, должно обладать системностью и отвечать требованиям современного этапа развития общества. Учитывая, что сутью любого информирования является сообщение о чем-либо, представление какой-либо информации, легко сделать вывод, что правовое информирование – процесс доведения правовой информации. Формирование системы правового информирования является необходимостью на настоящем этапе развития российского общества. Оно обусловлено в том числе и проведением антикоррупционных и правовых реформ. Ранее государство принимало масштабные правовые реформы, вкладывало значительные средства в судебную систему, но не задумывалось, как довести все нововведения до сознания граждан. Разработка и внедрение стройной системы правового информирования способны решить этот вопрос, также она может стать частью стратегии борьбы с бедностью: твердое знание гражданами своих прав при решении, например, трудовых конфликтов или споров о собственности помогает человеку сохранить источник дохода, крышу над головой, не стать получателем социальных пособий¹. Кроме того, предоставляя информацию правового характера, государство косвенно повышает уровень исполнения своих законов.

* *Варенцов Михаил Александрович*, начальник центра АСУ Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России,

Екимов Иван Алексеевич, начальник группы отображения информации Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России.

¹ Интернет-версия газеты «Ведомости». URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/07/23/241429> (дата обращения: 20.03.2011)

Целями системы правового информирования являются: содействие гражданам в реализации их прав и исполнении обязанностей, повышение уровня социальной защищенности, обеспечение доступа к правосудию, а также и специфическая для России задача – борьба с правовым нигилизмом.

В создании системы правового информирования ведущее место должно занимать формирование правовой компетентности граждан с применением передовых информационных технологий. Каждый гражданин должен не столько обладать достаточно широким спектром правовых знаний, сколько владеть инструментами и возможностями по их получению, что уже на настоящем этапе немыслимо без умения пользоваться компьютером и работать в вычислительных сетях, построенных на их основе. Овладение этими навыками должно проходить на этапе школьного образования, а при получении высшего образования целесообразно только закреплять сформированные до этого знания и интенсифицировать овладение правовой информацией по направлению предстоящей профессиональной деятельности.

Все мы являемся свидетелями существенного повышения роли и места информатизации в жизни личности, общества, государства. Информация сегодня превратилась в мощный реально ощутимый ресурс, имеющий порой даже большую ценность, чем природные финансовые, трудовые и иные ресурсы. Информация стала товаром, который продается и покупается. Информация превратилась в оружие, возникают и прекращаются информационные войны. Активнейшим образом развивается трансграничная информационная сеть Интернет. На 2011 год, по данным фонда «Общественное мнение», аудитория пользователей Интернета в России достигла 50,3 млн человек¹.

Все это серьезно трансформирует жизнь личности, общества, государства. Цивилизация в целом и каждый из нас в частности находится на стадии формирования общества нового типа – информационного общества. Это общество все еще непонятно для многих. Социальная система и право как один из основных регуляторов этой системы существенно отстают от темпов развития информационного общества.

Логично предположить, что в правовом информировании существует широчайший спектр точек приложения по применению возможностей информационных технологий и сети Интернет. Ужаснейшей недалекостью явилось бы игнорирование этих инструментов при реализации целей правового информирования. Наиболее эффективными в этой работе могут оказаться образовательные порталы в сети Интернет (далее – интернет-порталы) и электронные библиотеки.

¹ Аналитический бюллетень: «Интернет в России» / Фонд «Общественное мнение», проект «Мир Интернета». Выпуск 32. Зима 2010. – 2011. С. 4.

Количество пользователей Интернета (млн чел.)

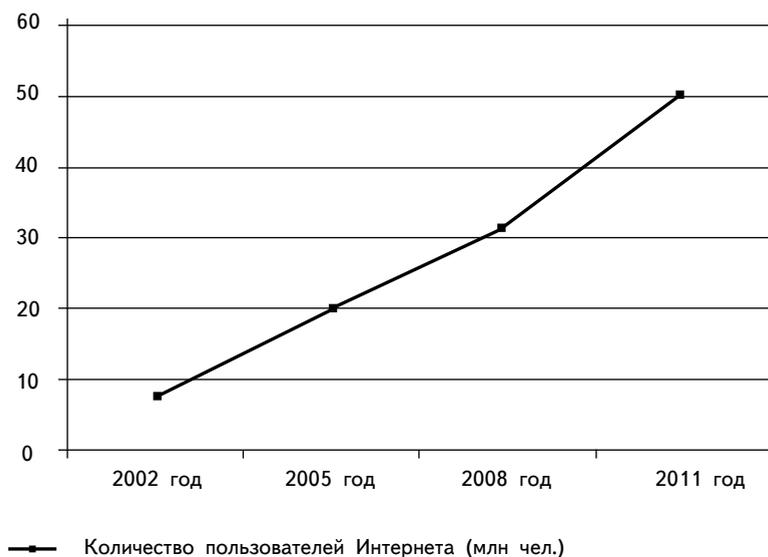


Рис. 1. Динамика изменения количества пользователей сети Интернет за 2002–2011 годы в России.

Интернет-портал¹ (*portal* от лат. *porta* – ворота) – веб-сайт, предоставляющий пользователю Интернета различные интерактивные сервисы, работающие в рамках одного веб-сайта, такие как почта, поиск, погода, новости, форумы, обсуждения, голосования и т. д.

Касаясь правового информирования, применение образовательных интернет-порталов должно рассматриваться с точки зрения предоставления пользователям по их запросам определенного блока правовой информации с целью формирования корректной правовой составляющей области деятельности.

Отличительной чертой образовательных интернет-порталов является их функционирование в сети Интернет, что в свою очередь обуславливает значительные достоинства, впрочем, не исключая определенных недостатков. Какими же достоинствами обладают образовательные интернет-порталы и что за недостатки им присущи?

Первое – возможность доступа к правовой информации из различных точек не только страны, но и мира при условии наличия подключения к сети Интернет. Так как наша страна занимает часть суши, то этот фактор облегчает доступ граждан к правовой информации, вне зависимости от места их

¹ Свободная энциклопедия «Википедия» / URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Интернет-портал> (дата обращения 20.03.2011).

проживания, одновременно это же диктует необходимость увеличения территории страны, покрытой различными телекоммуникационными сетями, представляющими доступ к ресурсам Интернета.

Отсюда же вытекает второе преимущество интернет-порталов при осуществлении правового информирования населения – круглосуточная доступность правовой информации, размещенной на них.

Неоспоримым преимуществом является возможность многопользовательской работы, а также мгновенной публикации информации, однако при этом необходимо учитывать необходимость осознания ответственности всех пользователей за информацию, размещаемую в интернет-портале.

Стоит отметить, что в рамках интернет-портала может быть создан так называемый «виртуальный кабинет», в котором пользователь имеет возможность настроить параметры доступа к ресурсам портала, сохранить ссылки на наиболее часто используемые материалы, контакты других пользователей портала.

Все это способствует эффективному получению в различных видах интерпретированной правовой информации конечными пользователями и в значительной мере облегчает задачи правового информирования граждан.

Электронная библиотека¹ – упорядоченная коллекция разнородных электронных документов (в том числе книг), снабженных средствами навигации и поиска. Может быть веб-сайтом, где постепенно накапливаются различные тексты (чаще литературные, но также и любые другие, вплоть до компьютерных программ) и медиафайлы, каждый из которых самодостаточен и в любой момент может быть востребован читателем. Электронные библиотеки могут быть универсальными, как стремящимися к наиболее широкому выбору материала, так и более специализированными.

В отличие от сайта со свободной публикацией электронная библиотека, как правило, подбирается координатором проекта по своему усмотрению и, что гораздо более важно, не предусматривает создания вокруг публикуемых текстов коммуникативной среды. При этом в практике отдельных интернет-проектов могут возникать и гибридные формы, и промежуточные решения.

В настоящее время электронных библиотек в чистом виде практически не осталось, все они тесно взаимосвязаны с теми или иными сервисами. И все же, отталкиваясь от всего вышесказанного, можно сделать следующую цепочку выводов:

1. Электронные библиотеки в отличие от интернет-порталов имеют главной целью накопление материалов, в частности, правового содержания.

¹ Свободная энциклопедия «Википедия» / URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Интернет-портал> (дата обращения 20.03.2011)

2. Решение на помещение в библиотеку материалов, как правило, принимает координатор проекта, что привносит определенный субъективный фактор.
3. В связи со спецификой своего формирования электронная библиотека может существовать в режиме off-line, не теряя своих полезных функций.

Принимая во внимание все сказанное, можно сделать вывод, что в связи с переходом к информационному обществу и повсеместной информатизацией роль образовательных интернет-порталов и электронных библиотек в правовом информировании граждан будет стремительно увеличиваться. Все эти факторы в итоге могут вывести инструменты правового информирования населения на главенствующие позиции и позволят занять им одно из ведущих мест в системе. Это возможно только при активнейшем участии государства в формировании системы правового информирования граждан в целом и повышением доступности сети Интернет для всех категорий граждан на всей территории России.

Роль электронных библиотек в правовом информировании граждан

Д. В. Волков,
И. Д. Хомяков*

Сегодняшний день просто нельзя представить без глобальной сети Интернет. За последние годы возможности использования Интернета намного выросли. Увеличивается не только количество людей, пользующихся услугами Интернета, но и объемы информации, которую можно найти во Всемирной паутине. Со дня первой попытки передачи по сети информации прошло уже более 40 лет¹, и с каждым днем потенциал Интернета растет. Вместе с развитием информационных технологий изменяются и возможности получения информации. Сегодня в России обязательным требованием выступает не только умение работать на компьютере, но и навыки поиска в глобальной сети Интернет. В одном из своих публичных выступлений Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев заявил, что в России не должно остаться чиновников, не владеющих компьютером: «Или учитесь – или до свидания, ищите другое место работы»².

Несколько десятков лет назад, чтобы прочитать книгу, журнал, научные труды, необходимо было идти в библиотеку, а если это редкий экземпляр, то и ехать в другой город. Сейчас достаточно сесть за компьютер и зайти в электронную библиотеку. Трудно переоценить их роль в правовом просвещении населения. Именно электронные библиотеки через свои системы могут

* *Волков Дмитрий Владимирович*, к. ю. н., доцент, начальник кафедры уголовного и гражданского права Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России,

Хомяков Иван Дмитриевич, адъюнкт Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России.

¹ Борн Д. Интернету – 40 лет. Как всё начиналось... // http://www.3dnews.ru/news/internetu_40_let_kak_vssh_nachinalos/ (дата обращения 15.03.2011).

² Медведев призвал уволить не владеющих компьютером чиновников // «Интерфакс» 17.07.2008.

осуществлять правовое информирование общества, предоставляя своим читателям не только литературу в виде книг и журналов, но и необходимые правовые документы и архивные материалы.

В последнее время формируется новый подход к пониманию роли электронной библиотеки в обществе. Ими сейчас занимаются всерьез, и они становятся предметом пристального внимания властных структур. Если раньше библиотеки рассматривались как идеологические учреждения, ориентированные прежде всего на поддержание государственных ценностей, то сейчас библиотеки удовлетворяют широкий спектр интересов личности, с одной стороны, а с другой – интересы местного сообщества.

Здесь есть необходимость обратиться к понятию «электронная библиотека», которое за последние десять лет становится все более популярным и повсеместно употребляемым. Так происходит не только в России, но и в многих других странах, широко использующих информационные технологии, в том числе и сеть Интернет. Неуклонно растет число систем, как предельно простых, так и весьма сложных, в названии которых присутствует упомянутое словосочетание. Ведутся научные исследования и опытные разработки, создаются разнообразные электронные библиотеки, открытые для широкого сетевого доступа пользователей¹. Спектр участников этих работ весьма широк: от отдельных энтузиастов до объединений университетов, исследовательских центров и крупных фирм. За высокой популярностью данного понятия стоит не только и не столько дань моде, сколько попытка охарактеризовать новый феномен – возникновение принципиально нового класса систем, призванных аккумулировать и распространять информацию в электронной форме в максимально широком доступе. Большой интерес к самим системам данного класса объясняется актуальными потребностями общества и наличием развивающихся возможностей по их удовлетворению. Считаем, что следует согласиться с определением, которое дано этому термину К. В. Вигурским: «Электронная библиотека – информационная система, позволяющая надежно сохранять и эффективно использовать разнообразные коллекции электронных документов (текстовых, изобразительных, звуковых, видео и др.), локализованных в самой системе, а также доступных ей через телекоммуникационные сети»². Электронные библиотеки являются инструментом правового информирования и условий формирования высокого уровня правовой культуры, воспитания правосознания, формирования единых подходов в правопонимании в обществе.

Констатируем, что одним из характерных моментов современной жизни становится требование общедоступности официальной правовой

¹ Вигурский К. В. Что такое электронная библиотека? // Конференция «Информационные технологии в образовании – 2005». С. 12.

² Вигурский К. В. указ. соч. С. 12.

информации, а уровень обеспеченности свободного доступа граждан к ней является важнейшим критерием демократического общества. Исходя из этого принцип верховенства права (правовой информации) объявлен одним из основополагающих принципов в рамках построения мирового информационного общества. Прогресс правового государства и гражданского общества в нем является одним из ключевых моментов развития нашей страны на современном этапе. В связи с этим главной задачей становится создание системы обеспечения свободного доступа к правовой информации для всего населения России. Правовое информирование граждан является одним из приоритетных направлений работы органов государственной власти. Только за последние годы развития информационных технологий, помимо уже давно работающей правовой баз «Гарант», «КонсультантПлюс», «Кодекс», было создано множество сайтов, на которых можно изучить нормативно-правовые акты Российской Федерации в любой сфере деятельности органов государственной власти и защиты интересов наших граждан.

В то же время в данном направлении встречаются и серьезные проблемы, прежде всего касающиеся защиты правообладателей в сфере интеллектуальной собственности, в частности, авторского права. На видеоконференции, проводимой Российской государственной библиотекой совместно с Главным информационно-вычислительным центром МК РФ и Российской ассоциацией электронных библиотек, М. Ю. Прокш, заместитель директора Нормативно-правового департамента Министерства культуры Российской Федерации, констатировал положительную динамику правовой практики в пользу правообладателей с момента вступления в силу поправок к 4-й части Гражданского кодекса Российской Федерации. Он отметил отсутствие нарушений закона со стороны библиотек, несмотря на наличие определенных трудностей в его соблюдении. М. Ю. Прокш особо подчеркнул, что «главной задачей таких организаций культуры, как электронные библиотеки... является сохранение культурного наследия для будущих поколений»¹, а также продолжение совершенствования законодательства в области авторского права применительно к цифровой среде.

Развитие новых информационных технологий, возрастающий интерес в обществе к правовой информации, к общедемократическим ценностям² – все это является стимулирующими факторами в области совершенствования деятельности электронных библиотек по правовому информированию граждан.

¹ Прокш М. Ю. Интернет-конференция на тему «Электронные библиотеки и предстоящая реформа организаций бюджетной сферы» 06.08.2009.

² Уфимцева О. Г. Содержание основных инноваций, используемых в правовом информировании граждан в Государственной универсальной научной библиотеке Красноярского края // Науч. и техн. б-ки. – 2007. – № 3. – С. 96.

Список использованных источников

1. Антопольский А., Савин Г., Сотников А. Электронная библиотека «Научное наследие России»: новый этап развития «Информационные Ресурсы России» № 2, 2010.
2. Бачило И. Роль и место информационного права в системе отраслей права Российской Федерации // «Информационные Ресурсы России» № 2, 2007.
3. Борн Д. Интернету – 40 лет. Как всё начиналось... // http://www.3dnews.ru/news/internetu_40 лет_kak_vssh_nachinalos/ (дата обращения 15.03.2011).
4. Варакин В., Калёнов Н. Управление ресурсами централизованной библиотечной системы // «Информационные Ресурсы России» № 3, 2010.
5. Вигурский К. В. Что такое электронная библиотека? // Конференция «Информационные технологии в образовании – 2005».
6. Интернет-конференция на тему «Электронные библиотеки и предстоящая реформа организаций бюджетной сферы» 06.08.2009 г. (www.aselibrary.ru)
7. Мошков М. Е. Электронная библиотека – новый ресурс предоставления информации без дополнительных государственных вложений // Учреждения культуры. – 2006. – № 2.
8. Публичные центры правовой, деловой и муниципальной информации в России: Сб. материалов. – М.: «ЛИБЕРИЯ», 2004. С. 386
9. Уфимцева О. Г. Содержание основных инноваций, используемых в правовом информировании граждан в Государственной универсальной научной библиотеке Красноярского края // Науч. и техн. б-ки. – 2007. – № 3.

Представление информации о конституции государства в сети Интернет: сравнительный анализ отечественных и зарубежных веб-сайтов

*М. И. Проскурякова**

I. Роль интернет-ресурсов в информационном обществе

В настоящее время в России продолжает складываться информационное общество, имманентная черта которого – высокий уровень развития информационных и телекоммуникационных технологий (далее – ИКТ)¹. Формирование информационного общества сопровождается тем, что основной формой представления информации становится электронная, а решающее значение приобретают электронные информационные ресурсы, в том числе интернет-ресурсы.

Представляется, что среди многочисленных интернет-ресурсов доменной зоны “ru” отдельного внимания заслуживают те, которые содержат информацию о Конституции России – акте учредительного характера, занимающем уникальное место в правовой системе России. Изучение отечественных сайтов по указанной тематике позволяет понять, в каком объеме в интернет-среде граждане имеют возможность реализовать свое право на информацию², в частности, на информацию о Конституции, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации.

* *Проскурякова Мария Ивановна*, младший научный сотрудник Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина.

¹ Подробнее см.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 7 февраля 2008 г.

² Право на информацию, закрепленное в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, означает право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В Указе Президента РФ «О концепции правовой информатизации в России» № 966 от 28 июня 1993 г. подчеркивается роль правовой информированности общества в целом и каждого гражданина в отдельности как необходимого условия для поступательного развития демократии.

Анализ российского сегмента Интернета, ориентированного на представление информации о Конституции России, дополняется характеристикой веб-сайтов Германии, Швейцарии, Австрии, Великобритании и США, содержащих информацию о конституциях указанных государств, а также сравнительным анализом отечественных и зарубежных сайтов. Включение в поле исследования интернет-ресурсов разных государств и использование сравнительного метода позволяют составить более полное представление по вопросу размещения информации о конституции государства в сети Интернет, а также способствуют поиску возможных вариантов совершенствования отечественных сайтов.

II. Классификация веб-сайтов, содержащих информацию о конституции государства

Уже первое знакомство с многочисленными интернет-ресурсами, содержащими информацию о конституции государства, позволило сделать вывод о присущем им разнообразии и о возможности их классификации по следующим основаниям:

- в зависимости от владельца сайты можно разделить на те, которые администрируются органами государственной власти, государственными учреждениями, и те, которые администрируются физическими лицами и частными организациями;
- в зависимости от объема информации о конституции государства сайты делятся на те, которые содержат лишь текст конституции, и те, содержание которых не ограничивается конституционным текстом;
- в зависимости от обновляемости сайты могут быть теми, которые постоянно актуализируются, и теми, которые не обновляются;
- в зависимости от формы представления информации можно выделить те сайты, на которых информация о конституции государства размещена преимущественно в текстовой форме, и те, на которых используются различные формы представления информации (в частности, видео-, аудиофайлы и др.).

Предложенная выше классификация, не претендуя на абсолютную полноту¹, позволяет определить основные параметры, по которым в данной статье осуществляется характеристика и сравнительный анализ сайтов, содержащих информацию о конституции государства.

¹ Сайты, содержащие информацию о конституции государства, могут быть дифференцированы и в зависимости от целевой аудитории, на которую ориентирован сайт, а также по ряду других оснований.

III. Представление информации о Конституции Российской Федерации в Интернете

Чтобы выяснить, в каком объеме в Интернете представлена информация о Конституции Российской Федерации, были изучены многочисленные сайты, найденные в результате поисковых запросов с использованием слов «конституция», «Конституция РФ». При изучении этих интернет-ресурсов выяснилось, что абсолютное большинство из них применительно к информации о Конституции содержит только текст данного правового акта (причем не всегда в действующей редакции). Лишь немногие сайты (менее десяти) предлагают вниманию посетителей более широкий спектр информации о Конституции РФ. Перечень таких сайтов приведен в Приложении 1¹.

Сайт Президента России (<http://constitution.kremlin.ru>) в упомянутом перечне стоит особняком по ряду причин. Во-первых, Президент России является гарантом Конституции России. Во-вторых, на сайте Президента создан специальный раздел «Детям», в котором в интересной и понятной для соответствующей возрастной группы пользователей форме объясняется, что такое Конституция и каково ее основное содержание (<http://kids.kremlin.ru/index.php?p=6-5&v=fi02>). В третьих, в тексте Конституции, размещенном на сайте (<http://constitution.kremlin.ru/>), синим цветом отмечены изменения, внесенные в Конституцию; при наведении на них курсора появляется краткая справка. Кроме того, обеспечена возможность мгновенного поиска по тексту, алфавитному указателю, содержанию.

Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина на своем портале (<http://www.prlib.ru>) также экспонирует две коллекции, в которых представлены конституционные акты и литература о конституционных идеях – «Правовое государство в России. История и современность» и «Конституция – Основной Закон Российской Федерации».

Большой объем информации о Конституции России в Интернете содержит сайт интернет-проекта «Конституция России» (<http://constitution.garant.ru/>), который является результатом творческого труда компании «Гарант». На данном информационном ресурсе представлены материалы исторического характера, связанные с конституционным строительством в России и СССР; тексты Конституции на русском и английском языках, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также наиболее важных актов конституционного права; научные работы по данной тематике. Можно утверждать, что сайт интернет-проекта «Конституция России» является информационным ресурсом, содержащим наиболее полную информацию о Конституции РФ в Интернете.

¹ В список не были включены сервер органов государственной власти (gov.ru) и официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.fso.gov.ru/>), разработанные ФСО РФ, поскольку на этих ресурсах представлен лишь текст Конституции.

В то же время не следует преуменьшать значение других сайтов по указанной тематике, так как на них зачастую представлена та информация о Конституции России, которая отсутствует на сайте компании «Гарант». Так, на сайте <http://www.constitution.ru>¹ размещен текст Конституции РФ не только на русском и английском, но также на немецком и французском языках; справка о принятии, опубликовании и внесении изменений в Конституцию РФ; постановления Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ) по делам о толковании Конституции РФ.

На другом сайте, посвященном Конституции РФ (<http://main-law.ru>), также представлены некоторые решения КС РФ, правда, непонятно, по какому критерию они были отобраны. Заслуживает внимания тот факт, что на сайте <http://main-law.ru> текст Конституции РФ, решения КС РФ сопровождаются краткими справками, дающими характеристику действующей Конституции и Конституционному Суду РФ.

Одним из приоритетных направлений информационного наполнения официального сайта Олега Германовича Румянцева (<http://www.rumiantsev.ru>) и сайта Фонда конституционных реформ (<http://www.rfcr.ru>)² является размещение материалов по истории создания Конституции РФ. Приходится констатировать, однако, что многие материалы, которые предполагалось выставить на этих интернет-ресурсах, пока что отсутствуют. В настоящее время на сайте О. Г. Румянцева представлены его работы по конституционному праву, документы Конституционной комиссии, материалы по истории конституционного процесса в России в 1990–1993 гг., тексты советских конституций. Следует отметить, что сам сайт не вполне удачно структурирован применительно к поиску на нем информации о Конституции РФ.

Закрывает список интернет-ресурсов, перечисленных в Приложении 1, сайт издательства «Энциклопедия», на котором размещен электронный энциклопедический словарь «Россия». В упомянутом энциклопедическом словаре отдельно выделен блок словарных статей по теме «Государственный строй» (<http://www.novrosen.ru/Russia/state.htm>); в него вошли статьи о Конституции РФ, об основах конституционного строя РФ, конституционных правах и свободах граждан и др.

Завершая характеристику сайтов, содержащих информацию о Конституции РФ, хотелось бы отметить следующее: отличаясь друг от друга содержанием наполнением, они демонстрируют единство в вопросе формы представления информации, размещая весь контент в виде текста. Отказываясь от размещения на сайтах аудио-, видеозаписей, фотографий, а также иных мультимедийных объектов по теме Конституции РФ, создатели лишают себя возможности повысить привлекательность ресурсов для пользователей.

¹ Данный сайт также принадлежит компании «Гарант».

² Создателем фонда выступает О. Г. Румянцев.

IV. Представление информации о конституциях зарубежных государств в Интернете

От характеристики отечественных сайтов логичным представляется перейти к рассмотрению вопроса о том, как и в каком объеме на зарубежных интернет-ресурсах представляется информация о конституции государства.

В процессе поиска удалось найти несколько немецких интернет-ресурсов, содержащих информацию об Основном законе ФРГ 1949 г.¹. Их отличительная черта заключается в том, что все они являются сайтами органов государственной власти. На сайте Федерального правительства (<http://www.bundesregierung.de>) текст Основного закона сопровождается краткой справкой о процессе его принятия; на сайте бундестага (<http://www.bundestag.de>) в разделе «Документы» наряду с текстом Основного закона размещен обзор изменений, которые были внесены в Основной закон в результате реформы федерализма 2006 г.

Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что и Федеральное правительство, и бундестаг наряду с сайтами, ориентированными на взрослую аудиторию, поддерживают сайты для юных граждан. На интернет-странице Федерального правительства для школьников (<http://www.regierenkapieren.de>) в разделе «Вопросы» отдельным блоком размещена информация о том, что представляет собой Основной закон, кем и когда он был принят, а также выставлен его текст для скачивания в формате pdf. Портал бундестага для молодежи (<http://www.mitmischen.de>) предлагал до недавнего времени вниманию посетителей материалы по истории принятия Основного закона, подготовленные к его 60-летию (в настоящее время они уже удалены с сайта). История принятия Основного закона была представлена не просто в виде хронологической таблицы с перечислением дат и состоявшихся в них событий; каждая дата сопровождалась довольно обширным комментарием о существе и значении того или иного события, а также фотографией, его запечатлевшей.

На сайте Федерального агентства политического образования создан специальный раздел «Основной закон и парламентский Совет» (http://www.bpb.de/themen/CN4PV2,0,0,Grundgesetz_und_Parlamentarischer_Rat.html), в котором размещены статьи, фотографии, графики, слайд-шоу, а также тестовые задания по вопросам конституционного развития Германии.

Информация о Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г. представлена на следующих сайтах:

¹ Выбор в пользу термина «основной закон» и отказ от использования термина «конституция» объясняются тем, что принятый в период разделения Германии на оккупационные зоны Основной закон действовал не для всего немецкого народа, а также тем, что в сфере его действия отсутствовал полный суверенитет. Основной закон должен быть стать актом на переходный период до принятия общегерманской конституции. Подробнее об Основном законе см. на сайте Федерального правительства ФРГ <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/GrundgesetzGesetze/InformationenueberdasGrundgesetz/informationen-ueber-das-grundgesetz.html>

- www.admin.ch (сайт федеральных органов государственной власти Швейцарской Конфедерации в разделе «Законодательство» содержит текст Конституции, а также таблицу о внесенных в нее изменениях и перечень нормативных актов, в которых содержится прямая ссылка на Конституцию; в разделе «Федеративное государство» представлен текст действующей Конституции на нескольких иностранных языках);
- www.parlament.ch (на сайте Федерального собрания – швейцарского парламента размещена краткая справка о Конституции Швейцарской Конфедерации и даны ссылки на интернет-ресурсы, содержащие информацию о Конституции);
- www.ch.ch (на швейцарском портале, являющемся совместным проектом федерации, кантонов и общин, в разделе «Стань обладателем гражданских знаний» представлены словарные статьи, раскрывающие содержание различных терминов государственно-правовой направленности. Такие статьи сопровождаются графиками, фотографиями, видеозаписями, тестовыми вопросами, имеющими отношение к соответствующему термину);
- www.verfassungsgeschichte.ch (данный ресурс по сравнительному конституционному праву содержит тексты швейцарских конституций; список решений Федерального суда Швейцарии по наиболее значимым вопросам; хронологическую таблицу конституционного развития Швейцарии);
- www.hls-dhs-dss.ch (сайт справочника «Исторический лексикон Швейцарии» предлагает вниманию пользователей словарные статьи, раскрывающие содержание различных конституционно-правовых терминов, а также статьи, характеризующие каждую швейцарскую конституцию в отдельности).

В Австрии, где отсутствует консолидированный конституционный акт¹, как это имеет место в ФРГ и Швейцарии, Конституция представляет собой совокупность всех конституционных законов и положений, центральное место среди которых занимает Федеральный конституционный закон 1920 г. В условиях отсутствия единого конституционного акта важной представляется информация о том, какие собственно законы образуют Конституцию. Разобраться в этом вопросе могут помочь:

- сайт системы правовой информации Федерации (<https://www.ris.bka.gv.at/>), на котором в разделе «Федеральное право» размещены тексты федеральных конституционных законов и федеральных законов на немецком и английском языках;
- интернет-ресурс «Конституции мира» (<http://www.verfassungen.de/at/>), предлагающий вниманию пользователей как тексты актов,

¹ Конституция представляет собой совокупность всех конституционных законов и положений, центральное место среди которых занимает Федеральный конституционный закон 1920 г.

образующих действующую Конституцию, так и тексты действовавших ранее конституций (начиная с Конституции Австрийской империи 1848 г.).

О хронологии австрийского конституционного развития можно узнать, обратившись к сайту Венского центра демократии (Demokratiezentrum), на котором также представлена краткая характеристика Конституции Австрии (<http://www.demokratiezentrum.org/index.php?id=49>). Энциклопедия «Австрия», размещенная на портале «Австрия-форум» (<http://www.austria-lexikon.at/af/AEIOU>), предлагает вниманию пользователей словарные статьи по вопросам конституционного права.

Специфика интернет-ресурсов, содержащих информацию о Конституции Соединенного Королевства, предопределяется уникальным характером самой Конституции Соединенного Королевства. Как известно, конституционные нормы представлены не в едином акте, а сосредоточены в бесчисленном множестве документов; кроме того, они содержатся не только в письменных источниках (законы, судебные решения, соглашения), но и в неписанных источниках (конституционных обычаях, королевских прерогативах). Принимая во внимание тот факт, что вряд ли большинство пользователей обладает временным ресурсом, позволяющим ознакомиться с текстами самих документов, представляется обоснованным решение создателей сайтов отказаться от размещения первоисточников (особенно в условиях, когда существует официальная страница законодательства Соединенного Королевства, предоставляющая доступ к нормативным актам начиная с 1267 г.¹) и сконцентрироваться на представлении информации, раскрывающей основное содержание Конституции.

Так, на сайте Парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в разделе «Публикации и документы» содержатся standard notes и научная документация на тему Конституции, подготовленные самим законодательным органом (<http://www.parliament.uk/business/publications/research/notes-on-parliament-and-constitution/constitution/>). На интернет-странице «Конституционного общества», созданного в 2009 г. и преследующего цель содействия пониманию Конституции Великобритании общественностью, помимо общей характеристики конституционного строя государства размещаются свежие новости, а также видеоподкасты с политиками, практикующими юристами, учеными по вопросам, связанным с Конституцией (<http://www.re-constitution.org.uk/>). Сайт «Конституционного отдела» (Constitution Unit), исследовательского центра, основанного в 1995 г. при Университетском колледже Лондона и специализирующегося на конституционной реформе, предлагает вниманию пользователей публикации сотрудников и ведет блог (<http://constitution-unit.com/>), в котором размеща-

¹ Адрес в сети Интернет: <http://www.legislation.gov.uk>

ются информационные сообщения по актуальным вопросам конституционного характера.

В отличие от Конституции Соединенного Королевства Конституция США 1787 г. представляет собой консолидированный акт, информация о котором содержится на следующих сайтах:

- сайт Национального управления архивов и документации предлагает вниманию пользователей онлайн-выставку «Хартии свободы», содержащую наряду с текстами Декларации независимости, Конституции и Билля о правах краткую характеристику этих основополагающих документов (<http://www.archives.gov/exhibits/charters/>);
- на сайте Библиотеки Конгресса США доступны несколько онлайн-коллекций, посвященных Конституции (<http://www.loc.gov/topics/content.php?subcat=59>). Такими коллекциями являются «Век издания законов для новой нации: документы заседаний Конгресса и дебатов 1774–1785 гг.», «Создание США», «Документы Континентального конгресса и Конституционного конвента 1774–1789 гг.», «Сокровища Мэдисона»;
- сайт Национального конституционного центра содержит текст Конституции и постатейный комментарий к ней (http://ratify.constitutioncenter.org/constitution/index_no_flash.php), хронологическую таблицу конституционного развития США (<http://www.constitutioncenter.org/timeline/html/cw01.html>). Также пользователям предоставляется возможность почувствовать себя в роли А. Линкольна, обратившись к приложению «Перекресток Линкольна» (<http://www.constitutioncenter.org/lincoln/html/introduction.html>);
- сайт проекта «Конституционные источники» (<http://www.consource.org/>) на данный момент еще не завершен до конца и постепенно пополняется. Принимая во внимание тот факт, что проект «Конституционные источники» ставит своей целью облегчение доступа к материалам по Конституции, не вызывает удивления, что основной массив информации, размещенной на сайте, – это представленные в электронном виде нормативные акты, письма, журналы, газетные статьи, речи по теме Конституции (в основном, документы XVIII–XIX вв.);
- на сайте «Конституция США онлайн» (<http://www.usconstitution.net/>) размещены статьи по разным вопросам конституционного характера, тексты ряда документов, имеющих конституционное значение. Сайт содержит специальный раздел для детей, а также раздел «Часто задаваемые вопросы» и форум.

Знакомство с многочисленными зарубежными интернет-ресурсами позволило сделать вывод о том, что, отличаясь друг от друга объемом размещаемой информации о конституции государства, их объединяет творческий подход к выбору форм и способов представления такой информации.

V. Перспективы совершенствования отечественных интернет-ресурсов, содержащих информацию о Конституции РФ, с учетом зарубежного опыта

Анализ отечественных интернет-ресурсов продемонстрировал, что в Интернете информация о Конституции РФ представлена на нескольких сайтах. При этом по численному показателю (количество сайтов) Россия находится примерно на одном уровне с иностранными государствами, интернет-ресурсы которых выступали предметом исследования. В то же время анализ отечественных сайтов навел на мысль об их возможном усовершенствовании в плане как содержательного наполнения, так и формы, в которой информация представляется. Благодаря изучению зарубежного опыта в деле представления информации о конституции государства в Интернете возникли следующие предложения по усовершенствованию отечественных сайтов.

Что касается содержания, то целесообразным представляется размещение на сайтах:

- хронологических таблиц, отражающих историю конституционного развития России;
- словарных статей, раскрывающих суть конституционно-правовых терминов;
- новостных блоков, которые предоставляли бы актуальную информацию по теме Конституции РФ;
- интервью, выступлений в прессе ученых, представителей органов государственной власти, политиков по вопросам, связанным с Конституцией РФ.

Позитивным нововведением явилось бы дополнение сайтов интерактивными элементами, в частности, форумами, возможностью пользователей оставлять комментарии к прочитанному.

Изменения желательны и в отношении формы представления информации о Конституции РФ на отечественных сайтах. Активное использование наряду с текстом аудио-, видеофайлов, графических изображений позволит повысить интерес пользователей к интернет-ресурсам, содержащим информацию о Конституции РФ.

Представляется, что комплексный подход к усовершенствованию отечественных сайтов выбранной тематики будет способствовать увеличению их привлекательности для пользователей, что является важнейшей задачей, так как цель размещения информации о Конституции РФ в Интернете – это повышение уровня знаний граждан о Конституции РФ.

Сайты, содержащие информацию о Конституции РФ

1.	официальный сайт Президента РФ, http://constitution.kremlin.ru
2.	сайт Конституции Российской Федерации, http://constitution.garant.ru
3.	Конституция Российской Федерации, http://www.constitution.ru
4.	Конституция РФ, http://main-law.ru
5.	официальный сайт Румянцева Олега Германовича, http://www.rumiantsev.ru
6.	Фонд конституционных реформ, http://www.rfcr.ru
7.	Россия. Электронный энциклопедический словарь, http://www.novrosen.ru/Russia/index.htm

**Зарубежные сайты, содержащие информацию
о конституции государства**

I. Сайты Федеративной Республики Германия

1.	сайт Федерального правительства, http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/GrundgesetzGesetze/InformationenueberdasGrundgesetz/informationen-ueber-das-grundgesetz.html
2.	сайт Федерального правительства для школьников, http://www.regierenkapieren.de/Webs/KW/Content/DE/FAQ/WasIstDasGrundgesetz/was-ist-das-grundgesetz.html#faq506358
3.	сайт бундестага, http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html
4.	портал бундестага для молодежи, http://www.mitmischen.de/index.php/Informativ/DossierStartDetail/id/22854
5.	Федеральное агентство политического образования, http://www.bpb.de/themen/CN4PV2,0,0,Grundgesetz_und_Parlamentarischer_Rat.html

II. Сайты Швейцарской Конфедерации

1.	сайт федеральных органов государственной власти Швейцарской Конфедерации, http://www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html
2.	сайт Федерального Собрания – швейцарского парламента, http://www.parlament.ch/d/wissen/li-bundesverfassung/Seiten/default.aspx
3.	портал Швейцарии в Интернете, http://www.ch.ch/ebuku/geschichte/00012/index.html?lang=de
4.	ресурс, посвященный сравнительному конституционному праву, http://www.verfassungsvergleich.de
5.	исторический лексикон Швейцарии, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php

III. Сайты Австрийской Республики

1.	сайт системы правовой информации Федерации, https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138
2.	сайт «Конституции мира», http://www.verfassungen.de/at/
3.	сайт «Австрия-форум», http://www.austria-lexikon.at/af/AEIOU
4.	сайт Венского центра демократии, http://www.demokratiezentrum.org/index.php?id=49

IV. Сайты Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии

1.	сайт Парламента Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, http://www.parliament.uk/business/publications/research/notes-on-parliament-and-constitution
2.	сайт Reconstitution, http://www.re-constitution.org.uk
3.	сайт Constitution Unit, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit

V. Сайты Соединенных Штатов Америки

1.	сайт Национального управления архивов и документации, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html
2.	сайт Библиотеки Конгресса США, http://www.loc.gov/topics/content.php?subcat=59
3.	сайт Национального конституционного центра, http://constitutioncenter.org
4.	сайт проекта «Конституционные источники», http://www.consource.org
5.	сайт «Конституций США онлайн», http://www.usconstitution.net/index.html

Секция
«Совершенствование технологий
создания, обработки, поиска
и предоставления доступа
к электронной правовой
информации»

**Практика ведения регистров в системе
«Нормативные правовые акты Российской Федерации»
Единой системы
информационно-телекоммуникационного обеспечения
Министерства юстиции Российской Федерации**

С. М. Королёв,
Н. Ю. Благовещенский*

Рассматривается практика ведения регистров в системе «Нормативные правовые акты Российской Федерации» в 2009–2010 годах. Процесс ведения государственных регистров нормативных правовых актов понимается как совокупность правовых, организационных и технических мероприятий по сбору, хранению и предоставлению правовой информации и требует взаимодействия участвующих в нем органов власти различных уровней в интересах формирования единого правового пространства Российской Федерации.

Введение

Правовая информатизация России содействует повышению уровня правовой информированности общества путем всестороннего обеспечения органов, должностных лиц и граждан полной и достоверной информацией о действующих в России законодательных актах.

Информатизация правовой сферы должна обеспечить упорядочение и систематизацию информационно-правовых ресурсов в правотворческой и правореализационной деятельности, что возможно только в результате активного участия государственных структур в процессах формирования и актуализации банков правовой информации.

Данный процесс включает в себя правовые, организационные и технологические компоненты, взаимосвязанные между собой и влияющие друг

* *Королёв Сергей Михайлович*, заместитель директора,
Благовещенский Николай Юрьевич, начальник отдела РПО ИС, ФГУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации».

на друга. Правовые нормы определяют состав и структуру банков данных, состав, полномочия и обязанности структур, участвующих в формировании банков данных, влияют на требования к технологическим процессам, вычислительной технике и программному обеспечению. Особенно важным и определяющим для состояния банка правовой информации становится сочетание этих компонентов в случае, когда правовая база данных формируется государственными структурами и требует взаимодействия органов власти различного уровня и подчиненности.

Система «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации (далее – ПС НПА ЕСИТО) обеспечивает формирование и ведение единого информационного пространства нормативных правовых актов (далее – НПА) в Российской Федерации. Информационное пространство ПС НПА ЕСИТО создается на основе интеграции информационных подпространств подсистемы федерального законодательства, федерального регистра НПА субъектов РФ, реестра уставов муниципальных образований, реестра муниципальных образований, при этом взаимодействие процессов и пользователей осуществляется за счет использования общих информационных объектов, единой нормативно-справочной и нормативно-методической информации, системы классификаторов.

Система позволяет хранить нормативную правовую информацию федерального, регионального и муниципального уровней в рамках единого хранилища данных и формировать единую точку доступа к этой информации. Централизованная передача данных по уровням и средства контроля сбора данных позволяют обеспечивать достоверность и целостность информации.

В рамках автоматизации процесса государственной регистрации НПА в ПС НПА ЕСИТО разработаны правила формирования номеров государственной регистрации по единому принципу для различных типов НПА. Система поддерживает все стадии, которые проходит регистрируемый документ с момента его поступления из документооборота, фиксирующего входящую документацию до присвоения ему номера государственной регистрации.

Краткие сведения об истории регистров

Научный центр правовой информации (ныне Федеральное государственное учреждение «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации») (далее – НЦПИ) – государственное учреждение, имеющее наибольший в России опыт работы по автоматизированной обработке правовой информации.

С момента своего создания в 1975 году НЦПИ осуществляет информационно-правовое обеспечение центрального аппарата и учреждений Минюста

России, федеральных органов исполнительной власти, судебных органов и др. НЦПИ выступает как головное учреждение по вопросам правовой информатизации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

В 1970-е годы Приказом Министра юстиции СССР от 18.03.1977 № 3 во исполнение п. 2 Постановления Совета Министров СССР от 28.04.1976 № 278 утверждено Положение о государственном учете нормативных актов СССР и союзных республик, в п. 2 которого на НЦПИ возлагается обязанность приема на государственный учет правовых актов.

В 1982 году введена в действие автоматизированная информационно-поисковая система «АИПС-Законодательство».

1992 год – Постановлением Правительства РФ от 08.05.1992 № 305 создается банк данных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В 2000 году во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 и Постановления Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 904 создан федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2008 год – во исполнение Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и Приказа Минюста России от 14.02.2008 № 31 созданы реестр уставов муниципальных образований и реестр муниципальных образований.

2009 год – во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 введен в действие федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (муниципальный регистр).

В конце 2009 – начале 2010 года завершён переход территориальных управлений Минюста России на новое программное обеспечение ПС НПА ЕСИТО.

В 2010 году Минюстом России были инициированы и проведены работы по созданию Ведомственного классификатора муниципальных образований (далее – ВКМО) на основе государственного реестра муниципальных образований. В первом квартале 2011 года в территориальных органах Минюста России работы по формированию ведомственного классификатора муниципальных образований в ПС НПА ЕСИТО во всех субъектах Российской Федерации и передаче информации на федеральный уровень ПС НПА ЕСИТО были завершены, система актуализации классификатора функционирует.

В настоящее время создана и функционирует Федеральная база данных, в которой по состоянию на 31.03.2010 содержится более 1,85 млн актов.

Организация ведения регистров

ПС НПА ЕСИТО построена с учетом общесистемных принципов построения информационных систем. Система поддерживает масштабируемость и расширяемость функциональных блоков, допускает последующие модернизацию и развитие. Модульная архитектура позволяет быстро решать задачи расширения функциональных возможностей системы. Масштабируемость обеспечивает возможность наращивания вычислительной мощности и ресурсоемкости за счет тиражирования унифицированных решений и использования типовых модулей.

ПС НПА ЕСИТО поддерживает сопряжение с системами, которые уже функционируют на объектах Минюста России.

ПС НПА ЕСИТО представляет собой территориально распределенную систему в составе комплексов программно-технических средств регионального уровня, расположенных в территориальных управлениях Минюста России в субъектах Российской Федерации, комплексов программно-технических средств федерального уровня, развернутых в ФГУ НЦПИ при Минюсте России.

На региональном уровне производится ведение регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также реестра уставов муниципальных образований и реестра муниципальных образований. На региональном уровне производится выгрузка и формирование пакетов обновлений информации НПА, их передача для включения в базу данных федерального уровня.

На федеральном уровне производится ведение нормативных правовых актов федерального законодательства, актов федеральных органов исполнительной власти, международных документов. На этом уровне производится сбор всех сведений в интегрированную базу данных системы.

Уполномоченные органы субъектов Российской Федерации, осуществляющие ведение, передают эти сведения в интегрированную базу ПС НПА ЕСИТО.

В федеральной базе системы присутствуют следующие разделы:

- федеральное законодательство;
- акты министерств и ведомств;
- федеральный регистр – акты субъектов РФ;
- реестр уставов муниципальных образований;
- федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов;
- реестр муниципальных образований.

Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют ведение регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее – регистров) с использованием программного обеспечения подсистемы нормативных

правовых актов Российской Федерации Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации, разработанного компанией «РБК-Софт» по техническому заданию Минюста России в 2009 году и переданного субъектам Российской Федерации в целях единообразия ведения регистра и полного сопряжения с федеральным регистром.

Информация из центральной базы данных ПС НПА ЕСИТО также доступна на рабочих местах в Министерстве юстиции Российской Федерации и в системе web-доступа, используемой для расстановки ссылок для обеспечения ссылочной целостности единого федерального регистра.

Web-доступ позволяет обращаться к информации, хранящейся в отдельной базе данных открытого доступа, с помощью средств сети Интернет, осуществлять в оперативном режиме поиск необходимого документа. Пользователи системы имеют возможность зарегистрироваться и получить дополнительные права на доступ к информации или остаться анонимными пользователями.

Для обеспечения доступности и открытости данных для всех граждан РФ, а также для обеспечения прозрачности процессов регистрации НПА, проведения юридической экспертизы и другой дополнительной информации в ПС НПА ЕСИТО создан и функционирует портал «Нормативные правовые акты Российской Федерации» (сайт zakon.scli.ru).

Общая характеристика состояния базы данных

По состоянию на 31 марта 2011 г. в центральную базу данных ПС НПА ЕСИТО загружено 1 853 420 нормативных правовых актов. В таблице 1 представлены сведения по отдельным разделам из центральной базы данных.

Таблица 1

Состояние центральной базы данных ПС НПА ЕСИТО на 31.03.2011

№ п/п	Регистр	Количество документов
1	Федеральное законодательство	197 258
2	Акты министерств и ведомств	96 955
3	Международные документы	668
4	Федеральный регистр – акты субъектов РФ	544 909
5	Реестр уставов муниципальных образований	152 926
6	Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов	860 704
	ИТОГО	1 853 420

Фиксация даты принятия нормативных актов и даты их внесения в базу данных позволяет оценить динамику формирования базы данных в целом и по отдельным разделам.

Федеральный регистр – акты субъектов РФ

В настоящее время объем ежемесячных поступлений нормативных правовых актов в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации составляет 4–8 тыс. актов, максимум – в декабре каждого года – до 10 тыс. актов. Такой объем поступлений наблюдается в 2009–2010 годах. На рис. 1 представлена динамика поступлений по месяцам с января 2009 по февраль 2010 года по дате принятия нормативного правового акта.

Динамика поступлений нормативных правовых актов в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

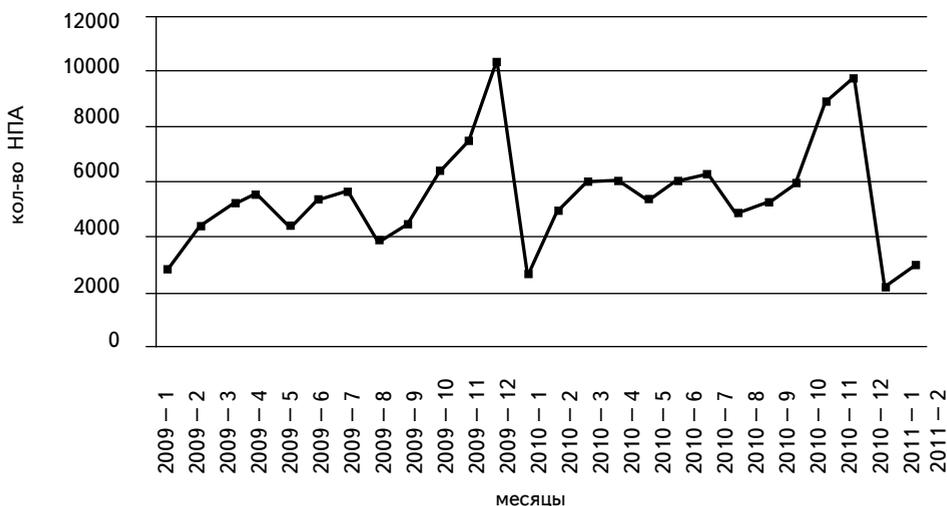


Рис. 1. Динамика поступлений НПА в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов по месяцам

Необходимо отметить, что в связи с переходом на новое программное обеспечение в первой половине 2010 года производилась полная выгрузка баз данных из регионов, что увеличивало объем информации, обрабатываемой при поступлении обновлений.

Реестр уставов муниципальных образований

В настоящее время объем ежемесячных поступлений нормативных правовых актов в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых

актов составляет около 1 тыс. актов. Такой объем поступлений наблюдается в 2009–2010 годах. На рис. 2 представлена динамика поступлений по месяцам с января 2009 по февраль 2011 года по дате принятия нормативного правового акта, поступления в первом квартале 2011 года не завершены.

Динамика поступлений нормативных правовых актов
в реестр уставов муниципальных образований

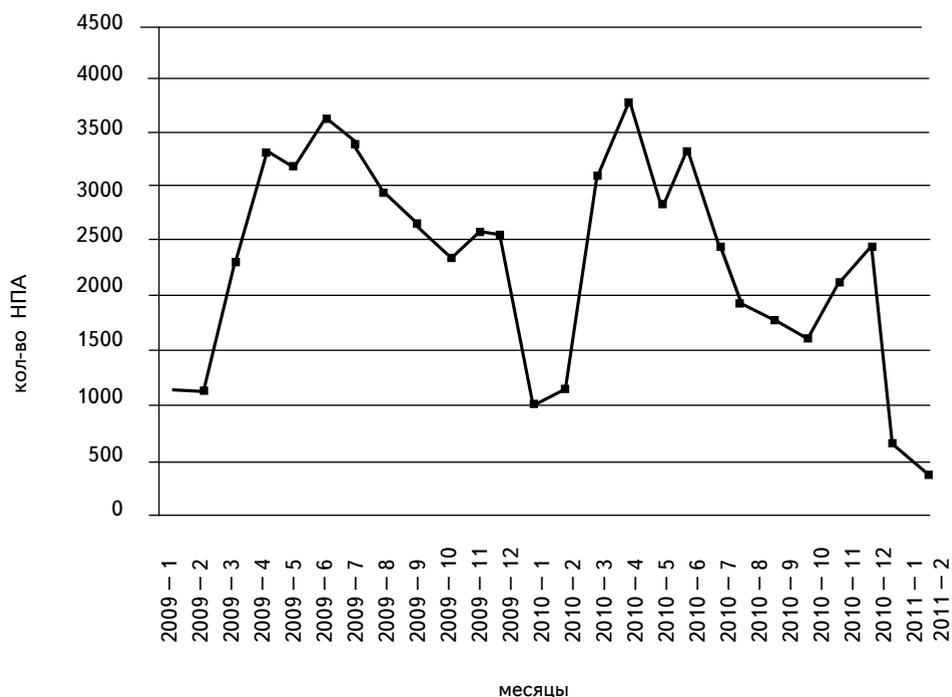


Рис. 2. Динамика поступлений НПА в реестр уставов муниципальных образований по месяцам

Муниципальный регистр

В настоящее время объем ежемесячных поступлений нормативных правовых актов в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов составляет 35–40 тыс. актов. Такой объем ежемесячных поступлений сформировался со второй половины 2009 года. На рис. 3 представлена динамика поступлений по месяцам с января 2009 по февраль 2011 года (в марте ~ 30 000 актов, поступления не завершены).

Динамика поступлений нормативных правовых актов
в регистр муниципальных нормативных правовых актов

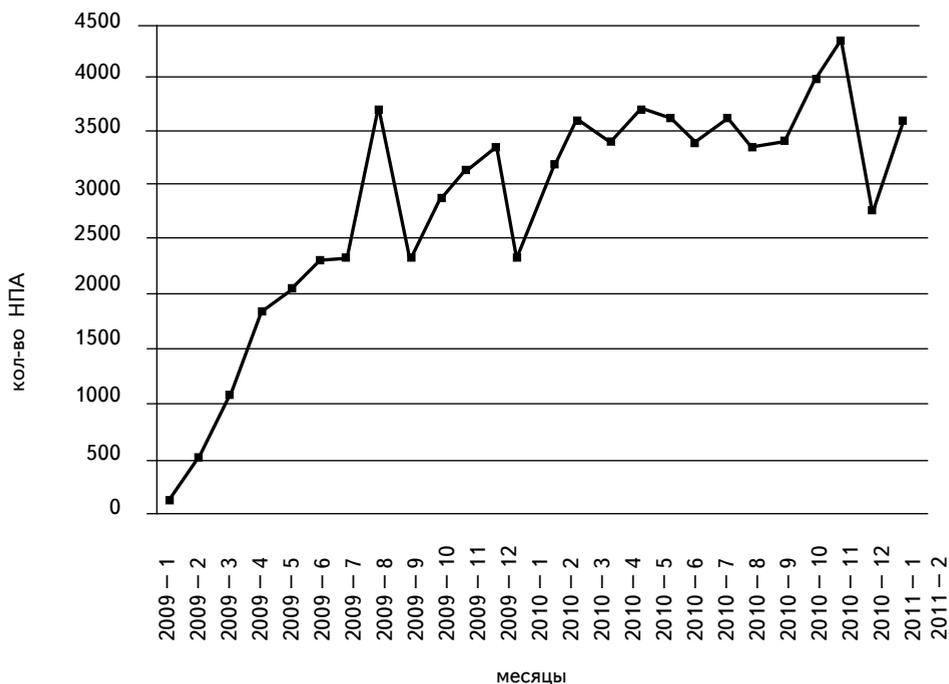


Рис. 3. Динамика поступлений НПА в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов по месяцам

Проблемы ведения регистров в ПС НПА ЕСИТО и их решения

Одной из ключевых проблем ведения регистров в ПС НПА ЕСИТО является проблема учета уставов муниципальных образований в составе регистров нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и связанная с ней проблема формирования актуального по времени и региональной структуре справочника муниципальных образований.

Дело в том, что ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется на основе регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации во исполнение статьи 43.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов». Устав муниципального образования согласно статье 43.1 входит в систему нормативных правовых актов муниципального образования.

В то же время регистрация уставов муниципальных образований во исполнение Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и Приказа Минюста России от 14.02.2008 № 31 осуществляется в территориальных управлениях Минюста России.

Необходимо отметить, что уставы муниципальных образований и правовые акты, вносящие изменения в них, были включены в инсталляционный комплект регистра муниципальных нормативных правовых актов для уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в качестве отдельного раздела реестра уставов муниципальных образований и доступны при расстановке ссылок, а также доступны для просмотра в АРМ аналитики при вызове соответствующей ссылки.

Таким образом, в интересах обеспечения целостности единой базы данных ПС НПА ЕСИТО повторное включение уставов в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, очевидно, нецелесообразно. В то же время необходимость такого включения, продиктованная Федеральным законом, требует соответствующего правового, организационного и технологического решения.

Также необходимо отметить, что в 2009–2010 годах для классификации территорий в муниципальном регистре использовался классификатор муниципальных образований (ОКТМО), ведение которого осуществляет Федеральная служба государственной статистики. Практика использования данного классификатора выявила ряд проблем, обусловленных недостаточной оперативностью обновления классификатора ОКТМО для задач ведения регистра и реестров в ПС НПА ЕСИТО. Это выражалось как в составе регионов – субъектов Российской Федерации, так и в составе и корректности названий муниципальных образований в соответствии с региональным законодательством и уставами муниципальных образований.

Для решения данных проблем в 2010 году Минюстом России были инициированы и проведены работы по созданию Ведомственного классификатора муниципальных образований (далее – ВКМО) на основе Государственного реестра муниципальных образований.

В целом для соблюдения требования включения уставов муниципальных образований в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации как правовых актов, входящих в систему нормативных правовых актов муниципального образования, в ПС НПА ЕСИТО в 2010 году Минюстом России были предприняты следующие действия:

- доработано программное обеспечение сервисов отправки/загрузки обновлений для обеспечения передачи сведений из раздела реестра уставов муниципальных образований территориальных органов Минюста России в базы данных регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

- программное обеспечение ПС НПА ЕСИТО для ведения муниципального регистра было доработано таким образом, чтобы правовые акты раздела реестра уставов муниципальных образований были доступны в АРМ аналитики в режиме поиска и просмотра;
- территориальным органам Минюста России поручено организовать на регулярной основе не реже одного раза в месяц передачу сведений по государственному реестру уставов муниципальных образований от территориальных органов Минюста России в уполномоченные органы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В первом квартале 2011 года в территориальных органах Минюста России проводились работы по формированию ведомственного классификатора муниципальных образований и передаче данных государственного реестра уставов муниципальных образований в ПС НПА ЕСИТО во всех субъектах Российской Федерации, от территориальных органов Минюста России в уполномоченные органы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, система взаимодействия органов государственной власти по ведению регистров создана и функционирует.

Перспективы развития системы как основы единого правового пространства Российской Федерации

Стратегическим направлением, определяющим перспективы развития ПС НПА ЕСИТО как основы единого правового пространства Российской Федерации, является создание и совершенствование интернет-ресурсов.

Важным шагом в этом направлении в 2011 году должно стать создание единого информационного портала о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения, который должен представлять собой федеральный информационно-аналитический интернет-ресурс, обеспечивающий пользователям доступ к законодательству Российской Федерации и практике его применения, а также позволит осуществлять сбор и представление сведений о судебных решениях, практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, предложений по их совершенствованию.

Создание портала также позволит:

- разрабатывать специализированные порталы о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения;
- ввести государственную услугу по организации внесения и учету предложений о практике применения нормативных правовых актов и их совершенствованию;
- расширить возможности федерального и муниципального регистров, что позволит ссылаться из дополнительных сведений на конкретные судебные решения.

Портал должен разрабатываться на основе портала «Нормативные правовые акты Российской Федерации» (zakon.scli.ru) ПС НПА ЕСИТО. Для обеспечения решения задач портала законодательства и правоприменения портал zakon.scli.ru должен быть расширен за счет создания в нем соответствующих разделов, а именно:

- решения Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции;
- ежегодные планы мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утверждаемые Правительством Российской Федерации;
- ежегодные доклады Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации;
- результаты мониторинга правоприменения выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека;
- информация о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации (сведения, комментарии, аналитические материалы, разъяснения судебных органов, федеральных органов исполнительной власти, заключения независимых экспертов по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, статистическая информация);
- предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации;
- проекты нормативных правовых актов Российской Федерации;
- показатели анализа ведения и применения законодательства;
- предложения по совершенствованию нормативных правовых актов.

Для ведения и наполнения дополнительных разделов необходимо разработать гибкий и удобный программный комплекс.

Учитывая, что технология ведения Федеральной базы данных нормативных правовых актов и документов Российской Федерации ПС НПА ЕСИТО предполагает одновременное ведение двух баз данных (закрытой, или эталонной, находящейся в закрытом сегменте сети Минюста России, и открытой, находящейся в открытом сегменте сети, через которую осуществляется публикация нормативных правовых актов и документов в сети Интернет), необходимо предусмотреть, чтобы данный программный комплекс обеспечивал синхронизацию обеих баз данных.

Аппарат сквозной системы гиперссылок, принятый в подсистеме НПА ЕСИТО и в действующих разделах Федеральной базы данных, необходимо распространить и на новые разделы Федеральной базы данных.

За счет расширения реквизитного состава базы данных судебными решениями и материалами по правоприменению, связывания этих документов и нормативных правовых актов единой системой гиперссылок на портале должно быть обеспечено получение в автоматическом режиме:

- результатов мониторинга правоприменения выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- аналитической и статистической информации по законодательству Российской Федерации и практике ее применения.

Информационно-правовые ресурсы Республики Беларусь

*Н. Н. Радиванович**

Становление и развитие правового государства и информационного общества обусловлено необходимостью в получении информации различного типа и назначения государственными органами и гражданами, возросшей ролью правовых знаний. Важным с точки зрения информирования граждан о деятельности органов государства, с позиций реализации гражданами их прав и обязанностей является содержание ст. 7 Конституции Республики Беларусь, устанавливающей принцип верховенства права, а также вопросы опубликования или доведения до всеобщего сведения иным, предусмотренным законом способом правовых актов. В соответствии со ст. 34 Конституции гражданам Беларуси гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Реализация этих принципов потребовала комплексного подхода для решения задачи общедоступности информации, в том числе и правовой, для удовлетворения разнообразных информационных потребностей общества.

С созданием Национального центра правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ) – государственного научно-практического учреждения, осуществляющего сбор, учет, обработку, хранение, систематизацию и актуализацию эталонной правовой информации, ее распространение (предоставление), а также официальное опубликование правовых

* *Радиванович Николай Николаевич*, заместитель директора, Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.

актов, – появилась и динамично развивается государственная система правовой информации (далее – ГСПИ).

Основной целью создания ГСПИ является информационно-правовое обеспечение государственных органов и всех групп населения правовой информацией, формирование информационно-правового ресурса, имеющего государственное значение. Ее создание основывается на автоматизации процессов сбора, инвентаризации и учета правовых актов, их систематизации, классификации, создания информационно-правовых ресурсов и их распространения.

При рассмотрении информационно-правовых ресурсов Республики Беларусь обычно в качестве основных выделяют следующие:

- Национальный реестр правовых актов;
- Эталонный банк данных правовой информации;
- Иные банки данных правовой информации (проекты законов, свод законов, тематические банки данных);
- Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь;
- Иные интернет-ресурсы (сайты госорганов, детский правовой сайт).

Остановимся более подробно на них.

1. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь (далее – Национальный реестр) представляет собой общегосударственную систему учета правовых актов. Его создание стало необходимым этапом, позволившим вести целенаправленную работу по формированию упорядоченной и доступной системы законодательства республики и доведения его до всеобщего сведения.

Начало созданию этой системы было положено 1 января 1999 года и включало процедуру направления всеми государственными органами принимаемых (издаваемых) ими правовых актов в НЦПИ, их регистрацию, систематизацию и своевременное информирование государственных органов, юридических лиц и граждан об этих актах.

Правовой статус Национального реестра находится в постоянной динамике. Расширена сфера его действия в отношении нормативных правовых актов местных советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, отдельных государственных органов, которые наделяются полномочиями на их принятие (издание). Так, с 1 января 2000 г. в Национальный реестр включаются нормативные правовые акты областных, Минского городского советов депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома. С 1 октября 2006 г. в Национальный реестр включаются нормативные правовые акты местных советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня.

Правовые акты, включаемые в Национальный реестр, систематизируются по 10 разделам. Каждому правовому акту, включаемому в Национальный

реестр, присваивается регистрационный номер, состоящий из номера раздела и порядкового номера правового акта, включенного в данный раздел. Одновременно правовые акты размещаются в эталонном банке данных правовой информации с указанием даты включения и номера Национального реестра и комплектуется их фонд на бумажных носителях. Общее количество правовых актов, включенных в Национальный реестр, – более 122 тысяч.

До включения в Национальный реестр нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, советов депутатов, облисполкомов направляются на обязательную юридическую экспертизу в Министерство юстиции, а нормативные правовые акты местных советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня – в управления юстиции соответствующего облисполкома.

Наряду с функцией общегосударственного учета правовых актов посредством Национального реестра обеспечивается официальное опубликование включенных в него правовых актов. Как официальное издание Национальный реестр учрежден Декретом Президента Республики Беларусь в декабре 1998 года. Первый номер издания Национального реестра увидел свет 5 января 1999 г. В данном издании осуществляется опубликование всех правовых актов независимо от их статуса и государственных органов, их принимающих (издающих).

Рассматривая формы доступа к информации Национального реестра, необходимо отметить, что на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь имеется возможность ознакомиться как с перечнями правовых актов, включенными в Национальный реестр, так и с номерами издания реестра в электронном виде.

В отношении реестра как системы учета следует отметить, что ежедневно в конце дня на портале появляется перечень правовых актов, включенных в Национальный реестр за текущий день. Имеется также система поиска по реестру.

На портале непосредственно в день выхода очередного номера печатного издания Национального реестра размещается его электронная версия в формате PDF, которая также имеет статус официального источника опубликования правовых актов.

При этом со 2-го полугодия 2008 года официальное опубликование нормативных правовых актов местных советов депутатов и исполнительных и распорядительных органов базового уровня, технические нормативные правовые акты и локальные нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию только в электронной версии соответствующего номера периодического печатного издания. Т. е., другими словами, официальное опубликование осуществляется только в электронном виде. (На портале имеется архив номеров издания начиная с 2003 года.)

2. После включения в Национальный реестр правовые акты помещаются в **эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь** (далее – ЭБДПИ), представляющий собой полное систематизированное собрание законодательства Республики Беларусь в электронном виде. Основной систематизации при этом является Единый правовой классификатор Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь.

Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь – основной государственный информационно-правовой ресурс, который формируется и ведется НЦПИ и представляет собой совокупность банков данных «Законодательство Республики Беларусь» (более 85 000 документов), «Решения органов местного управления и самоуправления» (более 40 000 документов), «Международные договоры» (более чем 7 тысяч документов).

Формирование ЭБДПИ осуществляется на основании правовых актов, поступающих в НЦПИ по официальной рассылке от государственных органов. Между системами Национального реестра и ЭБДПИ предусмотрена тесная взаимосвязь, которая проявляется в том, что правовые акты одновременно с регистрацией в Национальном реестре включаются в ЭБДПИ. Тем самым предопределена значимость ЭБДПИ как полного систематизированного собрания законодательства Республики Беларусь в электронном виде.

В ЭБДПИ включаются регистрационные карточки со всеми реквизитами правового акта и тексты правовых актов в действующей редакции. Он распространяется в виде разработанной в НЦПИ информационно-поисковой системы «ЭТАЛОН».

ЭБДПИ также доступен в сети Интернет в рамках услуги ЭТАЛОН-ONLINE (<http://etalonline.by>).

В текстовой части содержится действующая редакция текста правового акта в контрольном состоянии (с учетом внесенных в него изменений и дополнений). При этом предыдущие («старые») редакции правовых актов сохраняются в ЭБДПИ, и с ними при необходимости можно ознакомиться, выбрав соответствующую дату.

Обновление информационных массивов ЭБДПИ проводится ежедневно, но пользователь может также избрать режим еженедельного или ежемесячного обновления.

Входящие в состав ЭБДПИ банки данных формируются по единой организационной и технологической схеме, выполнены в едином интерфейсе, и основным их отличием между собой выступает состав информации.

Ведение НЦПИ ЭБДПИ играет решающую роль в организации информационно-правового обеспечения государственных органов и распространения достоверной правовой информации. Помимо НЦПИ ее распространением

в электронном виде занимаются еще шесть организаций. Тем не менее отличия между их компьютерными базами данных правовой информации не касаются содержания. Суть в том, что согласно законодательству правовая информация во все прикладные компьютерные базы попадает из одного источника – поэтому ошибки или расхождения в базах практически исключены. При этом информация из НЦПИ предоставляется в виде информационных и технологических составляющих эталонного банка данных правовой информации, которые предоставляются организациям, осуществляющим распространение правовой информации в электронной форме, в определенных форматах. В свою очередь наряду с правовой информацией указанные организации включают в свои информационные ресурсы иную информацию, например научные статьи, аналитику, комментарии и т.д.

3. На основе разработанной и применяемой в НЦПИ технологии формирования и ведения ЭБДПИ осуществляется формирование и ведение еще ряда **банков данных правовой информации**. Это компьютерный банк данных проектов законов, банки данных «Судебная практика», «Правоприменительная практика», «Формы документов», «Свод законов», «Распоряжения Президента Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь», «Распоряжения Правительства и Премьер-министра Республики Беларусь», региональные банки данных правовой информации, формируемые на основе правовых актов местных исполнительных и распорядительных органов.

Несколько слов о банке данных «Свод законов Республики Беларусь», работы по ведению которого осуществляются совместно с Национальным центром законодательства и правовых исследований.

Свод законов представляет собой собрание законодательных актов Республики Беларусь, позволяющее получить комплексное представление о системе белорусского законодательства, изучить и провести анализ существующей системы правоотношений в конкретно взятой области, а также упростить поиск выхода из возникающих в юридической практике правовых коллизий.

В Своде законов акты располагаются не по хронологическому признаку, а выстроены по предмету правового регулирования по разделам, главам, параграфам, пунктам в соответствии со структурой Свода законов, разработанной на основе Единого правового классификатора Республики Беларусь. Это позволяет быстро найти нужный правовой акт, рассмотреть действующие акты в комплексе по каждому вопросу правового регулирования.

Если в актах, включенных в другие разделы, содержатся нормы, имеющие прямое отношение к тематике данного структурного подраздела Свода законов, то вводятся отсылки к актам или их отдельным структурным элементам. Также в тексте документа через гиперссылки реализованы бланкетные нормы, что позволяет оперативно изучить акты, принятые в развитие данных норм,

и сформировать достаточно полное представление о правовом регулировании.

НЦПИ также осуществляет формирование небольших по объему тематических банков данных правовой информации, включающих нормативные правовые акты в определенной сфере. В качестве примеров можно привести такие банки данных, как «Бизнес», «Кодексы», «Индивидуальный предприниматель», «Депутат» и другие. Тематические банки данных предоставляются пользователям на компакт-дисках.

ЭБДПИ и другие банки данных правовой информации являются неотъемлемой частью государственной системы правовой информации. Они позволяют не только быстро найти необходимый нормативный правовой акт в актуальном состоянии, но и выполнять задачи по систематизации и кодификации действующего законодательства.

Программное обеспечение и поисковые возможности систем в рамках научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, проводимых в НЦПИ, постоянно совершенствуются, разрабатываются и внедряются новые версии банков данных правовой информации.

4. Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 609 было утверждено положение о **Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь** (далее – правовой портал). В соответствии с Положением правовой портал является основным государственным информационным ресурсом сети Интернет в области права и правовой информатизации, предназначенным для концентрации правовой информации и повышения эффективности работы специалистов с указанной информацией.

Портал был открыт в сети Интернет в конце 2003 года по адресу: www.pravo.by.

В настоящее время русскоязычная часть портала включает 15 основных рубрик, в которых представлены: новостная информация, информационные материалы об организации государственной власти в стране, перечни правовых актов, включенных в Национальный реестр, и электронная версия издания Национального реестра правовых актов, более 33 тысяч правовых актов в рамках интернет-версии эталонного банка данных правовой информации, юридический словарь терминов и определений, проекты законов Республики Беларусь, информация о нормотворческой деятельности, общая информация в области правовой науки и образования, перечни литературы, выпущенной в Беларуси, в области права и юридических наук и информация о соответствующих периодических изданиях, справочная информация, каталог интернет-ресурсов. На портале имеются интерактивные рубрики: «Вопрос-ответ» и «Форум».

5. Наряду с правовым порталом тексты правовых актов представлены в сети Интернет на **сайтах государственных органов**. НЦПИ, про-

ведя анализ таких сайтов, выявил, что зачастую на них представлены тексты правовых актов в редакциях, которые уже не актуальны, т. е. в них внесены изменения или они вообще утратили силу. В связи с этим в Беларуси проводится работа по размещению на сайтах госорганов не текстов правовых актов, а лишь перечней со ссылками на правовой портал.

Еще одним из интернет-проектов в области права является **детский правовой сайт** (www.mir.pravo.by).

Учитывая, что свои права каждый человек должен знать с детского возраста, а также то, что самым простым средством получения информации в современном мире стал Интернет, который, кстати, дети осваивают гораздо быстрее взрослых, для маленьких граждан страны был создан детский правовой сайт.

На сайте в увлекательной и доступной форме, с помощью игры представляется информация о законодательстве Беларуси и правах граждан. Как раз игровая часть и является основным достоинством этого уникального информационного продукта. Она позволяет посетителям пошагово формировать правомерное поведение. Отдельные игровые сценарии объединены в общий сюжет, причем ребенок может сам влиять на развитие ситуации и видеть результат, ведь в реальной жизни такие эксперименты чаще всего рискованны и недопустимы.

Кроме того, на сайте имеются рубрики «Юридическая азбука», «Путешествие в прошлое», «Наше государство – Республика Беларусь», «Белорусское государство и право в фотографиях, рисунках и песнях», «Форум».

Несмотря на то, что сайт ориентирован на детей и подростков в возрасте от 6 до 16 лет, их родители также почерпнут для себя много новой и полезной информации.

В заключение необходимо отметить, что в Республике Беларусь на государственном уровне решены вопросы формирования информационно-правовых ресурсов и их использования как государственными органами, так и всеми заинтересованными юридическими и физическими лицами.

**Единая платформа агрегации нормативных документов
государственных органов
и органов местного самоуправления
(Предпосылки создания системы «Право.ru»)**

*А. М. Пелевин**

Мы прежде всего уверены, что без свободного и удобного доступа к правовой информации невозможно создать нормальное общество, для которого девиз «Борьба с правовым нигилизмом» не был бы очередным пустым звуком в череде политических обещаний. И вот что важно: требовать от общества исполнения законов, не предоставив им удобной возможности их узнать, — это как минимум несправедливо. За два года работы над справочной системой был выявлен ряд сложностей, связанных с доступом к нормативно-правовым документам. Хочется сказать: незнание закона не избавляет от ответственности, но только если знаешь, где этот закон узнать. Куда податься человеку, чтобы найти необходимый документ или ответ на волнующий вопрос.

Одним из самых надежных источников является бумажный носитель. Однако, что написано пером, не может актуализироваться согласно внесенным поправкам. Приходится следить за новостями и собирать макулатуру.

Пожалуй, единственным реальным способом получить доступ к достоверной правовой информации будет обратиться к официальным сайтам ведомств и учреждений. Тем более что в 2009 году был принят специальный закон (8-ФЗ) об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Но здесь есть и недостатки. Прежде всего это полная разрозненность внешнего оформления сайтов, которая не способствует нормальному восприятию документов. Кроме того, на множестве сайтов представлены так называемые графические копии документов, в которых невозможно осуществить контекстный поиск или, например, скопировать текст. Также отсутствуют

* *Пелевин Алексей Михайлович*, директор компании Parcsis (Pravo.ru).

различные удобные инструменты для работы с текстом и документами. И самое неприятное — это полнота предоставляемой информации. По нашей статистике, некоторые ведомства не публикуют до 50% документов на своих сайтах.

Часто за правовой информацией граждане обращаются к традиционным поисковым системам, например, Яндекс или Гугл. Тут тоже есть свои проблемы. Прежде всего это достоверность и актуальность документов. Все поисковые системы основаны на алгоритмах оценки релевантности, которые никак не учитывают достоверность информации, и поэтому в результатах поиска можно встретить не только устаревшие сведения, но и документы, легитимность которых находится под очень большим сомнением. Кроме того, комплектность их бывает неполной. Множество документов совсем не публикуются в открытом виде, и доступ к ним зависит от правильности настройки сайта для поисковых роботов.

Стоит отдельно выделить профессиональные системы. На сегодняшний день это наиболее достоверный источник правовой информации, и что удивительно — среди них нет ни одной государственной. Однако и эти возможности, с нашей точки зрения, не являются достаточно доступными для обычных пользователей, и вот почему.

Прежде всего, конечно, это высокая стоимость. Сегодня доступ к профессиональным СПС стоит от 5000 рублей в месяц, что в принципе является достаточно высокой ценой даже для юридических лиц, не говоря уже о простых гражданах. Все это приводит к пиратству и желанию купить полную версию «КонсультантПлюс» за 900 рублей в палатке.

Кроме того, чтобы начать использовать любую систему, нужно заключить договор, ежемесячно платить деньги. Отдельно хочется упомянуть ручное обновление базы документов и отсутствие полноценных интернет-версий. Ни одна из СПС на сегодняшний день не имеет мобильных версий ни для одной из платформ. Любая система обособлена и не способствует интерактивному взаимодействию между пользователями. Отсутствует возможность и общения, и обсуждения нормативных документов. Ну и последнее — это низкое качество дизайна систем, эстетика и юзабилити которых остались в 90-х годах.

Все вышеперечисленное и подтолкнуло нас к созданию принципиально новой справочной системы, которая могла бы стать альтернативным инструментом для юристов и бухгалтеров.

Технологии сбора

Первое, с чем мы столкнулись, — это проблема сбора документов. С судебной практикой вопросов не было. Право.ru поддерживает картотеку арбитражных дел, и свежие судебные акты мы получаем ежедневно. Однако с нормативными документами было немного посложнее, и нам, конечно,

очень помог 8-ФЗ, который обязал все государственные органы публиковать информацию об их деятельности на официальных сайтах. Мы создали большое количество грабберов и парсеров, которые в автоматическом режиме обходят сайты и собирают новые документы. При этом документы в зависимости от их исходного качества поступают либо на ручную обработку, либо сразу напрямую в систему. Ежедневно мы обрабатываем порядка 1000 официальных источников, собирая и публикуя свежие документы в онлайн-режиме.

Каждый документ разбивается в системе на смысловые блоки. Из блоков выделяются необходимые атрибуты, такие как дата принятия, тип документа, принявший орган, номер, фамилия и должность чиновника, принявшего документ. В отдельных случаях, например, в таблицах, формулах и диаграммах, требуется ручное вмешательство. Табличные данные до сих пор в большинстве случаев оформляются так называемой ASCII – графикой в лучших традициях печатных машинок. Подобное мы конвертируем в нормальные таблицы, понятные стандартным офисным приложениям. Конечно, именно этап сбора и обработки документов представляет одну из самых сложных задач. Например, для того, чтобы получить все американское законодательство и судебную практику, нам пришлось потратить около недели на скачивание порядка 20 тб документов из открытого источника, доступного любому специалисту.

Однако кроме сбора документов мы задались достаточно амбициозными целями – это внесение изменений в автоматическом режиме, новые алгоритмы поиска с учетом опыта ведущих поисковых систем и специфичных требований, таких как, например, юридическая сила документа или его популярность среди пользователей. И, конечно, автоматическое связывание документов между собой с помощью гиперссылок.

Что получилось

- Сегодня в системе зарегистрировано более 150 000 пользователей. Количество новых пользователей увеличивается в геометрической прогрессии. И это только в первый год нашей работы.
- В системе представлено более 6 000 000 нормативных документов и судебной практики. Причем как арбитражных судов, так и судов общей юрисдикции.
- Ежедневно ресурс посещает более 30 000 пользователей.
- Каждому пользователю доступен ряд сервисов для результативной работы с документами. Среди них удобный поиск и сортировка результатов, возможность добавить НПА в избранное, оставить комментарий ко всему документу или к его части, общение и обмен документами с другими пользователями и многое другое.

- Приложение для iPhone за полгода скачало около 50 000 человек.
- Приложение для iPad за 2 месяца – 30 000, и оно продолжает оставаться в топе среди самых полезных программ в appstore.

Что в планах

- Наладить с импортерами данных автоматическую выгрузку нормативных актов. Уже сейчас к нам обращаются различные ведомства и учреждения с предложениями организовать автоматическую выгрузку.
- Также мы готовы стать единым центром доступа к нормативным актам и предоставить API для разработчиков и различных бизнес-решений, где востребованы нормативные акты.
- Предоставить профессиональным справочным системам доступ к полной базе документов.

SOPHIA: система семантического поиска и анализа текстовых коллекций – опыт поиска в коллекции правовых документов США

В. Ю. Добрынин,
А. А. Матвеев*

Введение

Система SOPHIA [2] основана на применении алгоритма выделения тем из корпуса документов и последующей кластеризации (Contextual Document Clustering, CDC [3]), разработанного в результате сотрудничества между СПбГУ (факультет прикладной математики – процессов управления) и Университетом Ольстера (Северная Ирландия, Соединенное Королевство) в 2003 году. После ряда лет исследований с целью коммерциализации проекта в 2007 году был создан стартап Sophia Search Ltd. (<http://www.sophiasearch.com>).

Кластеры документов, порождаемые в процессе работы CDC, можно интерпретировать как дискурсы, порожденные различными дискурсивными сообществами (профессиональными группами). Различные дискурсы характеризуются наборами тем, обсуждаемыми в соответствующих дискурсивных сообществах, стилями, лексическими особенностями (терминология, жаргон) [1].

Метод CDC основан на анализе коллекции текстовых документов, в процессе которого происходит выявление жаргонизмов и терминологии, специфичной для различных дискурсивных сообществ. При этом используются методы теории информации, позволяющие отделить жаргонизмы и терминологию от менее специфических слов. Контексты выделенных терминов (на уровне всего корпуса документов) используются в качестве аттракторов кластеров, объединяя тексты, порожденные соответствующим дискурсивным сообществом.

* *Добрынин Владимир Юрьевич*, к. ф.-м. н., доцент кафедры технологии программирования факультета прикладной математики,

Матвеев Андрей Анатольевич, к. ф.-м. н., и. о. зав. отдела интеллектуальной собственности и трансфера технологий, Санкт-Петербургский государственный университет.

Построение кластеров документов обеспечивает возможность выполнения одного из вариантов семантического поиска – поиска, основанного на кластерах. В отличие от обычного поиска по ключевым словам, в рамках которого пользователь получает список всех релевантных документов (содержащих слова запроса), где различные темы перемешаны, SOPHIA предъявляет список кластеров, релевантных запросу. Пользователь выбирает кластер для более детального анализа и может просматривать содержащиеся в нем документы, релевантные как в обычном смысле (по наличию слов из запроса), так и семантически (могут не содержать слов из запроса, но семантически быть близкими релевантным документам). В отличие от систем, выполняющих кластеризацию нескольких сотен документов, выбранных из результата поиска по ключевым словам [11], SOPHIA выполняет кластеризацию всех документов коллекции на этапе индексирования и использует эту структуру на этапе представления результатов пользователю.

CDC был протестирован на стандартных тестовых коллекциях (Reuters-21578, Reuters-RCV1, OHSUMED) [4-10], а также применялся при кластеризации больших коллекций документов в реальных приложениях: рефераты патентов – 4 500 000 документов, рефераты статей из области биомедицины (Medline) – 18 000 000 документов.

В данной работе описывается пример применения системы SOPHIA для поиска

Описание метода

В соответствии с вышеизложенными понятиями дискурса и дискурсивного сообщества важной проблемой является задача автоматического выявления жаргонизмов и терминологии в больших коллекциях текстовых документов.

Для поиска таких термов выполняется построение контекстов для всех слов словаря коллекции, за исключением очень редких и очень популярных. Под контекстом слова понимается распределение вероятностей всех слов, которые встречаются совместно с данным словом в одном документе. Иными словами, контекст слова z определяется, как:

$$p(y | z) = \frac{\sum_{x \in X(z)} tf(x, y)}{\sum_{x \in X(z), t \in Y} tf(x, t)},$$

где $p(y | z)$ есть вероятность слова y в контексте слова z , $tf(x, y)$ есть частота встречаемости слова y в документе x , $X(z)$ есть множество всех документов, содержащих слово z , и Y есть словарь коллекции.

Слова, специфические для отдельных сообществ, должны иметь контексты с относительно невысокой энтропией:

$$H(Y|z) = -\sum_y p(y|z) \log(p(y|z))$$

Выбор таких слов основан на вычислении энтропии всех построенных контекстов с учетом частоты встречаемости слов в коллекции. Учет частоты встречаемости слова связан с тем, что сообщества могут быть представлены в данной коллекции как большим, так и малым числом документов и учет одной только энтропии приведет к преимущественному выделению слов, специфических для малых сообществ. Множество всех слов Y' (за исключением очень редких и очень популярных) разбивается на заданное число r непересекающихся подмножеств:

$$Y' = \bigcup_i Y_i$$

$$Y_i = \{z : z \in Y, df_i \leq df(z) < df_{i+1}\}$$

$$i = 1..r$$

где параметры Z_i разбивают интервал частот документов для слов коллекции на r интервалов, порождающих разбиение слов на r непересекающихся подмножеств.

Последним этапом является выбор заданного числа N слов с относительно малой энтропией из каждого подмножества слов пропорционально мощности подмножества. Из подмножества слов Z_i выделяется подмножество Z_i , обладающее следующими свойствами:

$$|Z_i| = \frac{N \cdot |Y_i|}{\sum_{j=1..r} |Y_j|},$$

$$z_1 \in Z_i, z_2 \in Y_i - Z_i \rightarrow H(Y|z_1) \leq H(Y|z_2)$$

Иллюстрация применения системы SOPHIA

В целях иллюстрации используется коллекция англоязычных документов, посвященных налоговому законодательству США. Эта коллекция содержит несколько сотен тысяч документов. Более детальное описание коллекции не приводится в связи с тем, что доступ к ней был получен в рамках коммерческого проекта.

В качестве запроса было выбрано словосочетание “visiting professor” в связи с тем, что вопросы налогообложения для данной категории граждан в свое время представляли определенный интерес для авторов. Всего было найдено 32 документа, содержащих указанную фразу буквально (при поиске по фразам стемминг не используется). Первая страница результатов приведена

на рис. 1. Видны описания первых 5 релевантных кластеров, содержащих по крайней мере один релевантный документ (всего имеется 15 релевантных). Для каждого кластера указаны:

- число релевантных документов в кластере;
- динамическое описание кластера (названия нескольких релевантных документов);
- статическое описание кластера (автоматически выделенные фразы, отражающие содержание кластера без привязки к конкретному запросу).

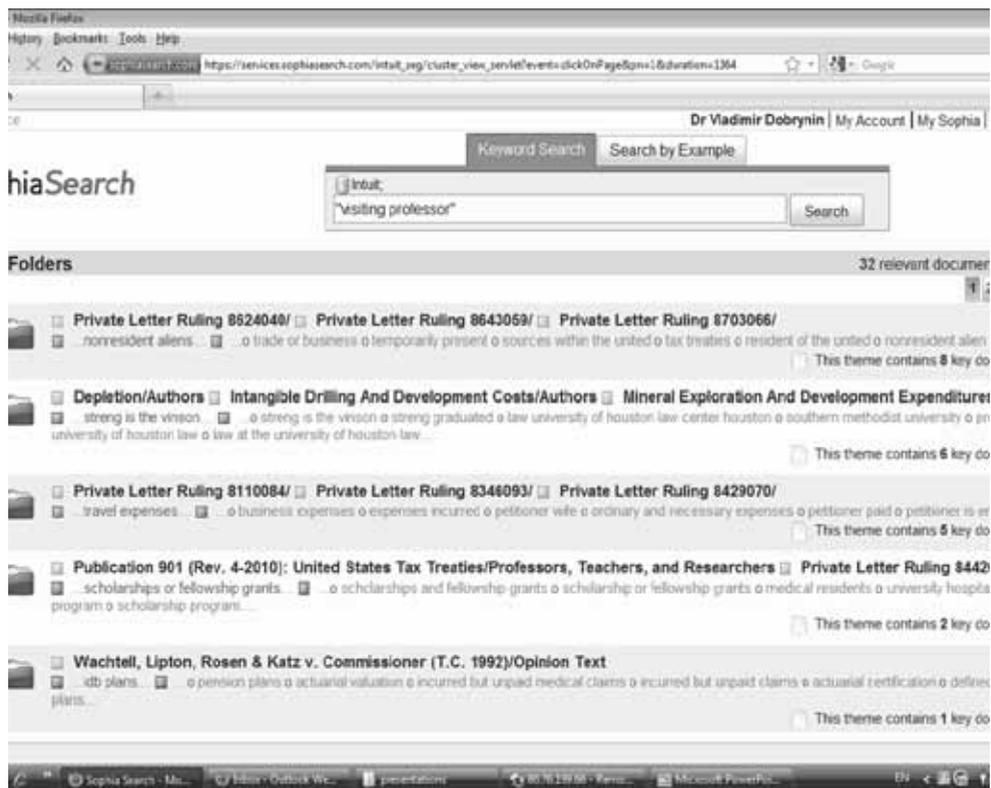


Рис 1. Релевантные кластеры

В таб. 1 приведены статические описания первых 5 кластеров и метки, которые мы назначили этим кластерам для удобства.

Метки и статические описания первых пяти кластеров

№	Метка кластера	Статическое описание	Число релевантных документов
1	иностранцы-нерезиденты	nonresident aliens ■ trade or business ■ temporarily present ■ sources within the united ■ tax treaties ■ resident of the united ■ nonresident alien engaged	8
2	профессор юриспруденции	streng is the vinson ■ streng graduated ■ law university of houston law center houston ■ southern methodist university ■ professor of law university of houston law ■ law at the university of houston law	6
3	расходы	travel expenses ■ business expenses ■ expenses incurred ■ petitioner wife ■ ordinary and necessary expenses ■ petitioner paid ■ petitioner is entitled	5
4	гранты	scholarships or fellowship grants ■ scholarships and fellowship grants ■ scholarship or fellowship grants ■ medical residents ■ university hospital ■ residency program ■ scholarship program	2
5	пенсионные планы	idb plans ■ pension plans ■ actuarial valuation ■ incurred but unpaid medical claims ■ incurred but unpaid claims ■ actuarial certification ■ defined benefit plans...	1

Далее приведен анализ содержимого первых четырех кластеров, включая как релевантные документы (содержащие буквально фразу запроса), так и семантически релевантные документы (не содержащие указанной фразы). В качестве иллюстрации приведены рис. 2, 3 и 4, содержащие соответственно образы экрана со списком релевантных документов из первого кластера, с текстом первого релевантного документа из первого кластера и списком семантически релевантных документов. Более детальная информация о содержании первых четырех кластеров представлена в таб. 2.

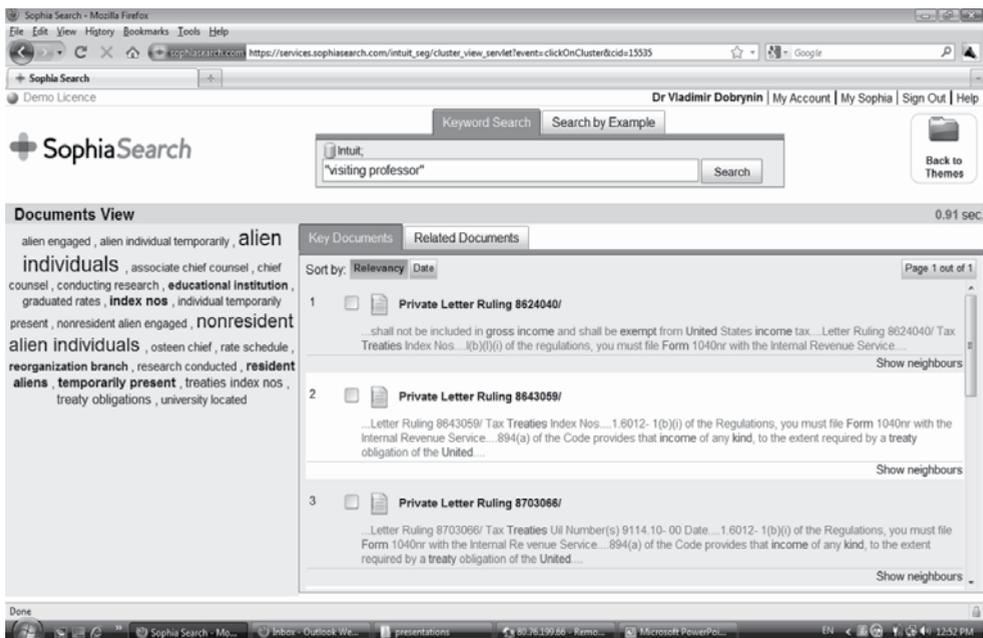


Рис 2. Релевантные документы из первого кластера

Рис. 2 иллюстрирует содержимое первого кластера (иностранцы-нерезиденты). Облако тегов составлено из автоматически выделенных фраз, отражающих содержание релевантных документов. Отмечая любой из тегов, пользователь сужает область релевантности – выводятся только релевантные документы, содержащие выделенный тег. Для каждого документа приводится его заголовок и автоматически построенный реферат (из фраз, входящих в документ). Некоторые слова, выделенные в реферате красным цветом, должны помочь пользователю понять смысл документа.

На рис. 3 приведен текст первого релевантного документа из первого кластера. Красным отмечены автоматически выделенные слова, характеризующие смысл документа. Синим цветом отмечена фраза-запрос.

На рис. 4 приведен список семантически релевантных документов для первого кластера.

В таб. 2 содержится анализ содержимого первых четырех кластеров.

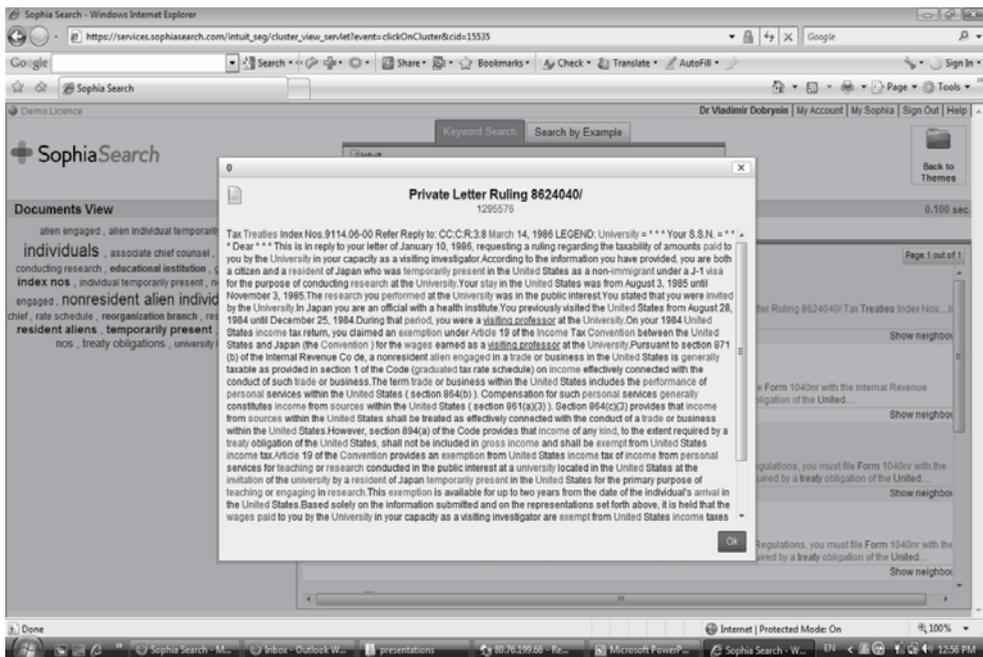


Рис. 3. Первый релевантный документ из первого кластера

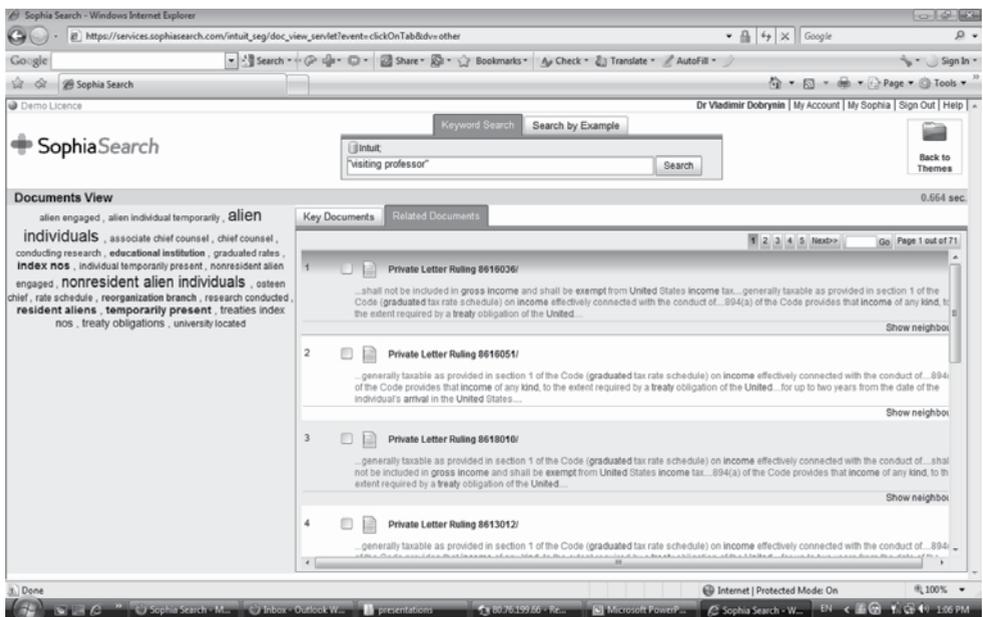


Рис. 4. Список семантически релевантных документов для первого кластера

Содержание ряда релевантных и семантически релевантно документов из первых четырех кластеров

Номер и тег кластера	Число релевантных документов	Число семантически релевантных документов	Тип документа	Содержание документа
1	2	3	4	5
1. иностранцы-нерезиденты	8	около 700	1-й релевантный	<ul style="list-style-type: none"> • Нерезидент из Японии • Приглашенный исследователь в США • Ранее уже работал в США как приглашенный профессор • Существует соглашение между США и Японией о подоходном налоге • Работа выполняется в университете США в общественных интересах • Освобождение от подоходного налога на 2 года
			2-й релевантный	<ul style="list-style-type: none"> • Нерезидент из Японии • Приглашенный профессор в США • Ранее уже работал в США • Существует соглашение между США и Японией о подоходном налоге • Работа выполняется в университете США в общественных интересах • Освобождение от налога на 2 года. Для получения нового освобождения необходимо покинуть США на 1 год

1	2	3	4	5
			1-й семантически релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> • Нерезидент из Японии • Приглашенный (на 3 года) исследователь в США • Ранее не работал в США • Существует соглашение между США и Японией о подоходном налоге • Работа выполняется в университете США в общественных интересах • Освобождение от налога на 2 года. Доход, полученный в 3-й год, подлежит налогообложению
2. профессор юриспруденции	6	34	1-й релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> • Профессор юридической школы из университета Кентукки • Ранее был приглашенным профессором в другом университете • Автор ряда книг в области налогообложения
			2-й релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> • Данные о том же профессоре, что и в 1-м документе • Документы отличаются только названием
			1-й семантически релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> • Профессор юридического центра университета Хьюстона • Нет данных о его публикациях
3. расходы	5	около 2000	1-й релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> • Временная работа приглашенным профессором в другом университете в США • Дополнительные расходы на перезд, питание, аренду жилья • Желает получить освобождение от налогов на эти расходы, не претендуя на освобождение от налогов на расходы по содержанию жены и детей

1	2	3	4	5
				<ul style="list-style-type: none"> Освобождение от налогов возможно на такие расходы, как: аренда жилья, питание, прачечная, транспортные расходы (от места временного проживания до места временной работы) Профессор из США получил временную работу в качестве приглашенного профессора в Европе <ul style="list-style-type: none"> Уезжает на срок менее 1 года с женой Налоги с доходов в Европе следует платить в США Освобождение от налогов на транспортные расходы, питание и проживание на время дороги в Европу и обратно. Нет освобождения от налогов на любые расходы во время каникул и любых расходов на жену
			2-й релевантный документ	
			1-й семантически релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> Профессор из США предполагает получить временную работу (visiting professorship) на 9 месяцев в другом университете в США Просит освобождения от налогов на расходы на еду, аренду жилья Освобождение от налогов возможно на такие расходы, как: аренда жилья, питание, прачечная, транспортные расходы (от места временного проживания до места временной работы). Хотя профессор переезжает на новое место с семьей, компенсация за расходы на аренду жилья возможна только в сумме, соответствующей стоимости аренды жилья на одного человека
гранты	2	около 570	1-й релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> Перечень стран, граждане которых освобождаются в США от подоходного налога, будучи приглашенными профессорами или учителями Для каждой страны приведены условия такого освобождения и сроки (2–3 года) России в этом списке нет

1	2	3	4	5
			2-й релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> • Налогоплательщик работал <u>приглашенным профессором</u> в течении 2 лет • На очередной учебный год получил награду за успешную работу • По закону США награды не включаются в налогооблагаемый доход при условии, что награжденный не должен выполнять впоследствии некоторую работу как условие получения награды • В данном случае профессор должен читать лекции в двух семестрах. Условий для освобождения от налога нет
			1-й семантически релевантный документ	<ul style="list-style-type: none"> • Подробное описание различных типов грантов и стипендий, которые могут быть полностью или частично освобождены от налогов • Для конкретного случая (медицинское образование) получатели стипендий освобождаются от уплаты налогов на суммы, выделяемые на оплату обучения, оборудования, книги. Расходы на проживание и питание облагаются налогом

Выводы

Приведенный пример иллюстрирует основные преимущества использования системы SOPHIA перед более традиционными в том случае, когда пользователь желает получить общее представление по интересующему его вопросу. В ответ на запрос “visiting professor” выявились три важные и релевантные темы, представленные в кластерах 1, 3 и 4 (кластер 2 не представляет интереса, так как содержит данные о профессиональной карьере американских профессоров юриспруденции).

Первая тема (тег «иностранец-нерезидент») касается иностранцев, прибывших на временную работу в один из университетов США по приглашению. Семантически релевантные документы не содержат фразы запроса, но представляют интерес, так как или касаются сходных случаев (visiting researcher) или содержат фразу-синоним (visiting professorship).

Третья тема (тег «расходы») касается запросов на освобождение от налога расходов, связанных с переездом к месту временной работы для граждан США.

Последняя из представленных тем (тег «гранты») затрагивает тему освобождения от налогов для грантополучателей.

Стоит отметить и тему 2 (тег «профессор юриспруденции»). Первые два найденных релевантных документа являются почти дубликатами (отличие только в заголовках). Это демонстрирует возможность применения системы SOPHIA для поиска дубликатов и почти дубликатов.

Литература

- [1] А. А. Кибрик. Модус, жанр и другие параметры классификации дискурсов. *Вопросы языкознания*, в печати, 2009.
- [2] Система анализа текстовых коллекций и поиска SOPHIA. <http://www.sophiasearch.com>
- [3] V. Dobrynin, D. W. Patterson, N. Rooney. Contextual Document Clustering. ECIR 2004, pages 167–180, 2004.
- [4] V. Dobrynin, S. K. Pham, D. Patterson, N. Rooney, M. Galushka: SOPHIA in Enterprise Track. TREC 2006.
- [5] V. Dobrynin, D. W. Patterson, M. Galushka, N. Rooney. SOPHIA: an interactive cluster-based retrieval system for the OHSUMED collection. In *IEEE Transactions on Information Technology in Biomedicine*, volume 9(2), pages 256–265, 2005.
- [6] D. Patterson, N. Rooney, M. Galushka, V. Dobrynin, E. Smirnova. SOPHIA-TCBR: A knowledge discovery framework for textual case-based reasoning. In *Knowl.-Based Syst.* Volume 21(5), pages 404–414, 2008.

- [7] D. W. Patterson, N. Rooney, V. Dobrynin, M. Galushka. Sophia: A novel approach for Textual Case-based Reasoning. IJCAI 2005, pages 15–20, 2005.
- [8] Niall Rooney, David W. Patterson, Mykola Galushka, Vladimir Dobrynin, Elena Smirnova: An investigation into the stability of contextual document clustering. In *JASIST*, volume 59(2), pages 256–266, 2008.
- [9] N. Rooney, D. W. Patterson, M. Galushka, V. Dobrynin. A relevance feedback mechanism for cluster-based retrieval. In *Inf. Process. Manage.* volume 42(5), pages 1176–1184, 2006.
- [9] N. Rooney, D. W. Patterson, M. Galushka, V. Dobrynin. A scalable document clustering approach for large document corpora. In *Inf. Process. Manage.*, Volume 42(5), pages 1163–1175, 2006.
- [10] Система кластеризации результатов поиска <http://search.yippy.com/>

SOPHIA: Analysis of a Legal Document Collection

Vladimir Dobrynin

The legal document collection was clustered into 659 clusters by Contextual Document Clustering algorithm. Interpretation of generated cluster structure based on concept of discourse community is presented.

Статистический анализ федеральных законов на основе баз данных правовой информации

*Н. В. Ткаченко**

Характерной чертой современной жизни являются новые информационные технологии, затронувшие все сферы деятельности человека. Не является исключением и юриспруденция: благодаря технологическим достижениям в практической юриспруденции используются не бумажные, а электронные тексты правовых актов. Есть мнение, что именно новейшие информационные технологии дают возможность оперативно обрабатывать и актуализировать гигантские массивы правовых данных. Однако справедливости ради стоит отметить, что технологические решения в настоящее время прежде всего облегчают работу правоприменителя (в широком смысле этого слова). Получение текстов правовых актов из баз данных правовой информации стало де-факто стандартом работы с ней, этим невозможно кого-либо удивить.

При этом наличие огромного массива правовой информации в электронном виде открывает широкие возможности для исследования законодательства Российской Федерации как системы, меняющейся во времени, что может оказаться весьма полезным в законотворческой деятельности. Для того чтобы заниматься развитием, улучшением какого-либо объекта, прежде необходимо понимать, что он из себя представляет. Еще лучше иметь объективные критерии для оценки качества объекта, используя которые можно задавать измеримые ориентиры для его изменения.

В настоящее время лидирующие базы данных правовой информации уже включают в себя федеральное законодательство, а также законодательство всех субъектов Российской Федерации, взаимосвязанное и систематизированное на единой методической основе в единые банки данных. Правовые акты классифицированы по единому классификатору, широкий набор

* *Ткаченко Наталья Викторовна*, руководитель производственного управления ООО «НПП «Гарант-Сервис-Университет».

реквизитов позволяет строить выборки, комбинируя различные поисковые критерии.

С использованием перечисленных возможностей было проведено статистическое исследование динамики федерального законодательства в период с 1994 по 2010 г., некоторые результаты которого представлены в настоящей работе.

Фактически этап статистического наблюдения, представляющий собой организованный по единой программе сбор данных об исследуемом объекте путем регистрации его существенных признаков (с целью получения первичной статистической информации), выполняет процесс создания базы данных правовой информации, включающий в себя: сбор нормативных правовых актов, их систематизацию, предметное индексирование согласно классификатору правовых актов, индексирование по иным критериям (дата принятия, принявший орган, год акта и проч.).

На приведенном ниже графике 1 отражена динамика изменения количества федеральных законов, принимаемых ежегодно.

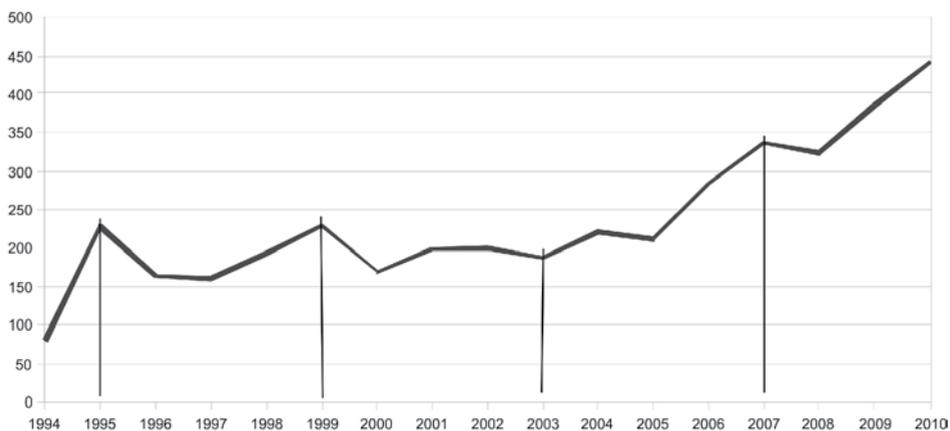


График 1

Из представленной диаграммы видно, что локальные максимумы количества федеральных законов наблюдались в 1995 и 1999 гг. — заключительных годах работы Государственной Думы первого и второго созывов (под годом достижения локального максимума понимается год, в котором количество федеральных законов превышает количество федеральных законов, принятых в один или несколько предыдущих и последующих лет; аналогично под годом достижения локального минимума понимается год, в котором количество федеральных законов меньше количества федеральных законов, принятых в один или несколько предыдущих и последующих лет). Заключительный год работы Государственной Думы третьего созыва (2003) не показал локального

максимума количества принятых федеральных законов за время ее работы. При этом заключительный год работы Государственной Думы четвертого созыва уже вновь продемонстрировал локальный максимум количества принятых законов, что, возможно, объясняется не повторением тенденций работы Думы 1–2-го созывов, а общей тенденцией к увеличению принимаемых ежегодно федеральных законов, что наглядно отражено на графике 1. Преобладающая тенденция к увеличению количества принятых законов в заключительный год работы Государственной Думы очередного созыва может иметь простое логическое объяснение: несмотря на обеспеченную работой аппарата Государственной Думы непрерывность деятельности, депутаты стремятся там, где это возможно, завершить процедуру принятия федеральных законов, рассмотрение проектов которых происходило в период действия их полномочий.

С использованием результатов предметной индексации федеральных законов в правовых базах данных облегчается анализ отраслевого законодательства. Предметная индексация позволяет сформировать всеобъемлющую картину отраслевого законодательства. При этом необходимо принять во внимание следующее. Нормативные правовые акты носят, как правило, комплексный характер. Один и тот же акт содержит нормы, относящиеся к различным отраслям законодательства. Например, Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»¹ содержит нормы, относящиеся к следующим отраслям: основы государственного управления (гл. 2–4, 6, 12, 13); хозяйственная деятельность (гл. 5–7, 10, 11); внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело (гл. 9); торговля (гл. 10, 11); здравоохранение (гл. 7); информация и информатизация (гл. 14); гражданское право (гл. 15). В силу этого обстоятельства в настоящей работе использован следующий принцип, применяемый при предметной индексации: если какой-либо акт относится к нескольким отраслям законодательства, его наличие должно быть учтено в каждой из них. Так, в приведенном примере Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» будет учтен в каждой из перечисленных выше рубрик классификатора правовых актов. Следует иметь в виду, что в результате применения этого принципа простое сложение полученных количественных данных по разным отраслям законодательства даст количество актов, существенно превышающее реальное.

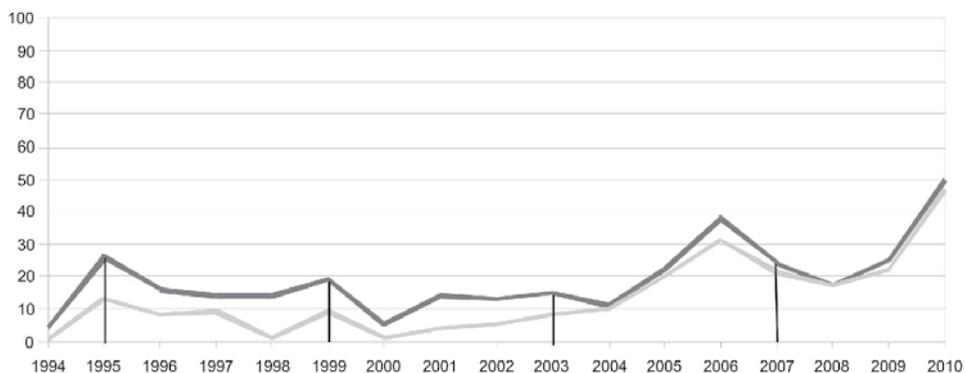
Также небезынтересно выявить соотношение общего количества новых федеральных законов, содержащих положения соответствующей отрасли законодательства, и количества среди них федеральных законов, являющихся нормативно-распорядительными: о введении в действие, о приостановлении действия, о ратификации, об утрате силы, об изменении и т. п., т. е. своего рода «индивидуальными в отношении нормативных». Наличие таких законов Г. Ф. Шершеневич описывает следующим способом: «...государственная

¹ СЗ РФ от 19 апреля 2010 г. № 16 ст. 1815.

власть иногда принимает в законодательном порядке меры, рассчитанные на один случай применения. Например, законодательное учреждение ассигнует некоторую сумму денег на помощь голодающей части населения, одобряет заграничный или внутренний заем, определяет приход и расход по государственному хозяйству (бюджет). Во всех таких случаях налицо законодательная форма, в которой проявляется воля органов государственной власти, но нет нормы права, поэтому такие акты законодательной власти можно назвать законами в формальном смысле»¹.

Далее такие акты будем называть «формальными федеральными законами». В целях настоящего исследования к формальным федеральным законам также отнесены и федеральные законы об изменениях: они также рассчитаны на однократное применение, которое заключается в изменении уже действующего либо уже принятого, но не вступившего в силу закона. Количество формальных федеральных законов в той или иной отрасли законодательства характеризует преобладающую в конкретной отрасли законодательства законодательную политику. Законодательную политику, при которой количество формальных законов превышает половину от всех принимаемых, будем называть «политикой изменений»; законодательную политику, при которой количество формальных законов не превышает половины от общего количества принимаемых законов, будем называть «политикой принятия новых актов» соответственно.

Приведу несколько примеров различных правовых политик в разных отраслях законодательства.



*График 2. Административные правонарушения.
Административная ответственность*

¹ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: Учебное пособие в 2 томах. (по изд. 1910–1912 г.) Т. 2 вып. 2, 3, 4. М.: Издательство «Юридический колледж МГУ», 1995. 362 с., стр. 15–16.

Верхняя кривая отражает общее количество федеральных законов, содержащих положения об административных правонарушениях и административной ответственности по годам, нижняя – количество среди них формальных федеральных законов.

В целом изменение количества новых федеральных законов рассматриваемой отрасли законодательства по годам подчиняется тем же правилам, что и общее количество федеральных законов, представленное на графике 1. Это можно признать закономерным: новые законы – новая административная ответственность.

При этом из графика видно, что до 2004 г. общее количество новых Федеральных законов рассматриваемой отрасли законодательства примерно вдвое превышало количество формальных федеральных законов. Начиная с 2004 г. наблюдается тенденция сближения количества вновь принимаемых законов и формальных законов. Таким образом, можно говорить об изменении начиная с 2004 г. законодательной политики в развитии рассматриваемой отрасли законодательства с замены на принятие новых актов. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ введен в действие с 1 июля 2002 г.¹, в связи с этим невозможно утверждать, что принятие названного федерального закона немедленно повлекло за собой изменение законодательной политики в рассматриваемой отрасли. Однако именно с 2002 г. доля формальных федеральных законов общем массиве вновь принятых федеральных законов, относящихся к рассматриваемой отрасли законодательства, начала увеличиваться.

В целом поведение кривых следует поведению кривой на графике 1, то есть является следствием общей активности по приятию федеральных законов. Преобладающая законодательная политика в области законодательства о налогах и сборах на протяжении всего периода исследования – политика изменения (на диаграмме представлено лишь одно отклонение в сторону политики принятия новых актов – в 1995 г.). На графике 3 выделяется локальный минимум, достигнутый в 2000 г. Можно предположить, что это связано с завершением реформы налогового законодательства: с 1 января 1999 г. вступила в силу часть первая Налогового кодекса²; 5 августа 2000 г. принята часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации³. Увеличение количества актов законодательства о налогах и сборах в последующие годы, по-видимому, является отражением качества принятых первой и второй частей Налогового кодекса.

¹ СЗ РФ от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1.

² Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ – СЗ РФ от 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3824.

³ Федеральный закон № 117-ФЗ – СЗ РФ от 7 августа 2000 г. № 32. Ст. 3340.

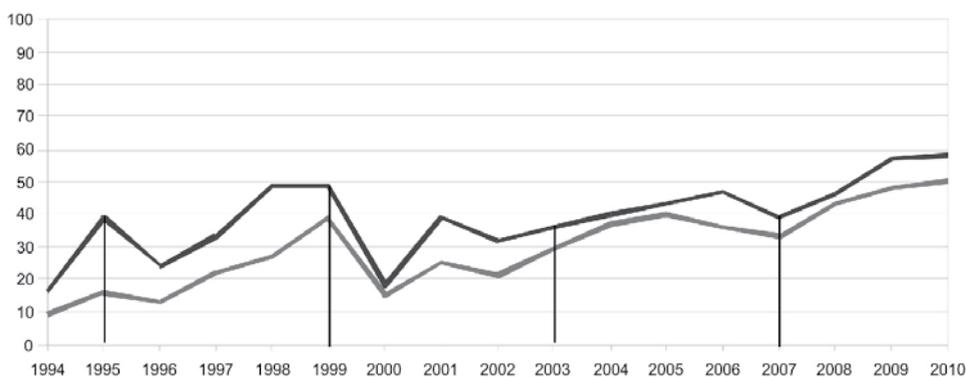


График 3. Налоги и сборы

Приведенные описанным выше способом исследования основных отраслей законодательства Российской Федерации показали следующее.

Преобладающей правовой политикой на отрезке от начала периода исследования до 2000–2001 г. в подавляющем большинстве рассмотренных отраслей федерального законодательства являлась политика принятия новых актов. Начиная с 2000–2001 гг. ярко выражено преобладание правовой политики изменений во всех рассмотренных отраслях законодательства.

Такую картину можно объяснить, если рассматривать законодательство Российской Федерации как систему. М. Н. Марченко¹ указывает, что правовую систему, как и другие системы, характеризует целостный характер, проявляющийся в высокой организованности, связности, упорядоченности их структурных элементов. Представляется справедливым подход М. Н. Марченко: «Вполне очевидным является то, что уровень целостности правовой системы переходного периода – периода ее становления и первоначального развития, каковой официально считается правовая система постсоветской России, а priori будет ниже уровня целостности этой системы всех последующих этапов ее эволюции... Аналогичным образом обстоит дело и с другими «системными правовыми объектами», в частности с системой законодательства, уровень целостности которой на начальных этапах развития этой системы неизбежно будет гораздо ниже, чем уровень ее целостности на последующих этапах, а также уровень целостности каждого из формирующих ее элементов – нормативно-правовых актов».

Картина, выявленная описанным исследованием, демонстрирует процессы, направленные на первоначальное создание и последующее совершенствование, повышение целостности системы законодательства Российской Федерации: на первом этапе происходит накопление правовых норм

¹ Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. – М.: Проспект, 2009. 400 с., стр. 260–261.

с одновременной их взаимоувязкой; на втором (условно начиная с 2000—2001 гг.) происходит развитие системы законодательства в результате ее взаимодействия с экономической, социальной системой, системой общества в целом в виде изменений законодательства.

Базы данных правовой информации представляются своеобразным зеркалом законодательства Российской Федерации, которое позволяет выявлять различные происходящие в нем процессы, что может стать полезным материалом при принятии решений о его направлениях развития.

О концепции справочно-правовых систем

*М. Л. Поздняков**

Часто считается, что справочно-правовые системы конкурируют с бумажными документами. Однако это не так. С появлением справочно-правовых систем (СПС) качественный переход произошел в способах учета документации и возможностях поиска — от бумажных картотек к электронным. По сути, все СПС это в первую очередь поисковые системы, а они с бумагой не конкурируют¹. Произошло качественное развитие картотек как способов систематизации законодательного массива и возможности быстрого ориентирования в нем. Это означает, что **сутью СПС является способ организации юридических текстов**. Любая концепция СПС сводится к определению модулей выстраивания связей между ними и установлению иерархии. До сих пор этот участок выстраивается как повторение официальной правовой доктрины с иерархией нормативно-правовых документов.

Возможности, предоставленные СПС в навигации по законодательному массиву, на порядок превосходят возможности предшествующих поисковых систем (картотек, списков). Здесь возникает вопрос о том, что либо СПС были ответом на рост законодательного массива, либо СПС обеспечили возможность бурного расширения законодательства. Есть ряд аргументов в пользу как первого так и второго тезиса.

* *Поздняков Михаил Львович*, научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

¹ До сих пор нет принципиально иного способа представления правовой информации, кроме как текст. Нельзя считать принципиальным отличием то, что в одном случае это текст, напечатанный на бумаге, а в другом — это изображение на экране монитора. Принципиальным отличием можно было бы считать такое предоставление информации, которое невозможно воспроизвести на бумаге, например, звук или какие-либо 3D схемы. Однако пока рано говорить о том, что этот способ подачи информации более актуальный, нежели традиционный текст.

Проблемы организации поиска в СПС сводятся к:

- оптимизации использования уже существующих реквизитов документов;
- формированию понимания реальной архитектуры юридических текстов.

Первый путь, хотя и не исчерпан (есть множество полей, которые могут быть задействованы дополнительно), но не позволяет говорить о возможности выхода на качественно новый этап. Просматривается перспектива стагнации, феномен усреднения СПС по содержанию. В этих условиях является актуальным переоценка концепции СПС.

В настоящее время имеет место феномен отставания юридической науки от реальной ситуации. Сегодня стирается грань между официальным текстом (законом) и неофициальным (инструкции, неофициальные разъяснения, научное сообщение, мнение). Утрачивается такая характеристика, как официальный характер письменного текста. Закон выступает скорее формой, которая наполняется быстро меняющимся содержанием – это и судебная практика, и толкования заинтересованных участников, и подзаконные акты, что существенно изменяет содержание закона. Нормы не действуют напрямую, их воздействие на реальность опосредовано множеством интерпретаций, которые создают более детальное уникальное прочтение. Правовая норма предполагает акт толкования, после которого возникает действие. Исполнение возможно только состоявшегося толкования, а не нормы закона. Удобство и быстрота замены и редактирования контента, которые предоставляют СПС, выступают условием к снижению требований как к самой процедуре толкования, так и ко всей законотворческой деятельности. Всегда можно вернуться и пересмотреть суждение. Процесс законотворчества стал иным. Это уже не формулирование универсальных правил, а своеобразный непрерывающийся диалог с обществом. Под большим вопросом содержание этого диалога. Либо он предполагает воздействие на деятельность людей, либо он является сугубо медиапродуктом и не предполагает прямого воздействия на деятельность. То, что называется правоприменительной деятельностью, исходит от различных толкований, которые только отталкиваются от текста законов, но, в сущности, самостоятельны.

В связи с этим необходим пересмотр ряда теоретических положений юридической науки, в первую очередь в части, регламентирующей такие понятия, как «правовая норма», «законотворчество», «источник права». В силу консерватизма данной отрасли возможно, что пересмотр концепции СПС произойдет при отсутствии научной легитимизации представлений о природе юридических текстов.

Интенсивность, с которой происходит насыщение СПС письменными текстами, и их взаимосвязанный характер (иное уже просто невозможно)

позволяет утверждать, что **идет создание единого гипертекста**. Постоянно происходит как ревизия имеющихся текстов, так и появления множества новых документов.

Задачей СПС уже является не размещение официальных текстов (законов), а установление и своевременное обновление связей между множеством мнений и толкований. На первый план выходит не сама правовая норма, а авторитетные мнения о ней. Это существенно отличается от классического понимания нормативно-правового акта как основного кирпичика правовой реальности. Наличие возможности гиперссылок повлекло создание размытых законодательных текстов, которые сами по себе не могут действовать и нуждаются в массе пояснений и дополнений. Масса отсылочных норм (не только прямых, а предполагаемых – информация к документу, статье, части) создает единый гипертекст, и стираются границы между текстами (как между нормативными, так и авторскими). Они врастают друг в друга. Влиять на практику может текст, который не имеет атрибутов НПА, и наоборот, что совершенно игнорируется официальной юридической наукой. Необходимо пересмотреть само понимание структуры законодательства и его элементов.

Одним из недостатков современных СПС является их пассивность, отражательная функция (модель зеркала). Сейчас происходит медленный переход от состояния объекта к состоянию субъектности (авторские разъяснения, справочники, подготовленные работниками СПС). Будущее связано с формированием СПС как центрального субъекта правовой реальности. Востребованность, а соответственно и **роль информационного ресурса, специализирующегося на обеспечении доступа к правовым текстам, со временем будет приближаться к роли судов**. Воздействие суда на поведение граждан определяется как решением по конкретному делу, так и созданием (либо поддержанием) актуальности некой правовой позиции. В условиях роста нормативных регламентаций увеличивается число правовых позиций и толкований. На первый план выходит уже не просто обеспечение доступа к имеющимся мнениям по какому-либо вопросу, а выстраивание их иерархии. В перспективе способ организации текстов и установление связей между блоками становится важнее, чем судебная практика, которая будет сводиться на уровень производства массива исходных данных. Он потом будет перерабатываться, а актуальность каждого элемента будет определяться местом нахождения в СПС. Процесс размывания официальных позиций по иерархии нормативно-правовых текстов, который происходит сейчас в связи с повышением роли судебной практики, является фундаментом, на основе которого будет происходить последующая эволюция правоприменительной деятельности.

Организация доступа к правовой информации в органах внутренних дел

*А. В. Дюков**

На протяжении последних 10 лет Министерством внутренних дел Российской Федерации большое внимание уделялось информационно-правовому обеспечению деятельности его подразделений. В рамках реализации мероприятий программы МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел» создана автоматизированная система правового информирования.

Сегодня в практическую деятельность сотрудников органов внутренних дел внедрен целый ряд автоматизированных систем правового назначения: специализированные территориально распределенные автоматизированные системы «Юрист»¹ и «Юрист-Регион»², автоматизированные информационные системы «Мониторинг»³, «Иск»⁴, «Сопровождение проектов нормативных правовых актов и планов правоподготовительных работ»⁵.

Создание этих систем базировалось на формировании информационных потоков, обработка и анализ которых позволяют формировать управляющие воздействия, направленные на повышение эффективности правовой работы, в результате чего была построена модель подсистем информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел, которая состоит из трех основных контуров.

Первый контур информационных подсистем решает задачи своевременного доведения правовых актов, регулирующих сферу внутренних дел, до

* Дюков Андрей Владимирович, к. ю. н., начальник Центра правовой информации МВД России.

¹ Далее – СТРАС «Юрист».

² Далее – СТРАС «Юрист-Регион».

³ Далее – АИС «Мониторинг».

⁴ Далее – АИС «Иск».

⁵ Далее – АИПС «Сопровождение проектов НПА».

каждого руководителя и сотрудника органов внутренних дел, военнослужащего внутренних войск, а также разъяснения их требований.

К ним относятся справочные правовые системы общего пользования, содержащие законодательные и подзаконные акты Российской Федерации. За 2009–2010 гг. до 100 тысяч возросло количество сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и военнослужащих внутренних войск МВД России, имеющих доступ к справочным правовым системам общего пользования. Как пример: «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс».

Также в первый контур входит автоматизированная система «Юрист», содержащая ведомственные нормативные правовые акты и иную правовую информацию. Она функционирует во всех территориальных подразделениях системы МВД России, а доступ к ней имеют более 62 тысяч сотрудников и военнослужащих. СТРАС «Юрист» состоит из автоматизированных информационно-поисковых систем «Нормативные правовые акты МВД России», «Судебная практика», «Юридические консультации» и «Международные договоры и соглашения», и в общей сложности в ней находится более 14 тысяч документов, в том числе свыше 10 тысяч ведомственных нормативных правовых актов.

СТРАС «Юрист» представляет собой удобное справочно-поисковое средство работы с правовой информацией, полнотекстовую базу данных, содержащую открытые нормативные правовые акты МВД России в актуальном состоянии, международные акты по линии МВД России, материалы консультационного характера и правоприменительной практики по интересующим сотрудников вопросам, решения и определения Европейского Суда, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, относящиеся к МВД России, которые связаны между собой логическими и гипертекстовыми ссылками.

Система ежедневно пополняется новыми документами, и еженедельно файлы пополнения направляются по электронной почте во все подразделения системы МВД России.

За последние годы СТРАС «Юрист-Регион» также получила широкое распространение. Система включает в себя 83 автоматизированные информационно-поисковые системы «Правовые акты МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации» и «Правовые акты Главного командования внутренних войск», которые функционируют во всех субъектах Российской Федерации и региональных командованиях внутренних войск МВД России. В настоящее время этими системами пользуются более 47 тысяч сотрудников и военнослужащих внутренних войск МВД России. На федеральном уровне системы объединены в единый банк данных СТРАС «Юрист-Регион», который насчитывает свыше 30 тысяч правовых актов.

Система предназначена для создания в каждом МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации региональной автоматизированной информационно-поисковой системы правовых актов, издаваемых данными подразделениями, что позволило аппаратам МВД, ГУВД, УВД перейти на ведение систематизированного учета правовых актов в автоматизированном режиме и оперативно доводить их требования до своих территориальных подразделений.

Внедрение таких автоматизированных систем способствовало повышению оперативности доведения и разъяснения требований нормативных правовых актов, регламентирующих сферу внутренних дел.

Это особенно актуально сегодня после вступления в силу Федерального закона «О полиции». В связи с проводимой реформой органов внутренних дел на первое место выдвигаются задачи по пропаганде правовых знаний, изучению и соблюдению требований Конституции и нормативных правовых актов, регламентирующих сферу внутренних дел, а также проведению регулярных проверок знаний этих требований сотрудниками органов внутренних дел.

Второй контур информационных подсистем предназначен для осуществления обратной связи вышестоящих органов с руководителями и сотрудниками органов внутренних дел для получения информации о практике применения правовых актов и предложений по их совершенствованию.

Для автоматизации этого процесса используется АИС «Мониторинг». В 2010 г. завершена разработка ее дополнительного модуля «Правовая экспертиза», что позволяет автоматизировать процесс проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

В 2009–2010 гг. субъектами правового мониторинга осуществлялась деятельность по сбору, обобщению и анализу информации о состоянии и практике применения в Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих сферу внутренних дел, с целью оценки эффективности их реализации и выработки предложений по их совершенствованию.

Система позволяет решать две задачи. Первая – это сбор информации по совершенствованию нормативно-правовой базы, который осуществляется от низовых подразделений районного уровня к вышестоящим, как по электронной почте, так и в режиме реального времени. Таким образом, за короткий период времени на федеральном уровне формируется централизованный банк данных, который содержит в себе сведения о наличии недостатков нормативно-правового регулирования и предложения по их устранению практически по всей совокупности нормативных правовых актов, используемых в деятельности МВД России.

Так, например, в результате проделанной работы в 2010 г. в федеральный банк данных поступило более 1400 предложений, направленных на совершенствование нормативной правовой базы, свыше 200 аналитических материалов

и 250 выводов диссертационных исследований, содержащих в себе предложения по совершенствованию законодательства. Сформулировано 152 предложения, направленных на устранение правовых пробелов в различных областях общественных отношений, затрагивающих сферу внутренних дел.

Результаты правового мониторинга, полученные от анализа нормативно-правовой базы в целом, позволяют выделить те нормативные правовые акты, которые впоследствии необходимо изучить более глубоко, так как по ним высказывается наибольшее количество предложений и замечаний.

Вторая задача – проведение анализа всего массива информации на предмет поиска одного интересующего нас недостатка нормативно-правового регулирования. Поиск может осуществляться одним специально обученным сотрудником, который имеет возможность одновременно анализировать как весь нормативно-правовой массив, так и конкретные нормы, регулирующие определенное направление деятельности.

Анализ осуществляется по заданным параметрам с использованием множества классификаторов и семантической настройке на предметную область. Для этого были созданы словари терминов, используемых в деятельности органов внутренних дел и употребляемых в нормативно-правовых документах, связи между различными терминами и понятиями, многоуровневые классификаторы, характеризующие различные аспекты деятельности, виды документов.

Система позволяет посредством двухмерного поиска находить непосредственные недостатки в нормативных правовых актах, к которым относятся пробелы, коллизии, морально устаревшие нормы, факты неисполнения предписаний судов об отмене того или иного акта и другие.

Третий контур информационных подсистем решает задачу по предоставлению правовой информации для анализа, прогнозирования, планирования и контроля за состоянием правового обеспечения организации и деятельности органов внутренних дел.

Указанная функция реализуется за счет автоматизированной системы «Сопровождение проектов нормативных правовых актов и планов правоподготовительных работ» и автоматизированной информационной системы «Иск».

Автоматизированная система «Сопровождение проектов нормативных правовых актов и планов правоподготовительных работ» представляет собой подсистему планирования и контроля на федеральном и региональном уровнях, обеспечивающую:

1. Ведение автоматизированного банка данных проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых и (или) сопровождаемых по инициативе и при участии МВД России.

2. Контроль за ходом правоподготовительных работ в подразделениях системы МВД России.

3. Формирование электронных контрольно-наблюдательных дел проектов нормативных правовых актов и иных информационно-справочных материалов.

4. Предоставление доступа к сведениям об участии МВД России в нормотворческой деятельности заинтересованным лицам с возможностью получения актуальной информации на всех стадиях разработки и (или) сопровождения проектов нормативных правовых актов.

Подсистемой статистической информации является АИС «Иск», которая обеспечивает централизованный учет исковых заявлений, относящихся к системе МВД России, и результатов их рассмотрения судами, а также реализацию норм, предписанных статьей 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, о предоставлении информации об исках, предъявленных к казне Российской Федерации, в Минфин России.

Сбор информации осуществляется в автоматизированном режиме от районного до федерального уровня, что позволяет оперативно анализировать состояние судебно-исковой работы в системе МВД России и вырабатывать управленческие решения, направленные на снижение количества удовлетворенных исков, предъявленных к системе МВД России.

Кроме того, система позволяет:

- осуществлять сбор, накопление и обобщение сведений об организации правовой работы, об участии в нормотворческой деятельности, о разрешении имущественных споров в претензионном порядке;
- создать автоматизированную методическую базу материалов по судебно-исковой работе; организовать сбор, обобщение и распространение передового опыта по данному направлению деятельности;
- создать постоянно действующую систему анализа законодательства с учетом судебной практики и выработки на его основе механизмов защиты интересов подразделений системы МВД России по отдельным категориям исков.

Созданный в единой информационно-телекоммуникационной сети органов внутренних дел портал «Правовое информирование» объединил все информационные ресурсы в единое целое и позволяет предоставить доступ к ним каждому сотруднику органов внутренних дел.

На портале предоставлен доступ к банкам данных о законодательстве России и зарубежных стран, методическим рекомендациям, аналитическим, справочным материалам по вопросам правовой работы. Совместно с компанией «КонсультантПлюс» создан банк данных «Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел», в котором документы представлены в графических копиях.

С целью доступа граждан к правовой информации на интернет-сайте МВД России (www.mvd.ru) и правоохранительном портале Российской Федерации

Федерации (www.112.ru) создан и поддерживается в актуальном состоянии аналогичный банк данных «Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел».

В заключение хотел бы отметить, что в системе МВД России созданы все условия доступа к правовой информации для надлежащей организации выполнения оперативно-служебных задач, поставленных перед сотрудниками органов внутренних дел.

Современные механизмы работы с правовой информацией в справочных информационно-правовых системах

*М. А. Сеницына**

Основные принципы систематизации законодательства в ИПС

Информационно-правовая система (ИПС) – это программное обеспечение, позволяющее работать с базами данных, содержащими различные виды правовой информации. ИПС может быть установлена на локальный компьютер или в офисную компьютерную сеть, может быть записана и использована на переносном устройстве (диск, флеш-карта). Современные технологии доступа к информации позволяют работать с ИПС через интернет-каналы.

ИПС позволяет производить поиск правовой информации, просматривать найденные документы, копировать и печатать их.

Разработчики ИПС систематизируют правовую информацию с целью обеспечения удобного поиска нужных документов, эффективного анализа найденной информации, использования этой информации в практической деятельности специалистов.

Основными принципами систематизации законодательства в ИПС являются:

- актуальность информации;
- идентификация и классификация правовых актов;
- установление связей между нормативными и подзаконными актами, между редакциями документов, между ссылающимися на документы дополнительными видами информации;
- юридическая обработка (типизация, определение действия/недействия);

* *Сеницына Марина Анатольевна*, заместитель исполнительного директора ЗАО «Кодекс».

- единообразии в формате представления информации о документах (статус, оглавление, дополнительные ярлыки, оперативная информация).

Только основываясь на указанных принципах, разработчики ИПС могут гарантировать качество предоставляемого пользователям доступа к нормативно-правовой информации в электронном виде.

С целью обеспечения эффективной систематизации законодательства в ИПС «Кодекс» компания выстроила и постоянно модернизирует сложную производственную цепочку, включающую несколько этапов:

- обеспечение достоверного источника информации (прямые договоры с государственными органами и другими разработчиками документов);
- автоматизированный процесс первичной обработки полученных документов (сверка, проставление атрибутов, классификация);
- технологически выверенные процессы юридической обработки документов;
- контроль качества всех производственных процессов;
- постоянный мониторинг замечаний и предложений пользователей.

Преимущества ИПС с точки зрения обеспечения доступа к нормативно-правовой информации

ИПС способна обеспечить доступ любого заинтересованного лица к необходимому (часто очень большому) объему правовых актов. На сегодняшний день информационный электронный фонд «Кодекс» составляет более 5 000 000 документов.

Только ИПС может оперативно предоставить любой правовой акт в актуальном виде. В правовые акты постоянно вносятся изменения и дополнения, издавать их заново чрезвычайно трудно. ИПС позволяет ознакомиться не только с текстом редакции, но и уяснить суть изменений, сравнив новую редакцию с предыдущей.

Благодаря информации, систематизированной специальным образом, ИПС обеспечивают быстрый и удобный поиск нужных документов и материалов. Поисковые механизмы постоянно совершенствуются, предлагая пользователям все более простые и удобные алгоритмы.

Главным преимуществом ИПС является возможность представления документов во взаимосвязи с другими документами и материалами. Чтобы уяснить правовое регулирование отдельного вопроса, важно не только познакомиться с основополагающим актом, но и изучить подзаконные акты, правоприменительную практику, комментарии и консультации по проблеме. В ИПС «Кодекс» это легко сделать с помощью гиперссылок и дополняющих документ ярлыков.

Поиск информации в ИПС

Современные ИПС обладают широкими возможностями для обеспечения эффективного поиска нужной правовой информации. С одной стороны, в ИПС используются привычные для пользователей Интернета алгоритмы простого поиска «в одной строке», с другой – ИПС учитывают специфику информации, которую ищут пользователи.

Воспользовавшись ИПС «Кодекс», пользователь как бы вступает в диалог с системой. На простой запрос (по номеру/дате документа) система выдает четкий и быстрый ответ в виде искомого документа. Если пользователь формулирует запрос в виде проблемы (например, обеспечение инвалидов ВОВ), ИПС включает систему подсказок, помогая правильно сформулировать запрос. В результатах поиска система информирует о наличии разных видов информации по запросу (законодательство, судебная практика, образцы документов, консультации) и предлагает обратиться к нужному.

Подсказки позволяют ознакомиться с актуальным справочным материалом, размещенным в системе. Такие справки дают возможность даже неопытному специалисту предварительно выбрать направление для решения своей проблемы, понять разные аспекты ее правового регулирования. Именно поэтому информационные системы «Кодекс» называются «Помощниками» («Помощник Юриста», Помощник Бухгалтера» и т. п.) и обеспечивают эффективную поддержку разных специалистов, работающих с правовой информацией в организациях.

Инструменты, предоставляемые ИПС для работы с правовой информацией

Сформулировав поисковый запрос, пользователь ИПС получает список документов и материалов для дальнейшего рассмотрения. При этом пользователь может использовать различный инструментарий по работе с этими выборками; к ним относятся: сортировка документов, дальнейшая их фильтрация, формирование папок и др. По итогам работы со списками документов и материалов пользователь останавливает свой выбор на отдельных документах и приступает к аналитической работе с ними.

В ИПС «Кодекс» работа с документами построена максимально просто и удобно. Документы можно анализировать на соответствие поисковому запросу – все слова запроса будут «подсвечены» в тексте и, если документ большой, в его оглавлении. При этом найденный поиском документ будет открыт сначала именно в том месте, где текст максимально релевантен запросу пользователя.

Анализируемый документ можно распечатать, сохранить в виде отдельного файла, скопировать части или целиком. К документу можно сделать закладку и обратиться к его изучению позже.

Однако основным удобством, предоставляемым ИПС для изучения правовой информации, является возможность анализировать документы в тесной связи с ссылающимися на них актами, судебной практикой, дополнительной справочной информацией. Такие ссылки можно получить как ко всему тексту документа, так и к отдельным главам, статьям, абзацам.

Юридическая обработка документов, помещаемых в ИПС, обеспечивает пользователя всей информацией о самом документе: его действии, вносимых изменениях, старых редакциях, особенностях вступления в силу и применения.

На сегодняшний день аналогов сервиса, позволяющего так же эффективно анализировать и использовать правовую информацию, как в информационно-правовых системах, нет. Полнота информации, достоверность, актуальность, поисковый сервис, юридическая обработка и правовой консалтинг — это те качества, которые сейчас высоко ценят пользователи информационно-правовых систем.

Технология предоставления доступа к текстам судебных документов в ГАС РФ «Правосудие»

*Е. Ю. Самков**

Одной из важных задач обеспечения доступа граждан, юридических лиц, органов государственной власти, общественных организаций к информации о деятельности судов является размещение в сети Интернет текстов судебных актов, вынесенных федеральными судами общей юрисдикции, с одновременным обеспечением своевременности и полноты публикуемых данных [1]. Основное требование, которое при этом должно соблюдаться, – конфиденциальность информации о персональных данных лиц, упоминаемых в судебных документах, которая может быть достигнута обезличиванием этих данных [2]. Обезличивание – не что иное, как обработка текста судебного акта с целью обеспечения безопасности граждан и соблюдения их прав, – процедура, связанная с поиском и заменой персональных данных отдельных участников судебного процесса обозначениями, которые не позволят их идентифицировать.

Существующая информационно-коммуникационная система ГАС «Правосудие» дает возможность внедрить технологию автоматизированного обезличивания и публикации текстов судебных актов. Для ввода и публикации данных о деле, а также текстов судебных актов на сайтах судов разработаны специализированные подсистемы, входящие в состав ГАС «Правосудие».

Подсистема «Судебное делопроизводство и статистика» обеспечивает ввод данных о делах и движении дел. Данные о делах передаются на сайты судов и отображаются с использованием модуля сопряжения сайта суда с базой данных судебного делопроизводства, входящего в состав подсистемы «Интернет-портал ГАС «Правосудие».

* *Самков Евгений Юрьевич*, и. о. заместителя директора – руководителя департамента, Федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-исследовательский институт «ВОСХОД».

Подсистема «Банк судебных решений (судебной практики)» занимается автоматизированным сбором и анализом судебных решений, а также формированием единого территориально распределенного банка судебных документов. По сути, эта подсистема является платформой, на основе которой внедрена предлагаемая технология. Публикация уже обезличенных судебных документов также может осуществляться с использованием подсистемы «Интернет-портал ГАС «Правосудие», которая обеспечивает доступ граждан к информации о деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации.

До начала обезличивания проводится подготовка данных в подсистемах «Судебное делопроизводство и статистика» и «Банк судебных решений». Ввод данных о делах и вынесенных судебных решениях осуществляется секретарями или помощниками судей.

Технология обезличивания и публикации текстов судебных актов состоит из несколько процессов:

- разметка персональных данных;
- проверка корректности выделения персональных данных;
- допуск документа к публикации;
- передача данных на сайт суда.

Первый процесс – это автоматизированное выделение персональных данных в текстах судебных документов. Под данный процесс разработан программный модуль автоматизированной обработки текста. На первом шаге при первом открытии документа происходит автоматическое выделение персональных данных в соответствии с установленными правилами обезличивания. Автоматически выделяются представленные категории персональных данных [3]:

- фамилия, имя, отчество;
- адреса;
- номера (документов, государственные регистрационные номера и т. д.);
- даты.

Обезличивание документа в автоматическом режиме не гарантирует автоматического выделения всех персональных данных и потому является частичным. Для полного обезличивания документа требуется ручная обработка. После проверки получившегося результата обезличивания имеется возможность дальнейшей ручной корректировки информации. Для обезличивания нетиповых случаев предусмотрена дополнительная категория персональных данных – иные данные.

Удобства в работе по обезличиванию персональных данных обеспечиваются реализацией следующих основных возможностей. При просмотре документа персональные данные помечаются цветом в соответствии

с легендой. Предусмотрены отдельные цвета для различных типов персональных данных и участников процесса. Реализованы такие возможности, как группировка участников процесса, настройка фразы обезличивания.

Проверка корректности выделения персональных данных и подтверждение результатов обезличивания осуществляется судьями. При этом им предоставляется возможность работать как с электронной версией обезличенного документа, так и с печатной копией. Модуль обезличивания предоставляет возможность предварительного просмотра документа как с подсветкой обезличенных участков документа, так и без нее, а также печати текста обезличенного документа. При необходимости последняя операция выполняется лицом, осуществляющим разметку персональных данных.

Для удобства контроля за ходом обезличивания и подготовки документов к публикации разработан набор статусов документов, отражающих реальный ход работ по их обезличиванию:

- «Документ не обработан» – с документом не производилось работ по подготовке его к публикации;
- «Пропущен через обезличиватель» – документ был обработан автоматическим обезличивателем, но не был проверен пользователем;
- «Документ в работе» – документ был проверен пользователем, но не до конца, и пока еще запрещен к публикации;
- «Разрешен для публикации» – документ можно опубликовать.

На завершающем этапе лицо, уполномоченное председателем суда, дает разрешение на публикацию текста судебного акта. Информация об этом фиксируется в базе данных, после чего тексты решений могут быть переданы на сайт суда.

На этапах проверки корректности разметки персональных данных и допуска документа к публикации реализованная технология обеспечивает возможность возврата документов на доработку. Для этого реализована возможность отмены публикации документа, а в особых случаях и удаления судебных решений.

Как только получено разрешение на публикацию всех документов дела, производится выгрузка текстов во внешнюю базу данных с одновременной заменой промаркированных персональных данных на заранее определенную фразу или слово, соответствующие определенному типу персональных данных. Внешняя база данных – это отдельная база данных, которая наполняется информацией, не содержащей персональные данные, и готовая для публикации. Далее осуществляется перенос внешней базы данных, содержащейся на внешнем носителе, из ведомственного контура, где циркулирует только служебная и конфиденциальная информация суда, в публичный контур ГАС «Правосудие» (на сайт суда).

Информация о деятельности каждого суда размещается в сети Интернет на сайтах судов, являющихся составной частью подсистемы «Интернет-портал ГАС «Правосудие». Сайты всех судов размещены на серверах Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и имеют унифицированную структуру, позволяющую размещать основную информацию о суде и его работе, информацию, связанную с рассмотрением дел в суде, тексты судебных актов, разъяснения, обобщения и обзоры по вопросам судебной практики.

Публикация обезличенных текстов судебных документов осуществляется в подсистеме «Интернет-портал» ГАС «Правосудие» на сайте конкретного суда, где было вынесено решение. Все документы публикуются в разделе «Судебные акты», общем для всех сайтов судов.

Модуль сопряжения сайтов судов с базой данных судебных решений имеет средства поиска судебных актов, просмотра аннотаций решений и карточек на дело, а также просмотра обезличенных текстов судебных актов.

Размещаемые на сайтах судов тексты судебных актов, обзоры судебной практики и прочая аналитическая информация, обеспечивающие открытость судебной системы, позволяют организациям, общественным объединениям, государственным органам, независимым экспертам, адвокатам, журналистам получать исходные данные, необходимые для своей профессиональной деятельности.

Для контроля за размещением судебных решений в сети Интернет разработаны средства мониторинга сайтов судов и контроля публикации на них судебных актов. Они позволяют отслеживать как наличие разделов «Судебные акты» на сайтах судов, так и работоспособность модулей сопряжения сайтов судов с базой данных судебных актов, включая возможность обобщения данных по субъектам Российской Федерации и Российской Федерации в целом.

Эти средства активно использовались Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации и его региональными органами на этапе внедрения указанной технологии и продолжают использоваться ими для оперативного контроля за ходом размещения судебных актов в сети Интернет.

Представленная технология на текущий момент представляет собой комплекс мер и программных средств для обработки документов, содержащих персональные данные, и может быть реализована в других автоматизированных информационных системах при наличии каналов связи, соответствующего программного обеспечения, а также подготовленных пользователей. Эта технология внедрена в рамках Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие» как в федеральных судах общей юрисдикции, так и на участках мировых судей.

1. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».
3. Федеральный закон от 28 июня 2010 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О персональных данных» и статью 15 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Технология создания нормативно-правовой информации в электронном виде и предоставления к ней доступа

*В. А. Алеев**

Настоящий доклад посвящен вопросам создания электронных фондов нормативно-правовых документов, технологиям предоставления доступа к этим фондам и методам поиска.

Не секрет, что эффективность деятельности любого государственного органа, будь то орган законодательной, исполнительной или судебной власти, зависит от возможности оперативно получать доступ ко всей необходимой нормативной информации. В свете общей информатизации и развития информационного общества остро встает вопрос создания архивов нормативно-правовой информации в электронном виде.

Однако цель создания данных архивов не ограничивается внутренним использованием — путем предоставления доступа к документам решается задача информирования о деятельности государственных структур. И если документы, появившиеся за последние 5–7 лет, как правило, изначально создавались в электронном виде, то хранящийся в ведомствах, архивах и библиотеках ретро-фонд существует только в бумажном виде.

Если мы говорим о создании информационного ресурса нормативно-правовой документации, полноценным он может быть только после наполнения его всеми востребованными архивными документами и обеспечения полноценного по ним поиска.

Современные технологии перевода бумажных массивов в электронный вид позволяют не только оцифровывать, но и распознавать любые объемы документов. У корпорации «ЭЛАР» богатый опыт в области создания и наполнения информационных ресурсов, в том числе нормативно-правовой документации.

* *Алеев Владимир Александрович*, заместитель руководителя департамента маркетинга, корпорация «ЭЛАР».

Для оцифровки больших объемов используется технология залпового ввода. Данный процесс состоит из нескольких этапов. На первом этапе работ специалистами проводится экспертиза оригиналов, в ходе которой определяется техническое задание на создание информационного ресурса. Далее начинаются непосредственно работы, которые включают сканирование документов, создание индексных/поисковых полей и загрузку полученных данных в систему.

Экспертиза существующих бумажных массивов нужна, чтобы определить стоимость работ по сканированию в зависимости от состояния, типа архивных материалов и т. д. На этом же этапе разрабатывается и технология сканирования, определяется оптимальное сканирующее оборудование и режимы его работы. Выбор технологии оцифровки в зависимости от свойств оригинала позволит максимально сохранить облик первоисточника в цифровой копии.

После этого специалисты приступают непосредственно к работам, которые начинаются со сканирования архива организации. Работы по созданию электронных копий выполняются на территории заказчика или на территории наших производственных центров с использованием технологий, обеспечивающих максимально бережное отношение к оригиналу.

При необходимости проводится расшивка и сшивка, восстановление, сортировка документов и другие сопутствующие работы.

На следующем этапе специалисты производственного центра корпорации переводят информацию с графических образов документов в записи электронных баз данных на основе утвержденного заказчиком уровня глубины индексации, по согласованному списку полей и правилам обработки. Промышленная технология ретроконверсии обеспечивает возможность проведения диагностики различного вида ошибок (например, дублирование или выпадение каких-либо инвентарных номеров) и коррекции информации при ее переносе с графических образов документов в базу данных (унификация правил написания номерных полей). Технология ретроконверсии, разработанная корпорацией «ЭЛАР», позволяет создать индексную базу данных, что поможет быстро производить поиск электронного образа.

Есть несколько технологий, способствующих производству этих работ быстро и качественно. Например, технология двойного ввода, когда два сотрудника вводят одну и ту же информацию, после чего программа сравнивает оба варианта на предмет совпадения данных. Если все данные совпали, то информация записывается в систему.

В итоге мы получаем готовый информационный ресурс – некий набор индексных данных с привязанными к ним изображениями.

Как правило, в архивах организации хранится огромное количество документации, поэтому процесс залпового ввода делится на несколько этапов в зависимости от востребованности конкретных массивов документов.

Особое внимание уделяется созданию центра текущего ввода. Хотя уже запущен процесс перехода федеральных органов власти на безбумажный внутренний документооборот, даже в них пока еще документы живут в бумажном виде, то есть требуется регулярная актуализация электронного информационного ресурса.

Кроме того, зачастую после перевода наиболее востребованных массивов документов заказчик предпочитает организовать самостоятельную оцифровку оставшихся архивов.

Для центра текущего ввода корпорация поставляет полный комплекс оборудования и программного обеспечения, наиболее подходящего для каждой конкретной организации, а специалисты проводят обучение сотрудников заказчика работе с техникой.

Документация сканируется при помощи планетарных технологий, которые гарантируют защиту оригинала от механических повреждений. Отсутствие инфракрасного и ультрафиолетового излучения осветителей обеспечивает полную сохранность архивных документов, а обработка изображений позволяет улучшить качество электронных образов. Кроме того, с помощью данных сканеров можно оцифровывать разноформатные документы, любые книги и папки, сброшюрованные, «сложные», ветхие или поврежденные документы, а также крупноформатные оригиналы до формата А1.

Для расшитых документов лучше всего прибегнуть к документным сканерам линейки СКАМАКС. Данный вид сканеров применяется для потоковой оцифровки документации и позволяет обрабатывать до 300 страниц в минуту. При работе обеспечивается высокое качество получаемых электронных копий даже при работе с ветхими, замятыми или поврежденными оригиналами, а специально разработанный механизм подачи документов дает возможность сканировать в одной пачке документы различной плотности, размеров и поверхностных свойств бумаги.

Создание полноценного архива электронных документов предусматривает также внедрение системы управления электронным архивом, в состав которой входит полноценный аппарат поиска, функции разграничения прав доступа, используемые при необходимости структурирования информации по уровням допуска к ней. Используемая система САПЕРИОН имеет также веб-интерфейс для организации открытого доступа и подключения к portalу государственного органа в сети Интернет.

Таким образом, по окончании всех работ компания-заказчик получает готовый информационный ресурс, содержащий образы всей документации, находящейся в архивных фондах организации и задействованной в процессе документооборота.

Интернет как источник правовой информации

Т. Н. Диас,
Е. Н. Шишмолина*

Правовой сегмент в российском Интернете начал формироваться в 1994 г. с появлением сайта одной из справочно-правовых систем (СПС). С 1999 г. сотрудники Центра правовой информации Российской национальной библиотеки¹ приступили к изучению формирования правовых ресурсов в сети Интернет. Исследования проводятся в рамках проекта РНБ «Универсальные электронные путеводители по библиографическим и справочным источникам».

В российском Интернете основные источники правовой информации можно условно разделить на три группы:

- официальные сайты государственных органов власти;
- интернет-представительства справочно-правовых систем;
- другие ресурсы по распространению правовой информации.

Официальные сайты государственных органов власти

Сайты государственных органов власти являются основой правового информирования граждан. К настоящему моменту в Интернете функционирует более 100 официальных сайтов государственных органов и органов, обеспечивающих государственную власть.

Оценить популярность веб-сайтов, в том числе и государственных, позволяет использование рейтингов, предоставляемых интернет-компаниями. Для реализации этой задачи мы воспользовались данными компаний

* *Диас Татьяна Николаевна*, зав. Центром правовой информации,
Шишмолина Елена Николаевна, библиограф Центра правовой информации Российской национальной библиотеки.

¹ Центр правовой информации РНБ открыт в 1999 г. (www.nlr.ru/lawcenter).

Mail.ru и **Rambler**, предоставляющих открытую, полную и наглядную статистику. Большинство государственных сайтов используют счетчики одной или нескольких известных российских компаний, в том числе упомянутых **Mail.ru** и **Rambler**. На основании показателей счетчиков формируются рейтинги сайтов (см. прил. 1, 2, 3). Данные рейтингов дают картину популярности ресурсов и информацию об интернет-аудитории по многим параметрам, в том числе по динамике визитов, географии и т. д. При подсчете посещаемости используются следующие основные показатели: хост, хит, посетитель, куки, индекс популярности¹.

По данным рейтингов и **Mail.ru** и **Rambler**, самым посещаемым среди российских сайтов федеральных органов власти является сайт Федеральной налоговой службы (ФНС) – около 1 млн посетителей в месяц (см. прил. 2).

Рейтинг **Mail.ru** располагает демографическими данными о посетителях². Наибольшая доля посетителей сайта ФНС **www.nalog.ru** находится в возрастном диапазоне 25–30 лет. Около 30–40% посетителей сайта ФНС приходится на Москву и Санкт-Петербург.

Современный сайт государственного органа становится более продвинутым в технологическом плане. Например, вновь открытые порталы Высшего Арбитражного Суда РФ, Государственной Думы оснащены онлайн-сервисами, прямыми трансляциями, видеоматериалами и т. д.

Для того чтобы выяснить, насколько широко современные технологии используются на государственных сайтах, было изучено 100 сайтов.

¹ Хост – это уникальный обладатель IP-адреса, который зашел на сайт, то есть один уникальный элемент сети: компьютер, мобильное устройство и т. д.

Просмотр (хит) – количество открытий страниц на сайте, это может быть просмотр несколько раз одним человеком одной и той же страницы, либо просмотр нескольких страниц.

Посетитель. Поскольку не всегда один IP-адрес соответствует одному физическому устройству, используется также понятие «посетитель» – если с одного IP-адреса сайт был посещен несколько раз (подсчет посетителей в отличие от хостов производится с помощью cookies).

Куки (cookies) – небольшой фрагмент данных, созданный веб-сервером или веб-страницей и хранимый на компьютере пользователя в виде файла, который веб-браузер каждый раз пересылает веб-серверу при попытке открыть страницу соответствующего сайта.

Индекс популярности (используется в рейтинге Rambler) – составной показатель, характеризующий популярность сайта на основе данных о его посещаемости.

² Отчет строится на основе анкет пользователей почты Mail.ru. На сегодняшний день на Mail.ru зарегистрировано более 80 миллионов активных почтовых ящиков. При охвате в 60–70% аудитории Интернета в России, который имеет сегодня Mail.ru, разница в социально-демографическом распределении всего российского Интернета и той доли, что «видит» Mail.ru, незначительна. Именно поэтому проценты в отчете считаются от числа известных компании Mail.ru пользователей (<http://top.mail.ru/add>).

Мужчины (%)	Возраст	Женщины (%)
13,286 (1,95%)	младше 12	8,560 (1,26%)
14,394 (2,11%)	12-18	14,679 (2,16%)
44,759 (6,57%)	19-24	68,232 (10,02%)
78,560 (11,54%)	25-30	100,348 (14,74%)
53,257 (7,82%)	31-35	64,013 (9,40%)
36,648 (5,38%)	36-40	40,915 (6,01%)
24,739 (3,63%)	41-45	26,248 (3,85%)
19,035 (2,80%)	46-50	21,728 (3,19%)
26,679 (3,92%)	старше 50	24,923 (3,66%)

Всего мужчин: 311,357 (45,72%), женщин: 369,646 (54,28%)

Рис. 1.

Распределение пользователей портала ФНС по демографическим группам (по данным рейтинга Mail.ru на февраль 2011 г.)

Таблица 1

**Сводная таблица использования технологий
на сайтах государственных органов**

Технология	Количество сайтов
Банк документов, публикаций, официальных изданий	100
Сервис отправки обращений	90
Видеоматериалы	40
RSS-подписки	26
Twitter	20
Интерактивные карты	15
Аудиоматериалы	13
Викторины	11
Live journal	7
You tube	5
WAP-версия (для телефонов)	5
Версия для слабовидящих	5
PDA (мобильная) версия	3
Онлайн-трансляции	3
Детские сайты	2
Виртуальные туры	2
SMS-alert (оповещение)	2
Мультискрипты	1

Государственные сайты начали использовать возможности социальных сетей и блогоплатформ, видеоблоги, онлайн-трансляции, видеокomentarии, виртуальные туры. На порталах Президента РФ и МЧС размещены детские сайты. Сайт уполномоченного по правам человека в РФ (www.ombudsmanrf.org) использует сразу несколько социальных сетей и блог-сервисов: ВКонтакте, Facebook, Live journal, Videоканал, Twitter. Только на сайте Правительства РФ представлен новый формат видеоматериала – мультискрипт, включающий в себя три синхронизированных блока: плеер, «Стенограмма» и «Содержание».

Из всех социальных сетей и блогоплатформ в России на сегодняшний день наибольшее распространение на государственных сайтах получил сервис микроблогов Twitter. Это связано с тем, что Президент РФ подал пример контактирования с гражданами, создав свой аккаунт в этом сервисе. На начало марта 2011 г. насчитывалось около 20 аккаунтов государственных органов (без учета персональных аккаунтов государственных чиновников). Уровни развития государственных и муниципальных сайтов различны и зачастую зависят от личностных факторов и приверженностей руководителей к интернет-технологиям. Наглядным примером является ситуация с сайтами административных районов Санкт-Петербурга. Справочная информация по каждому району публикуется на официальном портале администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru), и только два из 18 районов имеют собственные сайты с подробной информацией по всем разделам¹. Так, например, сайт Фрунзенского района (www.frunzspb.ru) использует возможности социальных сетей и микроблогов – ВКонтакте и Twitter. Это направление представляется особенно перспективным для эффективной работы местных властей с населением.

Использование Twitter в России, как и интеграция государственных сайтов с социальными сетями, находится на начальной стадии развития. Всего насчитывается, по разным оценкам, от 370 тыс.² до 498 тыс.³ русскоязычных пользователей Twitter.

Количество подписчиков официальных twitter-аккаунтов в настоящее время невелико. Исключение составляет блог Президента РФ, у которого более 219 тыс. подписчиков. Технология микроблогов Twitter была создана в 2006 г. в США, где она получила широкое распространение: так, у аккаунта Президента США Барака Обамы около 7 млн подписчиков (по состоянию на начало марта 2011 г.).

¹ Официальный портал Администрации Санкт-Петербурга. URL <http://www.gov.spb.ru/gov/admin/terr> (дата обращения: 02.03.2011).

² Сайт Информационного агентства РИА Новости. URL <http://www.rian.ru/technology/20110120/324149373.html> (дата обращения: 02.03.2011).

³ Ореанда-Новости. URL <http://www.oreanda.ru/ru/news/20110130/common/events/article517206/> (дата обращения: 02.03.2011).

В связи с ростом числа блогов чиновников появляются проекты, агрегирующие эти блоги, – сайты Госблоги (www.gosblogi.ru) и Гослюди (www.goslyudi.ru).

Зарубежный опыт

Ведущие мировые демократические страны реализуют стремление к транспарентности органов власти через создание крупных государственных интернет-порталов. В рейтинге стран по уровню развития электронного правительства, по данным ООН¹, лидируют следующие страны:

1. Корея /Republic of Korea (Балл/Score: 0.87);
2. США /United States of America (Балл/Score: 0.85);
3. Канада /Canada (Балл/Score: 0.84);
4. Великобритания /United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Балл/Score: 0.81);
5. Нидерланды /The Netherlands (Балл/Score: 0.81).

Россия в данном рейтинге находится на 59-м месте – (Russian Federation Балл/Score: 0.5136). В соответствии с программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» поставлена задача – войти к 2020 г. в состав двадцати ведущих стран мира. В странах – лидерах рейтинга процесс законодательного регулирования вопросов, связанных с электронным правительством, начался еще около десяти лет назад. Стратегии ведущих стран направлены на реализацию информационного превосходства, прежде всего в области использования информационных технологий².

В 2002 г. в США – одной из лидирующих стран рейтинга – был выпущен законодательный акт «Об электронном правительстве» (*E-government Act*), требующий от ведомств, чтобы их информация и сервисы в Интернете были сосредоточены на потребностях и нуждах граждан (*citizen-centric*)³. По данным американского исследовательского центра *Pew Research Center*, уже в 2003 г. 97 млн американцев пользовались государственными сайтами (или 77% от количества интернет-пользователей США на тот момент)⁴. В 2003 г. в России, по данным фонда «Общественное мнение», насчитывалось всего около 12 млн интернет-пользователей, или 11% всего населения страны⁵.

¹ The United Nations Public Administration Network web site. URL <http://egovernments.wordpress.com/2010/01/27/2010-e-government-data/> (дата обращения: 02.03.2011).

² Еляков Е. Д. Природа современного информационного общества // НТИ. Сер. 1. 2010. № 3. С. 1–14.

³ E-Government Act of 2002. Pub. L. 107–347- DEC. 17 2002 116 STAT. 2899 44 USC SEC. 2. FINDINGS AND PURPOSES. (b) (5).

⁴ The Pew Research Center. URL <http://www.pewinternet.org/Reports/2004/How-Americans-Get-in-Touch-With-Government.aspx> (дата обращения: 02.03.2011).

⁵ Сайт фонда «Общественное мнение» (база данных ФОМ). URL <http://bd.fom.ru/report/map/projects/internet/internet03/o030401> (дата обращения: 02.03.2011).

В США одним из центральных проектов электронного правительства является портал **www.Data.gov**. Он объединяет огромный объем данных, публикуемых органами государственной власти США, в основном, федеральными. В Великобритании открытые государственные данные размещены на портале **www.Data.gov.uk**, в Австралии **www.Data.gov.au**. Для этих порталов характерна обязательная машиночитаемость данных – данные публикуются в форматах, пригодных для сопоставления и анализа¹.

В 2009 г. компанией *ForeSee Results* был проведен опрос² с целью выявления общественного мнения о прозрачности сайтов правительственных ведомств США. Был составлен рейтинг по показателю прозрачности – *E-Government Transparency Index*, по результатам которого победителем стал сайт Центра продовольственной политики США (www.cnpp.usda.gov). Особенность этого сайта – наличие сервисов, ориентированных на повседневные нужды граждан: интерактивные инструменты для составления персонального плана питания, энциклопедия питания, информация по диетам и др.

Проводя параллель между зарубежным и российским опытом, в качестве примера российского государственного сайта, распространяющего социально значимую информацию о здоровом образе жизни, можно назвать сайт, созданный Министерством здравоохранения и социального развития РФ, «Здоровая Россия» (www.takzdorovo.ru).

Государственные сайты как в России, так и за рубежом не ограничиваются предоставлением только законодательной информации – в их задачу входит также содействие реализации государственных программ путем распространения социально значимой информации.

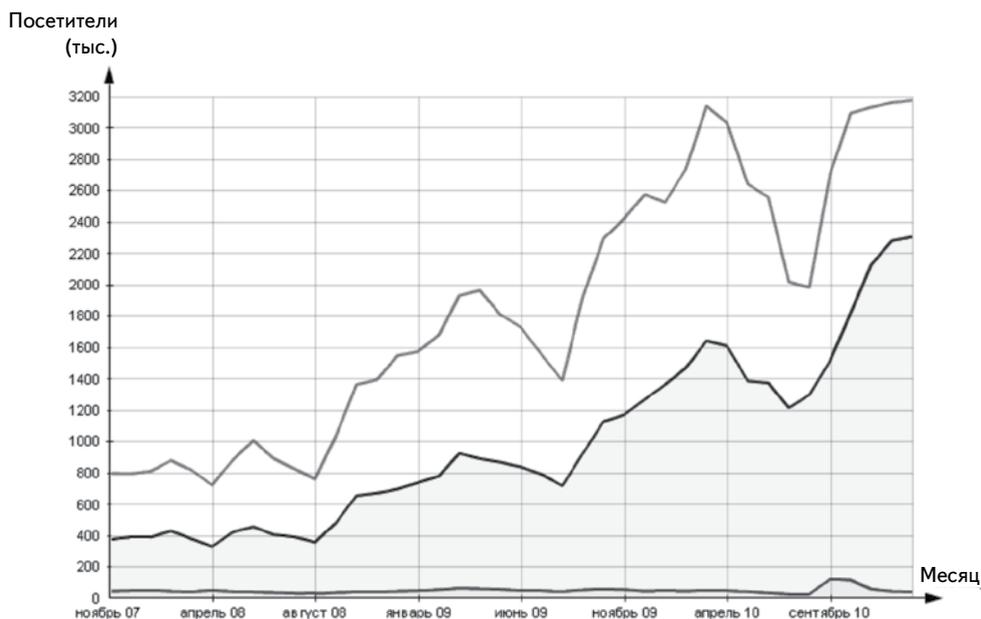
Таким образом, российские государственные сайты берут за основу для будущего развития зарубежный опыт.

Интернет-представительства коммерческих компаний – разработчиков справочно-правовых систем

В 1994 г. начал работать сервер компании «Гарант». Эту дату можно считать годом рождения правового сегмента в российском Интернете. Сегодня в российском правовом сегменте Интернета сайты компаний «Гарант» и «КонсультантПлюс» являются лидерами по посещаемости – 2–3 млн посетителей в месяц. На графике показана посещаемость этих ресурсов с 2007 г. по настоящее время (по данным рейтинга Mail.ru):

¹ Бегтин И. Открытые данные в современном мире // Політ.ua: [информ.-аналит. портал]. Киев, 15.03.2011. URL <http://polit.ua/lectures/2011/03/15/begtin.html> (дата обращения: 22.03.2011).

² Peacock M. Challenges With Transparency, Usability and Government Websites // CMSWire web magazine. 2010. Feb 19. URL <http://www.cmswire.com/cms/web-content/challenges-with-transparency-usability-and-government-websites-006724.php> (дата обращения: 02.03.2011).



*Рис. 2.
Динамика посещаемости сайтов ведущих компаний –
разработчиков СПС
в ноябре 2007 – феврале 2011 г.*

На сайтах СПС представлены правовые новости, обзоры законодательства, свежие нормативные документы. Сайты СПС также используют мультимедийные возможности Интернета. Так, компания «Гарант» проводит еженедельные онлайн-конференции, размещает аудионОВОСТИ законодательства, предлагает RSS-подписки на 161 новостную ленту. «КонсультантПлюс» содержит 9 новостных RSS-лент, специальные разделы сайтов для разных аудиторий, например, создан специальный портал «КонсультантПлюс» для студентов с онлайн-тестами, обучающими работе с системой, и онлайн-играми (www.edu.consultant.ru).

**Сравнительная характеристика интернет-представительств
коммерческих компаний – разработчиков СПС
(по данным на февраль 2011 г.)**

Характеристика	Компания		
	Консультант Плюс	Гарант	Кодекс
	www.consultant.ru	www.garant.ru	www.kodeks.ru
Количество лент RSS-подписки	161	9	5
Twitter-аккаунты, количество подписчиков/ followers	twitter.com/ Consultant_plus 592	twitter.com/ Garant 174	–
Аудиоматериалы	–	+	–
Форум	+	+	–
Викторины	+	+	–
Место в рейтинге Rambler Топ 100, раздел – Закон и право, подраздел – Законы	1	2	20
Посещаемость за месяц (февраль 2011) по данным рейтинга Rambler Топ 100, посетителей	3 млн	2 млн	37 тыс.

На сайте «КонсультантПлюс» доступно в среднем около 8% документов от общего количества имеющихся в системе.

Таким образом, ресурсы интернет-представительств правовых компаний не могут служить полноценной заменой СПС.

Зарубежный опыт

Сейчас в мире насчитывается более 100 подобных систем¹. Главными игроками на рынке англоязычных правовых систем являются компании *West-law* и *Lexis*. В 2010 г. были представлены новые интерфейсы обеих систем. Как

¹ Введение в правовую информатику: справочные правовые системы Консультант Плюс: учеб. для вузов / под общ. ред. Д. Б. Новикова, В. Л. Камынина. М.: Консультант Плюс – Новые технологии, 2009. 256 с.

пишет *The New York Times*: «Усовершенствования в системах поиска становятся ответной реакцией Westlaw и Lexis на разработки других компаний, которые предлагают свои продукты по более низким ценам, иногда — бесплатно. Изменения в системах Westlaw и Lexis появляются в то время, когда фирмы-потребители баз данных снижают свои расходы.

Обе компании также стремятся соответствовать ожиданиям молодого поколения юристов, работающих с сервисами и поисковыми интерфейсами Google и Microsoft. Для построения новой системы компании Westlaw потребовалось 5 лет...»¹.

Одной из тенденций в развитии как иностранных, так и отечественных систем является принцип приближенности поисковой системы к поиску в Интернете — наличие общего поиска, помимо поиска в определенных разделах.

Другие ресурсы по распространению правовой информации

- Правовые периодические издания в сети Интернет;
- Юридические форумы, консультации онлайн;
- Новостные сайты — информационные агентства, специализированные юридические сайты.

Правовые периодические издания в сети Интернет

По статусу правовые периодические издания, представленные в Интернете, делятся на две группы: официальные и неофициальные.

Официальные издания, как правило, размещаются на сайтах государственных органов власти и предполагают наличие полнотекстового доступа к архивам номеров. К неофициальным изданиям относятся: научные, информационные, научно-практические, информационно-аналитические, информационно-справочные.

В электронном путеводителе Центра правовой информации РНБ, собрана информация о более 400 изданиях по юридической тематике (www.nlr.ru/lawcenter/ес_period/), при этом около 20% из них выходит только в печатном виде и не представлено в Интернете. Из 400 изданий около 100 — официальные, которые, как правило, представлены на сайтах издающих их органов власти в разной степени доступности — от аннотаций или содержания выпусков до полнотекстовых архивов. Одним из лучших примеров предоставления официального издания с полным и доступным архивом является Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации (www.ach.gov.ru).

¹ Vance A. Legal Sites plan revamps as rivals undercut price // New York Times. 2010. Jan 25. URL: http://www.nytimes.com/2010/01/25/technology/25westlaw.html?_r=1&scp=1&sq=westlaw&st=cse (дата обращения: 02.03.2011).

Юридические форумы, консультации онлайн

По данным рейтинга Rambler Топ 100, юридические форумы находятся в составе 20 самых популярных ресурсов в разделе *Закон и право* (см. прил. 3). Самые популярные форумы:

- АвтоЗащитник;
- Форум для призывников;
- Форум общества защиты прав потребителей;
- Форум журнала «Кадровик»;
- Форум о регистрации юридических лиц в России.

Большой востребованностью отличаются ресурсы, дающие возможность получить бесплатную юридическую консультацию онлайн. В первой двадцатке – два подобных ресурса: *Бесплатная юридическая консультация* (www.svet.ru) и *Виртуальная юридическая консультация* (www.9111.ru). Посещаемость каждого из них составляет около 400 тыс. посетителей в месяц (данные за январь 2011 г.).

Таким образом, наличие возможности получить ответ на имеющийся у пользователя правовой вопрос – один из приоритетных моментов для современной российской интернет-аудитории правовых порталов.

Новостные сайты

Среди наиболее посещаемых ресурсов в разделе рейтинга Rambler Топ 100 *Закон и право* новостные ресурсы встречаются реже, чем каталоги документов, форумы и онлайн-консультации. Однако некоторые новостные ресурсы завоевали внимание значительной аудитории и даже занимают высокие позиции.

Так, портал *Право.ру* (www.pravo.ru) находится на 8-м месте раздела *Закон и право* с посещаемостью около 300 тыс. посетителей в месяц. В мае 2010 г. портал запустил собственную справочно-правовую систему, которая работает в тестовой версии и содержит 5,9 млн документов¹. Кроме того, портал *Право.ру* составляет рейтинги юридических фирм, содержит систему поиска информации о судьях, а также предоставляет возможность зарегистрированным пользователям получить ответ на правовой вопрос.

Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ), созданное в феврале 2009 г., издающее новости по правовой тематике, является в российском правовом сегменте Интернета единственным специализированным информационным агентством в данной области. Проект РАПСИ был учрежден агентством РИА Новости совместно с Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным Судами. Задачей проекта стало освещение

¹ Право.ру. URL <http://www.pravo.ru/> (дата обращения: 23.03.2011).

деятельности российской системы судопроизводства¹. В рассматриваемом рейтинге правовых ресурсов Rambler Топ-100 сайт РАПСИ (www.infosud.ru) занимает 25-е место.

Заключение

В российском Интернете пользователь может ознакомиться с законодательством РФ, обсудить законопроекты, участвовать в форумах, обратиться в ведомства, получить государственные услуги, онлайн-консультации и т. д.

Однако существует проблема перехода к информационному обществу в нашей стране из-за большого количества разнородных государственных информационных ресурсов и отсутствия единой системы управления и информационного взаимодействия², отсутствие единого государственного информационного портала. Комплексный подход к решению указанных проблем будет способствовать реализации федеральной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)».

По данным *International Data Corporation*, 95% всей цифровой среды состоит из неструктурированных данных³. Поиск информации в такой среде – непростая задача.

Это касается и эффективного поиска правовой информации. В условиях увеличения ее объема работа по систематизации правовых ресурсов сети Интернет становится особенно актуальной. Проект ЦПИ РНБ посвящен созданию электронного каталога правовых ресурсов (www.nlr.ru/lawcenter/ires/). Цель проекта – способствовать правовому просвещению граждан, созданию условий для работы профессионалов.

¹ РАПСИ расскажет россиянам, чем и как живет российская правовая система // РИА Новости [Электронный ресурс] URL: http://www.rian.ru/pravo_issue/20091202/196668212.html (дата обращения 02.03.2011).

² Ермолаева А. В. Особенности информационно-документационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти // НТИ. Сер. 1.2010. № 5. С. 18–23.

³ Овченкова Е. А. Интернет как глобальная система поиска научных статей по информации и коммуникации // Там же. № 7. С. 26–34.

Рейтинг Rambler Топ-100
Государство и общество / Власть / Федеральные органы власти
Период с 01.01.2011 по 31.01.2011

Место в рейтинге	Сайт	Индекс популярности	Посетители	Просмотры	Просмотры главной страницы
1	Федеральная налоговая служба	79 337	1 100 878	6 227 629	1 674 254
2	Центральный банк Российской Федерации (Банк России)	78 356	925 122	8 819 654	1 614 378
3	Федеральная миграционная служба Российской Федерации	69 759	371 880	1 896 764	289 421
4	Министерство образования и науки Российской Федерации	68 434	292 283	1 825 685	252 950
5	МЧС России	67 367	680 486	2 119 280	352 605
6	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии	66 581	140 706	1 108 097	223 993
7	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	66 457	132 329	894 055	372 461
8	Министерство финансов Российской Федерации	64 849	163 016	915 115	203 257
9	Официальный сайт Федерального Казначейства (Казначейства России)	64 202	158 022	1 878 121	169 811
10	ФТС России	61 950	115 887	672 450	120 762

Рейтинг Mail.ru
Государство Российское / Государство
за месяц, обновлен 25 февраля

Место в рейтинге	Сайт	Посетители	Хосты	Визиты
1	Федеральная налоговая служба России	1,051,276 + 246,756	831,690 + 170,790	6,796,344 + 1,922,302
2	Министерство образования и науки Российской Федерации	371,695 + 139,157	312,556 + 114,162	2,606,359 + 873,552
3	Министерство обороны Российской Федерации	334,092 + 43,610	323,137 + 44,042	3,089,632 + 214,013
4	Форум сотрудников МВД	329,433 + 126,475	359,595 + 128,292	3,567,598 + 1,329,133
5	ГНИВЦ ФНС России	255,149 + 35,976	238,514 + 29,064	1,089,002 + 122,210
6	МЧС России	255,012 – 23,381	236,551 – 20,497	1,705,544 + 197,901
7	Центральный военно-морской портал – FLOT.com	166,281 + 32,208	168,384 + 27,827	677,216 + 119,584
8	Росреестр	163,807 + 56,544	149,458 + 46,668	1,349,678 + 510,891
9	Герои Советского Союза	119,985 + 28,436	121,730 + 25,649	661,070 + 66,079
10	Военная энциклопедия – Русская мощь	110,724 + 16,862	113,592 + 14,897	683,274 + 79,576

**Рейтинг Rambler Top-100
Раздел Закон и право
Период с 01.01.2011 по 31.01.2011**

Место в рейтинге	Сайт	ИП	Посетители	Просмотры	Просмотры главной страницы
1	2	3	4	5	6
1	КонсультантПлюс: законодательство РФ в свободном доступе	81 477	3 076 800	26 090 948	959 552
2	Гарант – законодательство с комментариями. Ежедневно и до-стоверно	79 127	1 772 186	7 777 693	1 028 006
3	Информационный портал Zakon.kz	73 314	533 591	5 834 260	2 083 557
4	ТКС.РУ: таможня для всех. Российский таможенный портал	68 637	311 540	3 025 530	326 983
5	АвтоЗащитник	67 987	399 762	1 117 115	290 441
6	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	66 457	132 329	894 055	372 461
7	Форумы для призывников	65 692	352 143	7 491 998	83 813
8	Право.Ру: универсальный правовой портал	64 808	310 542	1 211 160	207 595
9	Бесплатно интернет-версия КонсультантПлюс	64 389	144 130	249 490	240 153
10	Форум общества защиты прав потребителей	64 248	550 134	2 142 398	66 181
11	Бесплатная юридическая консультация – www.9111.ru	63 500	438 889	1 851 799	87 101

1	2	3	4	5	6
12	Арбитражный суд города Москвы	63 189	72 310	1 084 584	185 850
13	FORMZ.RU – Документы и бланки онлайн.	62 866	325 432	971 614	46 079
14	Все кодексы и основные законы РФ на одной странице	62 508	110 711	193 096	192 188
15	SVEM.RU: Онлайн юридическая консультация	61 939	381 754	1 454 051	32 345
16	Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь	61 778	162 310	802 254	105 938
17	3-НДФЛ.info	61 641	68 308	298 736	150 040
18	КАДИС – Консультант Плюс и правовой портал в Санкт-Петербурге	61 499	844 873	1 831 845	16 737
19	Портал, журнал. Обучение кадровиков и HR-менеджеров. Профессиональный форум. Все документы для работы	60 976	200 848	987 048	59 952
20	Форум о регистрации юридических лиц в России	60 856	127 735	1 318 763	152 288

Сравнение различных видов поиска на примере правовых поисково-справочных систем «Кодекс», «КонсультантПлюс» и «Гарант»

*К. Д. Сибаров**

Основные виды поиска и их воплощение в существующих поисковых системах

Всем хорошо знакомы поисково-справочные системы «Кодекс», «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Все эти системы доступны и самоочевидны, причем настолько, что любой вдумчивый пользователь может самостоятельно достигнуть уровня, позволяющего ему выполнить задание на сертификат, а также достаточно многоплановы и предоставляют в его распоряжение не только различные поисковые средства, но и допускают использование их сочетаний.

В них есть много общего, но есть и различия, например: одни и те же виды поиска в них названы по-разному.

Эти обстоятельства побуждают привести знания об этих системах к некоторым единым началам. И это вполне естественно, т. к. хранение знаний в мозгу человека ассоциативно, т. е. строится на взаимосвязях с подобным. Противоречия вызывают внутреннее неудобство.

Специалисты фирм, читающие выездные лекции по нововведениям в их системы, почти не уделяют внимания общим вопросам построения систем. И это понятно: в их задачу входит показать, что система, которую они представляют, «стала еще удобнее, еще доступнее».

Как уже упоминалось, одни и те же виды поиска имеют различные названия в разных системах, поэтому имеет смысл назвать основные виды поиска, исходя из их сути. Часть видов поиска происходит из библиотечного дела, часть – из баз данных, часть – из исследований по искусственному интеллекту.

* *Сибаров Константин Дмитриевич*, доцент Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ.

1. Поиск **по тематическому классификатору**, или, как он называется в библиотечном деле, поиск по систематическому каталогу. Деление правовых документов производится по отраслям права.
2. Поиск **по источнику опубликования**. Этот вид поиска подобен сплошному патентному поиску, осуществляемому в начале любого научного исследования.
3. Поиск **по ситуации** подобен просмотру заранее составленных тематических подборок. Многоуровневый классификатор составляется не по отраслям права, а по названиям, которые присваиваются типовым жизненным ситуациям.
4. Поиск **по реквизитам**, т. е. по названию, принявшему органу, номеру, дате... Это – поиск по полям базы данных.
5. Поиск **по ключевым словам**. В нем находят воплощение методы искусственного интеллекта.

Помимо перечисленных пяти видов поиска есть еще один вспомогательный вид поиска: фильтрация. Фильтрация – это поиск в найденном. Применяются два вида фильтрации: по реквизитам и по ключевым словам.

Для повышения удобства работы системы оснащены также другими программными инструментами, которые можно назвать дополнительными средствами обеспечения поиска.

К ним относятся следующие:

- сортировка (сама по себе сортировка не является видом поиска),
- ускорение ввода поисковых данных (машинная подсказка и доопределение вводимого слова).

На первый взгляд, перечисленные виды поиска можно без труда найти в этих системах. В действительности дело обстоит не так просто, т. к. там они могут встречаться в сочетаниях между собой.

Итак.

1. Поиск по тематическому классификатору в явно выделенном виде имеется в системе «Кодекс».
2. Поиск по источнику опубликования в чистом виде имеется в «КонсультантПлюс» (пресса и книги) и в «Гаранте» (поиск по источнику опубликования).
3. Поиск по ситуации в чистом виде представлен во всех трех системах. Единственно, в «КонсультантПлюс» он называется «Правовым навигатором».
4. Поиск по реквизитам в чистом виде не представлен нигде, т. к. везде дополнен другими поисковыми средствами (подробнее об этом – дальше).

В «Кодексе» он назван расширенным поиском, в «КонсультантПлюс» – карточкой поиска, в «Гаранте» – поиском по реквизитам.

5. Поиск по ключевым словам в «Кодексе» называется интеллектуальным поиском, в «КонсультантПлюс» – быстрым, в «Гаранте» – базовым.

В «Кодексе» этот вид поиска находится в состоянии 15-летней давности. Другие системы ушли вперед. Но в «Кодексе» имеется важный показатель – численное значение веса документа. Упорядочение по соответствию запросу есть везде, но численное отображение этого есть только в «Кодексе».

Документу, наиболее соответствующему запросу, присваивается вес 100, остальным – меньше.

Результатом поиска по ключевым словам является список. На вопрос, сколько первых документов списка имеет смысл просматривать, может дать ответ только статистика веса системы «Кодекс». В построенном списке нередко удается выделить группу с большими значениями весов: 40, 60, 90, а также «шумовые» документы, у которых вес – 3, 5, 10.

Теперь подробнее о поиске по реквизитам, как он называется в «Гаранте», или поиске с помощью карточки поиска, как он называется в «КонсультантПлюс».

Обе эти системы являются ведущими среди правовых поисково-справочных систем, и их показатели весьма близки. Это же относится и к этому виду поиска.

В действительности в них поиск по реквизитам дополнен поиском по тематическому классификатору (поле «тема» или «тематика») и поиском по ключевым словам (поле «слова в тексте»), т. е. является трехсоставным видом поиска.

Сравнение основных видов поиска

Самым важным для грамотного использования различных видов поиска является понимание круга практических задач, для которых каждый из них пригоден.

Ряд задач может решаться не одним видом поиска. Так, поиск по ключевым словам является универсальным. Именно по этой причине многие дальше него не идут. Поэтому встает вопрос о сравнении различных видов поиска по трудозатратам на получение искомого результата.

Сделаем следующие сравнения: по затратам на ввод данных, по затрачиваемым интеллектуальным усилиям и по степени автоматизации.

Вначале рассмотрим по затратам на ввод данных.

Самый короткий – это поиск по ключевым словам, что обуславливает его широкую популярность.

При поиске по ситуации или по тематическому классификатору количество операций выбора из перечней может быть достаточно большим.

Самым длинным в некоторых случаях может оказаться поиск по реквизитам, в котором есть и ввод с клавиатуры, и выбор из перечней.

Умственные затраты на анализ результатов отбора.

Поиск по реквизитам – самый легкий. При знании всех реквизитов документа схема поиска это просто «запрос – ответ».

Самый длинный, требующий от пользователя наибольших умственных усилий, это поиск по ключевым словам (словно в насмешку кое-где называемый интеллектуальным поиском). После отправки запроса система выдает, как правило, достаточно большой список. Пользователь с этим списком знакомится, уточняет его путем сортировки и фильтрации. Далее требуется просмотр отдельных документов, переходы по гиперссылкам. Часто следует несколько попыток изменения исходного запроса. Все это зачастую не осознается теми, кто пользуется поиском по ключевым словам.

Труден также поиск по источнику опубликования.

Поэтому наиболее действенным следует считать трехсоставный поиск, представленный в системе «КонсультантПлюс» по карточке поиска, и в системе «Гарант» под именем поиска по реквизитам.

По степени автоматизации, т. е. по соотношению объема действий, производимых человеком и вычислительной машиной.

Если каком-то виде деятельности все делает человек, то такой труд называется *ручным*.

Если основные операции выполняет машина, а человеку остаются только контролирующие и вспомогательные действия, то такой труд называется *автоматизированным*.

Если машина выполняет все без участия человека, то такое производство является *автоматическим*.

Ручными операциями при работе с правовыми поисково-справочными системами являются ввод данных с помощью клавиатуры, листание списков и открытых для просмотра документов, переходы по гиперссылкам и отдача других машинных команд.

В ведущих правовых системах в определенной степени автоматизирован ввод запроса.

Этап обращения к массиву документов во всех видах поиска выполняется полностью автоматически. Наибольшее количество машинного времени требуется при поиске по ключевым словам и поиске по реквизитам.

Наименее автоматизированными видами поиска являются поиск по источнику опубликования, по тематическому классификатору и по ситуации.

Умеренно автоматизирован поиск по ключевым словам, т. к. после получения списка предстоит большая ручная работа.

Наиболее высокоавтоматизированными следует считать поиск по реквизитам и поиск по ситуации, при которых длина итогового списка наименьшая. Поэтому им следует отдавать предпочтение.

Создание и развитие системы «Документ-СНГ»

(О создании и развитии информационной системы поддержки органов государственной власти по вопросам межгосударственных отношений на постсоветском пространстве)

Н. В. Шлыкова,
П. Н. Попович*

Межгосударственное сотрудничество охватывает целый комплекс проблем политического, экономического, социального и научно-технического характера, которые шаг за шагом предстоит совместно разрешать государствам, чтобы сформировать удовлетворяющее современным требованиям информационное пространство Содружества, гармонично вливающееся в мировое информационное пространство. Сотрудничество государств СНГ невозможно без интеграции их информационных ресурсов в правовой, экономической, военной, социальной и других согласованных сферах деятельности.

Поэтому в 1993 г. государствами СНГ было принято решение о создании единого информационного пространства Содружества, а Совет глав правительств СНГ поручил Исполнительному комитету СНГ выработать порядок получения и использования информации от государств – участников Содружества на основе новых информационных технологий. Исполком СНГ обратился к ФАПСИ с просьбой принять участие в этих работах.

Координационно-консультативный комитет СНГ в ноябре 1993 г. утвердил подготовленное Исполкомом СНГ и ФАПСИ Положение о порядке получения и использования информации от государств – участников СНГ и поручил Исполкому СНГ и ФАПСИ совместно с компетентными органами государств Содружества разработать концепцию автоматизированной системы информационного обмена (АСИО СНГ). Функции генерального заказчика по разработке АСИО СНГ возложили на Исполком СНГ, а генерального исполнителя по созданию АСИО СНГ – на ФАПСИ.

* Шлыкова Наталья Вадимовна, Попович Пётр Никифорович, Управление информационных систем Спецсвязи ФСО России.

В соответствии с Концепцией АСИО СНГ с помощью этой автоматизированной системы предполагалось интегрировать межгосударственные и национальные информационные ресурсы государств СНГ и обеспечить информационный обмен между органами государственной власти и управления государств Содружества, прежде всего органами военного управления, безопасности и правопорядка, уставными органами и органами отраслевого сотрудничества Содружества.

Государствами – участниками Содружества были приняты решения о создании следующих информационных подсистем АСИО СНГ:

- подсистемы информационного обмена сведениями о многосторонних соглашениях государств – участников Содружества (АСИО-Документ СНГ);
- подсистемы информационного обмена правовой информацией между государствами – участниками Содружества (АСИО-Право СНГ);
- подсистемы информационного обмена между пограничными войсками государств – участников Содружества (АСИО-ПВ СНГ);
- подсистемы информационного обмена между органами внутренних дел государств – участников СНГ (МПИО-ОВД).

Заказчиком подсистемы АСИО-Документ СНГ был Исполком СНГ, а разработчиком – ФАПСИ. Основа этой подсистемы – Интегрированная база данных многосторонних соглашений государств – участников СНГ (ИБД «Документ СНГ») была создана НИЦ «Контур» ФАПСИ по техническому заданию Исполкома СНГ и в 1996 г. сдана в эксплуатацию.

В соответствии с Программой действий по развитию Содружества Независимых Государств на период до 2005 г., утвержденной Советом глав правительств СНГ в июне 2000 г., ФАПСИ в 2001 г. разработало проект Межгосударственной программы совершенствования и развития АСИО СНГ. Цель программы – создание автоматизированной системы, интегрирующей государственные и межгосударственные информационные ресурсы и представляющей органам государственной власти, уставным и отраслевым органам СНГ комплекс современных информационных и телекоммуникационных услуг, обеспечивая при этом гарантированный уровень информационной безопасности.

В программе предлагалось поэтапно реализовать в АСИО СНГ сетевую архитектуру, обеспечивающую информационное обслуживание пользователей системы путем использования набора протоколов, поддерживающих интернет-коммуникации (ТСР/IP). Удобный графический интерфейс, развитой механизм ссылок, общие принципы представления материалов и в отдельных подсистемах АСИО СНГ, и системе в целом, а также возможность снабжения текстового документа графикой, анимацией, видеоматериалами позволяли предложить ее пользователям современный комплекс информационно-телекоммуникационных услуг.

В результате проводившейся в Российской Федерации административной реформы Указом Президента Российской Федерации с 1 июля 2003 г. ФАПСИ было упразднено, а его функции переданы ФСБ России, СВР России и ФСО России. Управление информационных систем Спецсвязи ФСО России, созданное в 2003 году, в тесном взаимодействии с Исполнительным комитетом СНГ продолжило работы по информационному обеспечению государственных органов Российской Федерации по вопросам международных отношений на постсоветском пространстве.

В настоящее время система информационной поддержки органов государственной власти по вопросам межгосударственных отношений на постсоветском пространстве представлена следующими информационными ресурсами:

«Международные договоры» (документы уставных и отраслевых органов региональных международных организаций и объединений, таких как СНГ, ЕврАзЭС, Союзное государство, ОДКБ, Таможенный союз, ШОС; включая и двусторонние договоры Российской Федерации с государствами СНГ, договоры административно-территориальных единиц Российской Федерации с административно-территориальными единицами иностранных государств);

«Экономика СНГ» (аналитические и статистические материалы о социально-экономическом положении государств СНГ);

«Русскоязычная пресса СНГ» (информационно-аналитические материалы периодических русскоязычных средств массовой информации государств СНГ о межгосударственных отношениях, политическом и социально-экономическом положении в государствах СНГ);

«Календарь дат и событий» (сведения о знаменательных датах и событиях в государствах постсоветского пространства, международные знаменательные даты и события);

«Справка» (справочные материалы по международным отношениям).

Пользователями системы «СНГ-ИС» являются федеральные и региональные органы Российской Федерации, отвечающие за проведение международной деятельности на постсоветском пространстве и региональные международные организации постсоветского пространства (СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ).

На начало 2011 г. система «СНГ-ИС» обслуживала свыше 200 коллективных пользователей (организаций) в Российской Федерации, в число которых входят Администрация Президента Российской Федерации, аппарат Совета безопасности Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, ряд федеральных министерств и ведомств Российской Федерации, ФСО России. Фонд «Международные договоры» развернут во всех территориальных органах ФСО России, которые обеспечивают информационную поддержку государственных органов в субъектах Российской Федерации – в настоящее время это около 120 региональных организаций.

Одновременно территориальными органами ФСО России проводится работа по сбору межрегиональных соглашений органов государственной власти субъектов Российской Федерации с административно-территориальными образованиями иностранных государств.

В настоящее время Управлением информационных систем Спецсвязи ФСО России ведется подготовительная работа по дальнейшему развитию системы «СНГ-ИС», в том числе программно-технической среды, информационно-лингвистического обеспечения, средств обработки и представления данных и др.

Целью работы является создание государственного корпоративного портала «Содружество», предназначенного для решения задач информационно-аналитического обеспечения сотрудников государственных органов при организации и проведении ими международной деятельности на постсоветском пространстве. Единая информационно-технологическая среда портала позволит объединить, структурировать и описать разнообразные информационные ресурсы по предметной области «Межгосударственные региональные отношения на постсоветском пространстве».

Создание портала «Содружество» позволит улучшить информационно-аналитическую поддержку органов государственной власти Российской Федерации, государств – участников СНГ, уставных органов и органов отраслевого сотрудничества Содружества по вопросам межгосударственных отношений на постсоветском пространстве.

Принципы организации информационной системы электронного законодательства: технологические аспекты

А. Е. Курцер,
А. А. Цветков*

Концепция электронного правительства, включающая в себя электронное законодательство, является одним из основных векторов в развитии общества, что неоднократно отмечалось руководством страны.

В качестве основных принципов, которые должны использоваться при формировании информационной системы электронного законодательства, выступают:

- Доступность;
- Доверительность;
- Достоверность.

Рассмотрим подробнее каждый из приведенных принципов.

Для обеспечения принципа доступности при создании информационной системы электронного законодательства необходимо решение ряда задач:

- максимально возможный охват территории страны;
- учет региональных законодательных актов;
- возможность доступа к документам в регионах, где Интернет или отсутствует, или обмен данными происходит по медленным линиям связи;
- возможность в рамках всей страны оперативно менять конфигурацию информационной системы или наращивать мощность информационных ресурсов.

Указанные задачи могут быть решены в информационной системе, обобщенная модель которой представлена на рис. 1.

* *Курцер Александр Евгеньевич*, генеральный директор,
Цветков Алексей Анатольевич, системный аналитик, ООО «Фирма «АС», Москва.

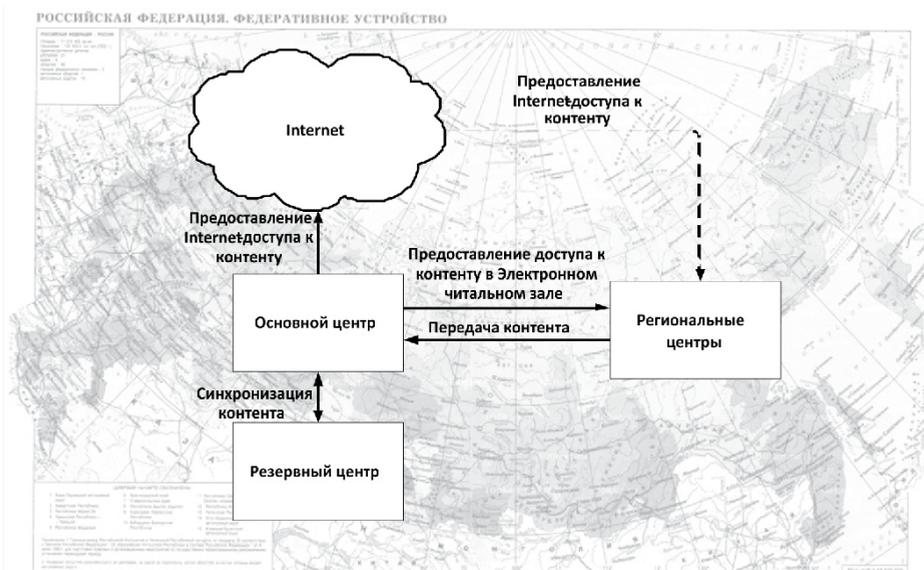


Рис. 1. Обобщенная модель информационной системы электронного законодательства

В первую очередь система должна выполнять функции интеграционного центра, объединяя хорошо известные возможности и сервисы и предоставляя ресурсы для создания и размещения новых услуг в области юриспруденции и новых возможностей, которые может получить пользователь.

В результате создания такой системы появится централизованный общероссийский ресурс по правовой тематике с множеством филиалов, структурой предоставления доступа, обеспечением защиты и сохранности данных, возможностью оповещения и подписки большого числа подписчиков, пользователей и читателей, в котором каждый может опубликовать материалы и предоставить к ним доступ.

Указанные задачи мы предлагаем реализовать в информационной системе Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина.

Доступность в такой системе может быть обеспечена за счет технологий публичного доступа, которые находятся в стадии реализации:

- информационный портал;
- система электронных читальных залов;
- технология удаленного защищенного off-line доступа («Книжная полка»).

Применение порталных технологий позволяет:

- обеспечить публичность информационных ресурсов, предоставив одновременный доступ большому числу пользователей;
- сформировать единую точку доступа к материалам, информационным услугам и сервисам по правовым вопросам;

- сформировать и поддерживать обратную связь с пользователями;
- предоставить возможности для дальнейшего развития системы и наращивания ее потенциала в части ресурсов и сервисов.

В электронном читальном зале осуществляется расширенный доступ к электронным фондам, информационным сервисам и услугам.

Технология защищенного удаленного доступа («Книжная полка») позволит обеспечить достоверность контента при его просмотре в off-line режиме.

В настоящее время законодательство РФ на основании Закона «Об электронной подписи» (№ 63-ФЗ от 6 апреля 2011 г.) позволяет использовать электронную подпись наравне с традиционной подписью на бумаге, что позволяет оперативно устанавливать договорные отношения между «Владельцем (автором) документа» и «Хранителем документа», а на основании договора формировать банки электронных документов по законодательству (см. рис. 2). В процессе разработки информационной системы Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина предполагается широко использовать возможности электронной подписи.



Рис. 2. Обеспечение принципов достоверности и доверительности

Основным ресурсом системы электронного законодательства должна быть централизованная библиотека правовой и нормативно-справочной информации, открытый характер которой предполагает развитие самой системы, а также свободный доступ к информации, хранящейся в ней.

Библиотека должна содержать электронные фонды юридически значимых документов, законодательных актов, юридической и нормативной литературы, аудиовизуальных и других современных видов информационных ресурсов по юридическим практикам.

В обязанности библиотеки должен входить сбор, обработка и хранение информации по правовым вопросам, а также предоставление функций поиска с последующим предоставлением пользователю отобранных материалов через системы публичного доступа (см. рис. 3).

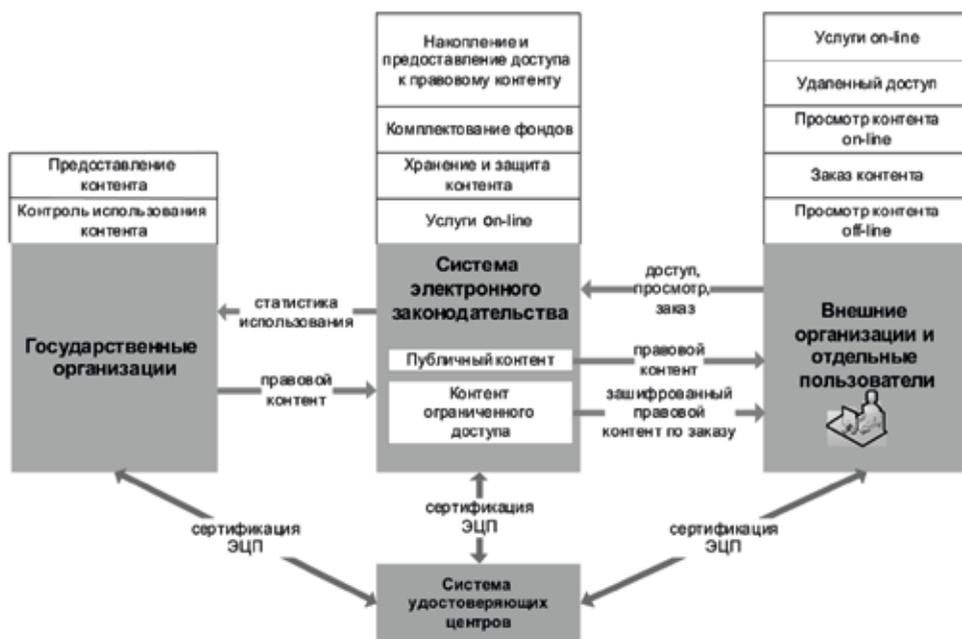


Рис. 3. Модель взаимодействия централизованной библиотеки правовой и нормативно-справочной информации

Ключевые вопросы при реализации системы электронного законодательства – это наличие системы классификации и кодирования, необходимость систематизировать и представлять информацию в структуры, сгруппированные по разным основаниям и атрибутам для выявления новых зависимостей и связей.

Как пример возможной реализации – свод законов РФ в электронном виде.

На рис. 4 представлена информационная модель прикладных подсистем централизованной библиотеки правовой и нормативно-справочной информации.

«Электронный читальный зал» и «Интернет-портал» обеспечивают принцип **доступности**.

Отработанная технология комплектования позволяет формировать фонды электронных и цифровых информационных ресурсов по правовым вопросам, обеспечивая при этом **достоверность** получаемых материалов через следующие системы:

- Систему подготовки цифрового контента;
- Систему комплектования;
- Систему библиографической обработки;
- Систему каталогизации.

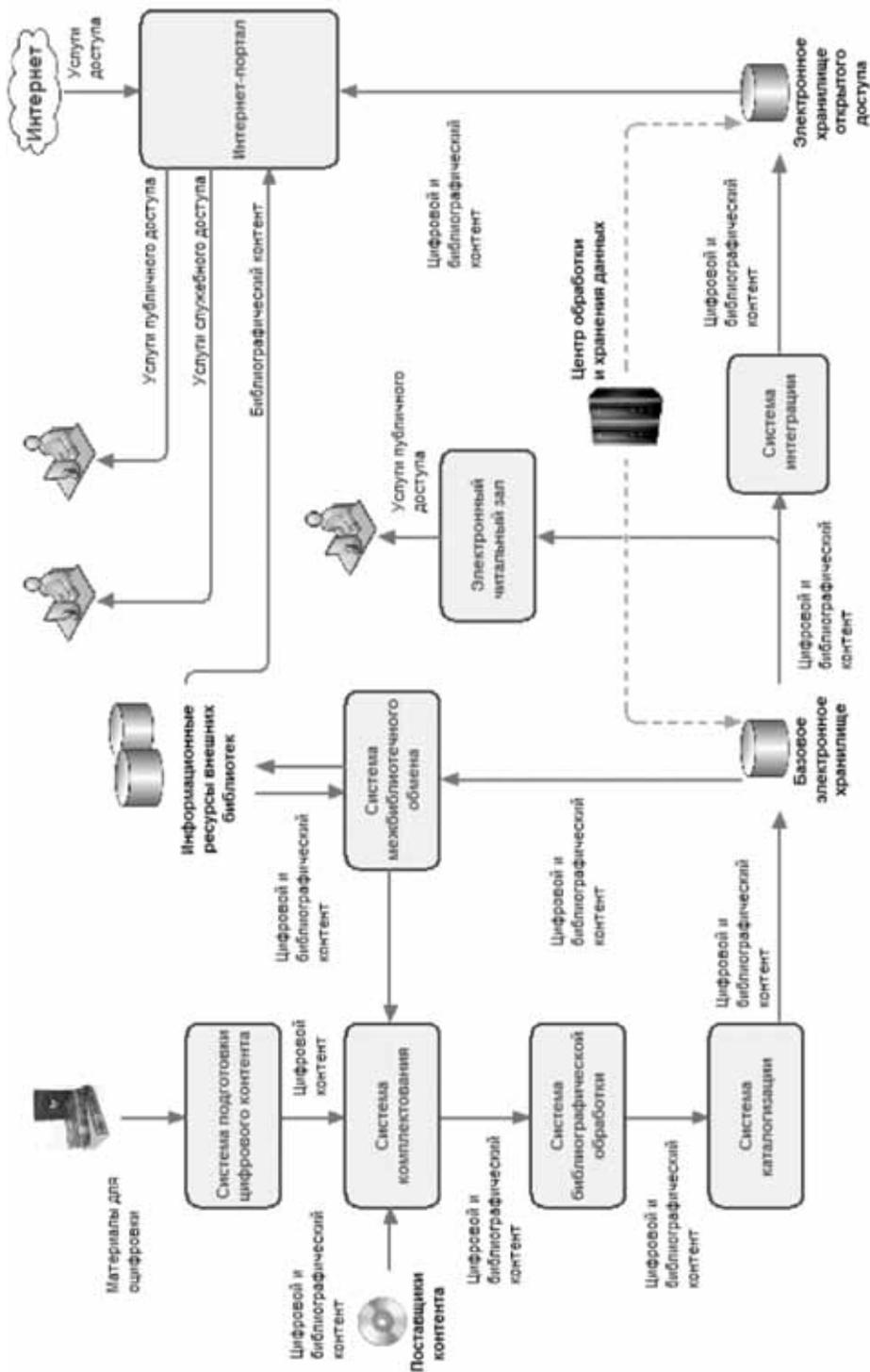


Рис. 4. Информационная модель прикладных подсистем библиотеки правовой и нормативно-справочной информации

В процессе функционирования центра обработки и хранения данных, предназначенного для размещения базового хранилища электронного контента и электронного хранилища открытого доступа, применяются современные технологии хранения и информационной безопасности, что позволяет обеспечить **доверительность** в вопросах поступления, сохранности и использования электронных и цифровых документов.

Следует отметить, что информационная система такого масштаба включает в себя также и каналы сбора информационных ресурсов с возможностью оперативной обработки и публикации поступающей информации, в состав которой могут войти:

- весь массив действующего законодательства;
- исторические законодательные акты;
- прочая правовая информация, включая правоприменительные акты, комментарии, справочные материалы, научные издания и учебники, что особенно важно при формировании юридического правосознания гражданина Российской Федерации.

К наиболее значимым аспектам относятся также процессы поиска, подбора, заказа, подготовки и размещения информационного контента по правовым вопросам.

Технология позволяет не только формировать, но и подробно описывать каждый первоисточник, документ или информационный ресурс по формальным признакам с использованием международных и отечественных стандартов описаний.

Представленная модель является многомодульной и позволяет реализовывать гибкие распределенные конфигурации системы в зависимости от изменяющихся требований к функционированию, что является серьезным положительным фактором развития системы.

Технический уровень подобной системы должен базироваться на промышленных решениях и предусматривать механизмы кластеризации и возможности масштабирования для ее развития и роста, обеспечивая поддержку непрерывности деятельности. Кроме того, система должна быть открытой для внедрения новых информационных технологий: «Облачных вычислений», технологии «Интеллектуальных агентов» и др.

Выводы

Приведенная модель информационной системы электронного законодательства обеспечивает принципы доступности, достоверности и доверительности на основе использования совокупности архитектурных решений, организационных мер и современных технологий, включая:

- публичный и служебный доступ к информационным ресурсам;

- резервирование на уровне информационных ресурсов, функций и центров;
- обязательства по сохранности, целостности и аутентичности документов;
- обязательства по обеспечению прав на интеллектуальную собственность для авторских первоисточников;
- криптозащита и электронная подпись.

Архитектура такой системы полностью подтвердила свою состоятельность на примере информационной системы Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина.

Построенная по приведенной модели информационная система электронного законодательства будет обладать функционирующей распределенной и масштабируемой информационной инфраструктурой, которая может обеспечить доступность нормативно-правовых документов с учетом принципов доверительности и достоверности для самых широких слоев граждан РФ, а также организаций и предприятий.

Доступность справочно-правовой информации в контексте развития Волгоградского региона

*Л. А. Ульяева**

Введение

Формирование правовой культуры и правового сознания являются важными факторами в построении гражданского общества, становлении и развитии российской государственности. Поэтому серьезной задачей для муниципальных образований становится обеспечение свободного доступа граждан к правовой информации.

Одним из основных направлений Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации обозначено создание системы общественных центров доступа населения к государственным информационным ресурсам, в том числе государственной системы правовой информации. С 1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ). В целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации в местах, доступных для пользователей, на базе государственных и муниципальных библиотек и общественных организаций должны быть созданы пункты подключения к сети Интернет. Регламентирующие документы формируют оптимальные условия для создания открытого доступа к правовой информации и активизации деятельности в области правового просвещения населения Российской Федерации.

Обеспечение открытого доступа особенно важно в связи с реформированием жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения,

* *Ульяева Людмила Александровна*, зам. директора по маркетингу и автоматизации Волгоградской областной универсальной научной библиотеки им. М. Горького.

агропромышленного и технологического комплексов. В силу высокой социальной значимости объявленных программ, для успешной их реализации необходимо обеспечить им мощную информационную поддержку и довести всю информацию о них до граждан и бизнес-сообществ. Особенно актуально обеспечение доступа к справочно-правовой информации в малых городах, поселках и селах Российской Федерации

Волгоградская область с севера на юг протянулась на более чем 400 км. На ее территории находятся 1506 населенных пунктов в составе 39 муниципальных образований (6 городских округов и 33 муниципальных района). Численность населения, по данным 2010 г., составляет 2589,9 тыс. человек, при этом сельское население – 634,9 тыс. (24,5%).

Если рассматривать инфраструктуру для обеспечения широкого и свободного доступа к правовой информации граждан, обладающую современными информационными технологиями и ресурсами, то в Волгоградском регионе работают 816 библиотек.

547 библиотек, согласно Постановлению «Об утверждении порядка предоставления из областного фонда софинансирования расходов в 2009 г. субсидий муниципальным образованиям на укрепление материально-технической базы муниципальных общедоступных библиотек» (№ 236-п от 13.07.2009 г.), в 2010 г. получили компьютерную технику и программное обеспечение.

С одной стороны, эта инфраструктура, построенная на базе библиотек, устойчива и надежна, демократична, общедоступна и для граждан бесплатна. С другой стороны, предоставление правовой информации населению позволяет библиотекам оставаться востребованными и позиционироваться в социокультурном пространстве в новом качестве.

Поэтому актуальными задачами библиотек Волгоградского региона являются:

- организация открытого доступа к справочно-правовой информации на основе использования новых информационных технологий;
- максимальное использование информационных возможностей библиотеки в распространении правовых знаний;
- повышение информационно-правовой культуры населения посредством проведения образовательных мероприятий и консультаций по работе с электронными базами данных справочно-правовых систем;
- организация специализированного справочно-библиографического и информационного обслуживания пользователей на основе доступа к электронным базам данных справочно-правовых систем.

Предоставление доступа к правовой информации с помощью правовых систем

В России существует целый ряд компаний, специализирующихся на разработке и распространении справочно-правовых систем. Среди известных систем можно выделить «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс», «Референт», «Система» и некоторые другие.

В Волгоградском регионе превалирует распространение двух систем: информационной правовой системы «Законодательство России» и справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

В рамках реализации «Программы информационной поддержки российских библиотек» сетевая версия СПС «Консультант Плюс» установлена в 4 областных библиотеках Волгоградского региона, библиотеках ЦСГБ г. Волгограда, а локальные версии данной правовой системы установлены в 21 городской/районной библиотеке. Локальные версии, как правило, содержат действующие законодательные акты Российской Федерации и Волгоградского региона, а также документы СССР.

Информационная правовая система «Законодательство России», является эталонным банком данных правовой информации, содержит как действующие законодательные акты Российской Федерации, так и правоприменительные акты, правовые акты распорядительного и локального действия, документы, утратившие силу, необходимые в законопроектной работе для изучения истории развития конкретной нормы.

Значимым достоинством ИПС «Законодательство России» является бесплатное распространение и обновление, что особенно важно при незначительном финансировании библиотек.

Увеличение количества библиотек с предоставлением доступа к справочно-правовой информации произошло в 2010 г. С одной стороны, это было вызвано компьютеризацией библиотек нашего региона, с другой – сотрудничеством Волгоградской областной универсальной научной библиотеки им. М. Горького с Центром специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Волгоградской области.

Если до 2010 г. только в 24 библиотеках Волгоградского региона пользователи могли воспользоваться доступом к ИПС «Законодательство России», то в 2010 г. 94 библиотеки предоставляют открытый доступ к базам данных этой справочно-правовой системы. В 2010 г. почти 6,0 тыс. жителей малых городов, поселков и сел Волгоградской области получили более 15,0 тыс. документов. В 2011 г. 137 библиотек подали заявки на установку ИПС «Законодательство России».

Схема распространения ИПС «Законодательство России» в Волгоградском регионе следующая. Координатором распространения среди библиотек

выступает Волгоградская ОУНБ им. М. Горького. Информирование о возможности получения ИПС осуществляется на областных конференциях, семинарах-совещаниях, круглых столах для специалистов учреждений культуры и образования, а также посредством информационной рассылки на электронные ящики библиотек.

Библиотека, выразившая готовность предоставить доступ к справочно-правовой информации, предоставляет заполненные документы в Волгоградскую ОУНБ им. М. Горького. После предварительной проверки документы передаются в Центр специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Волгоградской области. Акты организации информационно-правового обеспечения утверждаются в Управлении обеспечения правовой информатизации Спецсвязи Федеральной службы охраны Российской Федерации, затем предоставляются в Волгоградскую ОУНБ им. М. Горького, которая передает их в библиотеки.

Для качественного обслуживания пользователей информационно-правовой системы «Законодательство России» сотрудники библиотек проходят инструктаж и обучение по установке, настройке и обновлению ИПС, которые проводят специалисты Центра специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Волгоградской области и Волгоградской ОУНБ им. М. Горького. Для библиотекарей, не обладающих компьютерными знаниями, в областной библиотеке несколько раз в год проводятся образовательные курсы «Основы компьютерной грамотности», которые проходят как на базе Волгоградской ОУНБ им. М. Горького, так и с выездом в библиотеки региона.

Схема обновления баз данных в Волгоградском регионе адаптирована согласно технических и финансовых возможностей библиотек. Если в библиотеке есть безлимитный доступ к сети Интернет, специалисты библиотек обновляют ИПС «Законодательство России», скачивая обновления с сайта Государственной системы распространения правовых актов (<http://pravo.fso.gov.ru>), в ином случае библиотеки получают обновления в Волгоградской ОУНБ им. М. Горького.

Несомненными достоинствами ИПС «Законодательство России» являются:

- полнота информации;
- возможность бесплатной установки и актуализации баз данных;
- простота в установке и настройке обновлений;
- интуитивный интерфейс.

Проблемы, возникающие при организации доступа к справочно-правовой информации с помощью ИПС «Законодательство России»:

- продолжительные временные затраты на оформление документов;
- проблемы с автоматической настройкой обновления;

- отсутствие статистических данных по количеству обработанных поисковых запросов и сохраненных документов.

В настоящее время для устранения проблемы с временными затратами апробируется новый механизм работы с Центром специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации, в котором гарантом целевого использования программного обеспечения выступает Волгоградская ОУНБ им. М. Горького. Оставшиеся проблемы остаются весьма актуальными для библиотек Волгоградского региона, так как приводят к значительным временным затратам специалистов.

Но, несмотря на наличие проблем, ориентирами развития библиотек являются предоставление открытого доступа к справочно-правовой информации и формирование правовой культуры пользователей.

В 2012 г. планируется, что доступ к ИПС «Законодательство России» будет обеспечен в более чем 400 библиотеках Волгоградского региона.

Предоставление доступа к правовой информации с помощью традиционных источников информации и ресурсов сети Интернет

Кроме справочно-правовых систем библиотеки Волгоградского региона выполняют свою традиционную функцию: собирают и хранят информацию правового характера, то есть комплектуются печатной продукцией, которая представлена в виде книжного и журнального фонда. Как правило, это книги и брошюры справочного, нормативно-правового и консультативного характера: официальные документы, комментарии к законодательным актам, тематические сборники по отраслям права. Наличие в собственном фонде комментариев к кодексам и основным федеральным законам помогает обслуживать в основном людей пожилого возраста, у которых отсутствуют навыки работы с компьютером. Особым спросом у данной категории пользуются образцы документов для обращения в суд.

Значительной составляющей становятся ресурсы сети Интернет. Интернет удобен для того, чтобы оперативно получить новые законодательные и нормативные акты, которые уже подписаны, но еще не опубликованы и не внесены в информационные банки данных. Прежде всего это сайты, принадлежащие органам государственной власти (сайты Президента и Правительства РФ, Федеральной службы охраны Российской Федерации, различных министерств и ведомств, органов судебной и правоохранительной системы и др.). На них собраны официальные материалы и сведения о деятельности рассматриваемых властных институтов и, что немаловажно, адресная и контактная информация.

В Интернете широко представлены различные материалы СМИ, в том числе и правового характера. Часть из них является интернет-версией

официальных изданий на бумажных носителях, другая часть появляется и существует независимо от них и исключительно только в электронном виде.

Таким образом, источники информации в электронном формате представляют собой мощный ресурс правового просвещения жителей Волгоградского региона.

Обслуживание пользователей в библиотеках Волгоградского региона

Кроме предоставления открытого доступа к различным источникам справочно-правовой информации, библиотеки оказывают информационные, справочно-библиографические и сервисные услуги индивидуальным и коллективным пользователям. Например, сектор правовой информации отдела гуманитарной и естественнонаучной литературы Волгоградской ОУНБ им. М. Горького предоставляет услуги пользователям по следующим направлениям:

- предоставление свободного доступа к электронным правовым базам СПС «КонсультантПлюс» и ИПС «Законодательство России»;
- обучение пользователя самостоятельной работе с электронными правовыми системами;
- быстрый поиск конкретного документа в присутствии заказчика;
- копирование правовых документов на электронные носители и традиционная печать;
- выполнение всех видов библиографических справок по правовым вопросам;
- поиск юридической литературы по электронному каталогу и справочной картотеке статей.

Запросы пользователей могут быть самыми разнообразными. Много запросов поступает от юристов: это различного рода вопросы судебной практики, новейшие изменения в законодательстве, практические комментарии к кодексам и законам РФ. Представителей предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности чаще интересуют налоговое законодательство, правила бухгалтерского учета, процедура лицензирования товаров и услуг, получение патентов, а также вопросы банковского, финансового, договорного, земельного права. Запросы пенсионеров – пенсионное законодательство, компенсации различного характера, документы федерального, регионального, местного значения, устанавливающие льготы по оплате жилья, услуг, проезда и т. п.

Школьникам и абитуриентам нужна информация о порядке поступления в средне-специальные и высшие учебные заведения. Также одна из животрепещущих проблем современной молодежи – призыв на военную службу. По этим и другим проблемам библиотеки разрабатывают списки литературы,

составляют тематические папки, проводят дни информации и иные массовые мероприятия.

В 2009 г. библиотека провела исследование – анкетный опрос пользователей сектора правовой информации отдела гуманитарной и естественнонаучной литературы ВОУНБ им. М. Горького.

В результате исследования выявлены цели обращения к справочно-правовой информации (диаграмма 1):

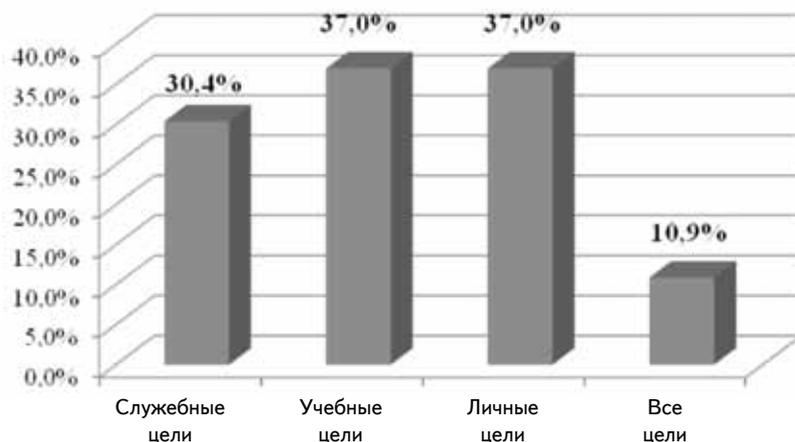


Диаграмма 1. Цели обращения к справочно-правовой информации

Большинство респондентов используют правовую информацию в учебных и личных целях (по 37,0%). Довольно высокий процент ответов респондентов, использующих правовую информацию в личных целях, отражают общую тенденцию к повышению интереса российского населения к своим гражданским правам и механизму их защиты. 30,4% при поиске правовой информации преследуют служебные цели. Наконец, каждый одиннадцатый респондент (10,9%) стремится удовлетворить и служебные, и личные, и учебные цели.

В проводимом исследовании 50% респондентов анкетного опроса непосредственно связаны с юридической наукой и практикой, а 50% опрошенных не имеют отношения к юриспруденции.

Трудности в поиске информации испытывают преимущественно те пользователи, которые предпочитают пользоваться источниками информации в их традиционной форме.

Какую форму документа (электронную или традиционную) предпочесть при комплектовании фонда юридической литературы – вопрос, волнующий сегодня многие библиотеки.

Ответы респондентов на вопрос: «Наиболее предпочтительный для Вас вид документа?» – достаточно четко показали их предпочтения (диаграмма 2).

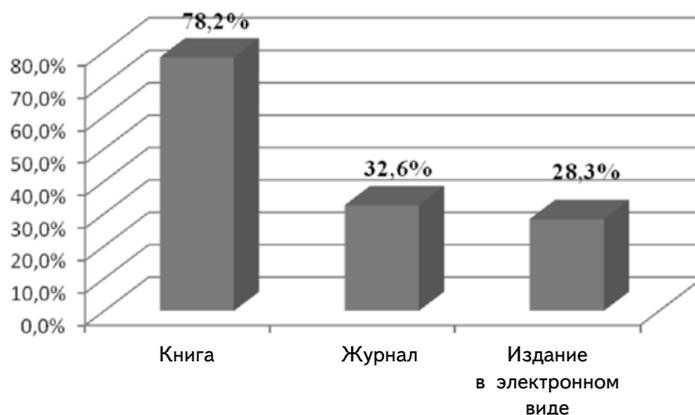


Диаграмма 2. Предпочтения пользователей при выборе формы документа

Подавляющее большинство респондентов предпочитает пользоваться книгой (78,2%) и журналом (32,6%) в их традиционном виде. Однако почти треть опрошенных (28,3%) комфортно себя чувствует при работе с электронными документами и базами данных. Полученные результаты не случайны. Сегодня трудно переоценить роль электронных баз данных правовой информации. Они существенно облегчают поиск любой нужной информации, поэтому работа проводится более оперативно. Помимо этого справочные правовые системы гарантируют достоверность найденных материалов, которые обновляются еженедельно.

Представляет интерес способ поиска правовой информации, используемый нашими пользователями (диаграмма 3).



Диаграмма 3. Предпочтительный способ поиска информации

Электронные поисковые системы уже завоевали симпатии большинства пользователей, им отдали предпочтение 63% респондентов. Не теряет своего значения помощь библиотекаря (библиографа). Потребность в библиотекаре как посреднике в информационном процессе не отпала. Часть пользователей не обладает навыками работы с электронными базами данных, поэтому сотрудники не только оказывают им необходимую помощь при работе с электронными правовыми ресурсами, но и обучают основам работы на персональном компьютере.

К помощи библиотекаря (библиографа) регулярно прибегает 43,5% пользователей библиотеки. 36,9% респондентов считают целесообразным просмотр книг и журналов в открытом доступе; обычно такой способ поиска информации выбирают при неопределенном запросе. По-прежнему не теряют своей актуальности и традиционные каталоги и картотеки (39,1%).

В целях удовлетворения информационных потребностей пользователей библиотеки ведут издательскую деятельность. Сектор правовой информации отдела гуманитарной и естественнонаучной литературы Волгоградской ОУНБ им. М. Горького выпускает бюллетень «Новая юридическая литература, поступившая в фонды Волгоградской ОУНБ им. М. Горького ... квартале ... года». Информационный бюллетень представляет собой ежеквартальное издание, содержащее перечень правовой литературы научного и научно-практического характера; предназначен в помощь студентам, научным работникам, юристам-практикам. Успех у пользователей имеют справочные пособия и библиографические указатели литературы по актуальной тематике. Сектором правовой информации отдела гуманитарной и естественнонаучной литературы Волгоградской ОУНБ им. М. Горького выпущены такие материалы, как «Права граждан в условиях экономического кризиса», «Формирование правовой культуры молодежи: образовательный аспект», «Реформирование пенсионной системы: первые итоги и перспективы», «Правовые документы для малого и среднего бизнеса» и др.

Заключение

Становление правового государства невозможно без формирования правовой культуры ее граждан. На современном этапе развития общества становятся все более актуальными проблемы усиления роли права в жизни людей, преодоления ситуации правового нигилизма, повышения качества правового воздействия на социальные отношения.

Обеспечение доступности справочно-правовой информации, активизации деятельности по формированию правовой культуры значимо для каждого городского округа или муниципального района Волгоградского региона, ведь одна из главных целей государственной политики – обеспечить право его граждан на доступ к информации и знаниям.

Литература

1. **Доступ** к правовой информации: методические материалы по организации работ публичных центров правовой информации / сост. Н. З. Стародубова. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2005. – 288 с.
2. **Борнеман О. В.** Правовые знания – основа становления гражданского общества / О. В. Борнеман // Новая библиотека. – 2009. – № 10. – С. 11–16.
3. **Гладкова Н.** Правовая информация для всех / Н. Гладкова // Библиотека. – 2008. – № 11. – С. 14–16.
4. **Гоц Н.** Информационно-правовое обеспечение жизнедеятельности граждан / Н. Гоц // Независимый библиотечный адвокат. – 2009. – № 2. – С. 25–32.
5. **Кожанова Н.** Юридический документ как общественное достояние / Н. Кожанова // Независимый библиотечный адвокат. – 2007. – № 2. – С. 14–18.
6. **Котлярова Т. В.** Юридический «супермаркет»: в основе – комплексное правовое обслуживание / Т. Котлярова // Библиотечное дело. – 2009. – № 16. – С. 36–38.
7. **Кузьмин Е. И.** Формирование системы доступа граждан Российской Федерации к правовой информации: итоги и перспективы / Е. И. Кузьмин, А. А. Демидов, М. Н. Усачев // Библиотековедение. – 2005. – № 6. – С. 8–16.
8. **Мелентьева Ю. П.** Публичные центры правовой информации: новые возможности библиотечного обслуживания. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2004. – 96 с.
9. **Миронова И.** Публичные центры правовой информации: достижения и перспективы / И. Миронова // Библиотека. – 2008. – № 8. – С. 14–17.
10. **Нефедова О.** Доступ к правовой информации: муниципальный уровень / О. Нефедова, О. Фурса // Независимый библиотечный адвокат. – 2009. – № 1 (55). – С. 7–18.
11. **Позин А.** Социально значимую информацию – на службу всех и каждого / А. Позин // Библиотека. – 2008. – № 12. – С. 9–13.
12. **Позин А.** Юридические консультации – пользователям / А. Позин // Независимый библиотечный адвокат. – 2009. – № 2 (56). – С. 33–36.
13. **Публичные** центры правовой, деловой и муниципальной информации в России: сб. материалов / Рос. ком. программы ЮНЕСКО «Информация для всех»; сост.: Е. И. Кузьмин, М. Н. Усачев, А. А. Демидов. – М.: Либерия, 2004. – 383 с.
14. **Пчельников М. В.** Центр правовой помощи как форма практического обучения студентов / М. В. Пчельников // Юстиция. – 2009. – № 6. – С. 55–56.

15. **Шрайберг Я. Л.** Библиотеки в условиях правовой и технологической эволюции процессов общественного развития / Я. Л. Шрайберг // Науч. и техн. б-ки. – 2009. – № 1. – С. 7–45.
16. **Щербакова Л.** Электронные ресурсы на каждый день: правовое просвещение сельских жителей / Л. Щербакова // Библиополе. – 2009. – № 11. – С. 13–17.

Технологии доступа к юридическим документам на примере корпоративной информационной системы ГАС «Выборы»

*А. Г. Сбоев**

Назначение задачи «Право»

Задача «Право» предназначена для информационной поддержки правового обеспечения деятельности избирательных комиссий (ИК) в рамках подсистемы автоматизации избирательных процессов (ПАИП) ГАС «Выборы» при использовании на автоматизированных рабочих местах (АРМ) комплексов средств автоматизации (КСА).

Правовое обеспечение ГАС «Выборы»

ГАС «Выборы» применяется для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов и референдумов, обеспечения деятельности избирательных комиссий, комиссий референдумов, а также для решения задач, не связанных с выборами и референдумами, в порядке, установленном федеральными законами и нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

ГАС «Выборы» имеет распределенную структуру, объединяющую:

- КСА Центральной избирательной комиссии (КСА ЦИК);
- КСА избирательных комиссий субъектов РФ (КСА ИКСРФ) (83);
- КСА территориальных избирательных комиссий (КСА ТИК) (более 2500 в зависимости от типа выборов).

Правовое обеспечение ГАС «Выборы» должно базироваться на максимально полной базе федерального, регионального, местного и ведомственного законодательства, регулирующего вопросы избирательного права.

Следует отметить, что местное законодательство изначально было гармонизировано с федеральным с сохранением некоторых своих особенностей.

* *Сбоев Александр Георгиевич*, к. ф.-м. н., главный специалист ФГУП НИИ Восход.

Однако формальное «приведение» местного законодательства в соответствие с федеральным путем копирования многих норм начинает расходиться с ним при изменении федерального законодательства. Все это требует специальных мер поддержки правового обеспечения всех видов нормативных актов.

Ведущие правовые системы «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» не всегда обеспечивают актуальный и полный охват базы данных документов в области избирательного права в масштабах всей страны, поскольку массовые правовые системы прежде всего ориентированы на своих основных потребителей – бухгалтеров и юристов предприятий различных форм собственности. Поэтому трудно ожидать, что в указанных системах «непрофильное» законодательство будет в нужной степени поддерживаться.

Это касается как обеспечения формирования базы нормативно-правовых документов, так и обеспечения процедур обработки документов.

В компаниях – производителях «больших» правовых систем обработкой документов занимаются десятки и сотни специалистов, имеющих соответствующую юридическую квалификацию. При этом типичной схемой является формирование единой центральной базы данных документов (обработка может быть частично делегирована и в регионы), из которой производится формирование комплектов документов в соответствии с оплаченной потребителем схемой.

В рамках ГАС «Выборы» с учетом ограниченности ресурсов принято решение обеспечить распределенное формирование базы данных нормативно-правовых документов, также обеспечить распределенную обработку документов путем широкого применения технологий автоматизированной интеллектуальной обработки текстов, поддержки развитых средств поиска документов.

Функции задачи «Право»

Задача «Право» включает в себя комплект распределено выполняемых функций:

- ввод данных;
- обработка (индексирование) документов;
- поиск данных;
- формирование отчетов.

Синхронизация между разными базами данных осуществляется с помощью задачи «Пересылка».

Ввод данных включает в себя:

- ввод текста нормативного правового акта;
- создание учетной карточки нормативного правового акта;
- корректировку учетной карточки нормативного правового акта;
- установление гипертекстовых ссылок.

Лингвистическое обеспечение задачи «Право» обеспечивает автоматическое индексирование текста нормативного правового акта. При этом с 1997 года используется технология АЛОТ (Автоматизированная лингвистическая обработка текстов), разработанная в АНО Центр информационных исследований.

В рамках АЛОТ производится морфологический, терминологический и тематический анализ документов.

Морфологический анализ приводит все слова к нормализованной словарной форме.

В процессе терминологического анализа в текстах документов определяются термины информационно-поискового тезауруса, целенаправленно разработанного для обеспечения автоматической обработки. Данный тезаурус гораздо более подробный, чем традиционные информационно-поисковые тезаурусы для ручного индексирования. В задаче «Право» используется специальная версия тезауруса, в которой более подробно покрыта лексика и терминология избирательного права. Детальное и онтологически строгое описание отношений между понятиями в тезаурусе позволяет использовать иерархию связей между понятиями на всю глубину, что позволяет выделить в анализируемом тексте тематические иерархии. Специальный алгоритм кластеризации позволяет разбить тезаурусную проекцию текста на сильно связанные тематические узлы, выделить центр тематического узла и остальные элементы узла. Особое место занимает тематический анализ. В рамках данного вида анализа автоматически формируется так называемое «тематическое представление» содержания документа. Выделяются основные (главные) и локальные (вспомогательные) темы документа, а также остальные упоминавшиеся понятия тезауруса. Это позволяет, с одной стороны, присвоить всем упоминавшимся понятиям правильную оценку их значимости для содержания текста, с другой – обеспечивает базу для автоматического рубрицирования документа.

Для проверки правильности индексирования документов экспертами используется «структурная тематическая аннотация» содержания документа, представляющая «шахматную» запись основных тематических узлов и силы связей между ними (на пересечении соответствующего столбца и строки).

Технология автоматического рубрицирования:

- опора на знания, описанные в тезаурусе;
- представление рубрики в виде логической формулы для небольшого числа опорных концептов, затем автоматическое расширение с использованием иерархической структуры тезауруса.

При рубрицировании в тексте определяются понятия, приписанные к той или иной рубрике (точнее, к операндам логической формулы описания рубрики).

Оценка значимости каждого понятия, упоминаемого в тексте, в зависимости от места в тематическом представлении позволяет уверенно определять оценку значимости рубрики.

В задаче «Право» применяется версия Общего правового классификатора нормативных актов (принятая Указом Президента РФ от 15.03.2000 г.), где сокращены нижние уровни общего законодательства, но значительно подробнее представлена тематика избирательного права.

Классификатор правовых актов включает:

010.000.000 Конституционный строй

020.000.000 Основы государственного управления

030.000.000 Гражданское право

040.000.000 Семья

050.000.000 Жилище

060.000.000 Труд и занятость населения

070.000.000 Социальное обеспечение и социальное страхование

080.000.000 Финансы

090.000.000 Хозяйственная деятельность

100.000.000 Внешнеэкономическая деятельность. Таможенное дело

110.000.000 Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды

120.000.000 Информация и информатизация

130.000.000 Образование. Наука. Культура

140.000.000 Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм

150.000.000 Оборона

160.000.000 Безопасность и охрана правопорядка

170.000.000 Уголовное право. Исполнение наказаний

180.000.000 Правосудие

190.000.000 Прокуратура. Органы юстиции. Адвокатура. Нотариат

200.000.000 Международные отношения. Международное право

210.000.000 Индивидуальные правовые акты по кадровым вопросам, вопросам награждения, помилования, гражданства, присвоения почетных и иных званий.

Применяемая технология позволяет обеспечить автоматическую классификацию нормативных актов с качеством на уровне человека-индексатора.

Кроме того, имеются средства корректировки, позволяющие в случае необходимости исправить ошибки.

Следует отметить, что аналогичная технология обработки документов АЛОТ используется также в таких организациях, как ГосДума РФ, Центральный Банк, ФСБ, МГУ, компания «Гарант».

Поиск данных:

- Формирование запроса — в задаче «Право» реализованы развитые средства формирования запросов любой сложности с использованием

логических условий, разных типов поисковых индексов, как по метаданным, так и по контексту и тематике.

- Запрос на естественном языке – это традиционный для пользователей Интернета или стандартных правовых систем вид запроса. При его обработке в задаче «Право» используются проверка орфографии, морфологический анализ запроса.
- Запрос по рубрикам.
- Запрос по тематикам – использование тезауруса и индексирования по технологии АЛОТ позволяет формировать и исполнять поисковые запросы по понятиям тезауруса, при этом релевантными являются документы, которые содержат хотя бы один из синонимов выбранного понятия. Так как тезаурус представляет собой иерархическую сеть понятий, то определен и запрос по иерархии связей тезауруса, при этом релевантными являются документы, содержащие хотя бы один из синонимов выбранного понятия или хотя бы один их синонимов иерархически подчиненных понятий.
- Использование запросов, сохраненных в базе данных.

Специальные функции задачи «Право»

- Ведение терминологического словаря.
- Выборка из текста нормативного правового акта формализованных показателей.
- Пересылка данных.
- Функция «Поиск похожих документов».
- Функция «Поиск «ответов» на вопрос на естественном языке» (только для КСА ЦИК).
- Функция сравнения версий документов.

Планы развития задачи «Право»

В целом программное обеспечение задачи «Право» прошло определенное историческое развитие. Существовали версии под MS DOS, в качестве базы данных использовалась локальная база данных Clipper, затем был переход на SQLBase. Сейчас основной СУБД является Oracle.

В связи с расширением состава документов сейчас производится переход на хранение поисковых индексов в виде инвертированных списков, обеспечивающих быстрый поиск с учетом словопозиций контекста в документе, поддержка поиска по фрагментам документов, в том числе с учетом структуры.

Вводятся специальные интерфейсы поиска информации, например, по ситуациям в ходе выборов.

Выводы

Таким образом, задача «Право» ПАИП ГАС «Выборы» обеспечивает правовую поддержку избирательной системы РФ в период подготовки и проведения выборов и референдумов по всей стране.

Программные и технические решения, используемые в задаче «Право», наряду с типичными для правовых систем имеют ряд важных особенностей:

- распределенное ведение базы данных, включая развитые средства обмена данными;
- гибкая система ввода документов;
- широкое использование методов автоматической лингвистической обработки документов, включая автоматическое концептуальное индексирование и рубрицирование по правовому классификатору.

Технологии задачи «Право» продолжают динамично развиваться с включением новых функций, обусловленных изменением законодательства и модернизацией ГАС «Выборы».

Технологические вопросы обработки и использования правовой информации на примере сайтов и автоматизированных рабочих мест

*Е. А. Разумовская**

1. Критерии качества для сайтов.

Информационные и интерактивные сайты

Сайты, как и все, что создают люди, служат для решения какой-то задачи, и чтобы ответить на вопрос, хороший сайт или плохой, нужно определить, хорошо ли он решает поставленную задачу. Задачи, которые могут быть поставлены перед сайтом, делятся на два основных класса:

1. Предоставление информации пользователям.
2. Обмен информацией между пользователем и другими пользователями или администрацией сайта.

Самым важным критерием в предоставлении информации пользователям является наглядность, удобное представление информации, интерфейс. В первую очередь это достигается за счет дизайнера – расположения блоков меню и содержимого (в интернет-терминологии – контента), подбором шрифтов и фонов, изображений, чтобы «читать сайт» было приятно. Структурируется информация на сайте с помощью многоуровневых меню, основное обычно располагают в верхней части главной страницы под логотипом сайта или вокруг него.

Если сайт предоставляет каталог каких-то объектов, объединенных в категории, которые в свою очередь объединены в супер-категории, и т. д., то хорошим тоном является отображение иерархии документов в удобном виде. Как правило, для этого слева помещают меню с категориями текущего уровня, выбранная категория выделена, если есть место, отображаются

* *Разумовская Елена Анатольевна*, ст. преподаватель кафедры общегуманитарных и социально-экономических дисциплин, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ.

родительские и часть дочерних. Иногда, если это не слишком загромождает меню, отображается полный путь до текущего документа (в интернет-терминологии – метод «хлебных крошек» – *bread crumbs*). Например, на сайте Прокуратуры Санкт-Петербурга слева отображается меню возможностей: основополагающие документы, руководство, структура, новости и пр. При выборе пунктов меню, имеющих подпункты, отображаются оба уровня.

- >> Руководство
- > Руководитель
- > Заместители.

Дополнительно для удобства пользователя кроме предоставления информации данного сайта предлагаются подборки подобных документов или список других ресурсов по данной теме. В случае правовой тематики это может быть отсылка к документам других регионов, вышестоящей инстанции, смежным правовым вопросам или более широкому тематическому перечню.

Например, с сайта Прокуратуры Санкт-Петербурга есть переходы на низший уровень – к информации районных и специализированных прокуратур, параллельно на сайты прокуратур других субъектов РФ и вверх по иерархической лестнице – на сайты Генеральной прокуратуры и других органов власти РФ.

Если возможностей основного и иерархического меню не хватает, то непосредственно контент оформляется в виде классификатора (как правило, алфавитного списка), выбор категории переводит пользователя на другую страницу сайта.

На современных сайтах выбор региона, города или района предоставляется по карте страны или города соответственно. Именно так организован выбор района города на сайте Прокуратуры Санкт-Петербурга и выбор региона на сайтах Генпрокуратуры и Президента РФ.

Дополнительные услуги, которые может предоставить сайт, – это режим работы для слабовидящих, автоматический перевод всей информации на иностранный язык и др. Примером оснащения сайта дополнительными функциями является сайт Президента России.

Еще одним критерием качества сайта является скорость работы, точнее, скорость загрузки страниц – реальное время, которое прошло с момента клика по ссылке на сайте до полного отображения контента.

Быстрыми считаются сайты, у которых время загрузки страниц не превышает 0,1 секунды, т. е. то время, которое человеку кажется почти моментальным, сравнимое с реакцией глаз и мозга.

Если страница грузится больше 0,5 секунды это уже медленно, больше 1 секунды – очень медленно, работа с таким сайтом вызывает ощущение дискомфорта у пользователя.

Особенно важным этот критерий становится для сайтов с большой посещаемостью и большими базами данных, по которым необходим поиск. Первые сложны тем, что требуют мощных серверов для быстрого обслуживания большого числа посетителей. Считается, что:

до 100 уникальных пользователей в день – мало посещаемый сайт;

100–1000 – более-менее посещаемый;

1000–10 000 – посещаемый сайт, скорее всего, это полезный ресурс и на нем ведется активная жизнь пользователей.

Сайты, имеющие более 50 000 уникальных посетителей в день, – это очень посещаемые сайты, требующие мощный сервер (иногда не один). Таких сайтов на несколько порядков меньше, чем вышеперечисленных.

Суперпопулярные гранды рунета – порталы: ВКонтакте, Mail.ru, Яндекс. Их посещаемость измеряется миллионами активных пользователей в день. Это сложнейшие системы, располагающиеся часто не в одном дата-центре с тысячами серверов.

Также проблемы скорости загрузки могут испытывать не очень посещаемые сайты, но с большими базами данных (большой считают базу размером более 500 000 текстовых или графических файлов), в которых необходим функциональный поиск. Самым сложным видом поиска является поиск контекста, так называемый полнотекстовый поиск, также часто становится сложным поиск по большому числу критериев.

Теперь поговорим об интерактивных сайтах.

Интерактивность сайта может быть ограниченной: пользователю предоставляются некие формы для заполнения, данные отправляются администрации вместе с контактами пользователя, дальнейшее общение происходит уже вне электронной среды (по интернет-терминологии – офлайн). Более развитые интерактивные сайты предоставляют полноценную среду для общения между пользователями, а также пользователями и администрацией ресурса.

Грамотное составление формы для заполнения является сложнейшей задачей, над которой в компаниях – разработчиках сайтов работают высококлассные специалисты – проектировщики интерфейсов (в интернет-терминологии – юзабилити).

Опыт конструирования интерфейсов показывает: чем меньше полей у формы – тем лучше. Поля надо располагать сверху вниз, размещение полей в несколько колонок гораздо хуже воспринимается пользователями, повышается вероятность пропуска при заполнении.

Если полей у формы много, то рекомендуется разнести ее заполнение на этапы, группируя поля в смысловые блоки. Например, сначала выводятся главные поля: фамилия, имя, отчество, после заполнения появляется следующий блок полей: дата, место рождения и пол, и т. д. Поля появляются порциями – смысловыми блоками и по нисходящей важности.

Разработчик формы всегда должен помечать, какие поля обязательны для заполнения, а какие – нет. При случайном пропуске пользователем обязательного поля не должен открываться проход к следующему блоку, для повышения комфортности работы пропущенное поле должно подсвечиваться или иначе выделяться среди заполненных или необязательных полей.

Если при заполнении поля пользователь не вводит информацию с клавиатуры, а выбирает из нескольких предложенных возможностей, то они маркируются слева изображениями квадратных кнопок, если возможен выбор нескольких вариантов, или изображениями круглых кнопок в случае уникального выбора (в интернет-терминологии – чекбоксы и радиобаттоны соответственно). Выбранные чекбоксы обычно отмечаются галочками, а радиобаттоны – точками. Хорошим тоном является заранее выбрать самый ожидаемый вариант, но тут надо быть осторожным – пользователь может пропустить неправильно заполненное поле, не заметив его.

Также разумно автоматически вписывать самый ожидаемый вариант в таких полях, как страна, город (определять заранее по IP-адресу компьютера), дата заполнения (проставлять текущую) и т. д. Там, где это возможно, пользователю предоставляются встроенные списки вариантов.

Важна проверка правильности заполнения формы (в интернет-терминологии – валидация). Сообщение об ошибках должно быть конструктивным: мало сказать «форма заполнена неверно» или «телефон введен неверно», хорошо – «телефон должен быть введен в формате +7 9xx xxx xx xx». В случаях, допускающих различный формат представления информации, полезно писать пример прямо под полем.

Проводить проверку каждого поля формы лучше сразу после заполнения, в момент попытки перейти к следующему полю или смысловому блоку, а не огорошивать пользователя всеми его ошибками. Для наглядности можно пользоваться подсветкой заполненных полей формы, например: зеленым – правильно, красным – неправильно.

После заполнения и отправки формы на правильно организованном сайте пользователь обязательно получит ответ: подтверждение получения информации, непосредственный результат обработки его данных (если это возможно) или срок и форму ответа на его запрос. Типичным каналом обратной связи пользователя с сайтом является его уникальный почтовый ящик в электронной почте (e-mail), номер его пользователь вводит при регистрации на данном электронном ресурсе.

Для обоих типов сайтов – чисто информационных и интерактивных – важны такие качества, как правдивость и актуальность информации.

Первое достигается предоставлением информации о разработчиках и администрации сайта: кто его сделал, когда, зачем и какое лицо или организация отвечает за контент. Впечатление активной жизни информационного

ресурса возникает у пользователя благодаря постоянной смене новостной ленты, информации о дате последнего обновления, количестве посещений сайта за последний период и т. д.

2. Автоматизированные рабочие места.

Виды поиска

В современном мире узкой специализации большое значение приобретает специализированное программное обеспечение, предоставляющее пользователю максимум возможностей и удобств для данного вида профессиональной деятельности на данном рабочем месте.

Ярким представителем специализированного программного обеспечения являются автоматизированные рабочие места – АРМы. Рассмотрим их конструкцию и функциональные возможности на примере программного комплекса АРМ «Досудебное производство», разработанного Академией Генеральной прокуратуры России.

Пользователь начинает работу с регистрации в программе, заполняя соответствующую анкету и вводя в систему свой пароль. Все созданные с помощью АРМа документы пользователя будут защищены паролем, кроме того, в них автоматически в нужные места будут вставлены данные из регистрационной анкеты: фамилия, инициалы, должность, классный чин.

Основной принцип построения программного комплекса – иерархический: на главной странице дан перечень всех подсистем АРМа, каждая из которых решает одну задачу, например, формирование процессуального документа уголовного дела, назначение экспертного исследования, запрос в банки данных по учетам МВД и т. д. Выбор пользователем подсистемы приводит к открытию ее рабочего окна, разделенного на четыре-пять разделов и построенного по иерархическому принципу. Выбирая один из вариантов в первом разделе окна, пользователь получает соответствующий набор возможностей во второй части и так далее. В результате действий пользователя в рабочем окне формируется шаблон соответствующего документа, в котором остается заполнить вариативную часть.

Вторым после иерархического принципом в конструкции АРМа «Досудебное производство» является контекстное предоставление правовой и методической помощи. К каждому формируемому программой процессуальному или иному служебному документу прикрепляются с помощью системы гиперссылок методические рекомендации по проведению данного действия, заполненные образцы документов и соответствующие нормы законов. Следует отметить, что к данному документу «прицепляется» не весь уголовный или уголовно-процессуальный кодекс, а конкретные статьи, регламентирующие данное процессуальное действие. Если эти статьи содержат ссылки

на другие части данного кодекса или другие законы, то они также активны и доступны пользователю на всю глубину вложенности.

Следует отметить организацию подсистемы «Выполнить поиск». Она предоставляет пользователю материалы Верховного и Конституционного Судов России, а также подборки судебной практики по заданной статье Уголовного или Уголовно-процессуального кодекса.

Все формируемые во время сеанса работы АРМа документы располагаются в папках так называемого электронного уголовного дела, защищенного паролем пользователя.

АРМы, разработанные Академией Генпрокуратуры, пользуются большим спросом среди сотрудников ведомства, они просят разработчиков совершенствовать программы: вводить новые виды поиска, контекстную подсказку при наборе запроса, автоматический контроль времени процессуальных действий и составление карточек статистической отчетности. Основной проблемой массового внедрения АРМов в практику является сложность с регулярным обновлением нормативной базы программных комплексов. Развернуть сеть распространителей, как справочные правовые системы «Гарант» или «Консультант», невозможно по финансовым соображениям (ведомственные АРМы – некоммерческий проект), а выкладывание обновлений на сайте в Интернете потребует серьезных усилий по защите от несанкционированного доступа.

Следует сказать, что направление на создание специализированного программного обеспечения является прогрессивным, оно может вывести работу пользователей на качественно иной уровень и внести большой вклад в создание в России современной электронной среды.

Опыт организации доступа к правовой информации через «Правовой инкубатор»

*Е. В. Булгакова**

Признание права на доступ к информации на международном и национальном уровне послужило толчком к бурной законодательной деятельности и разработке механизмов реализации этого права. Доступ к правовой информации осуществляется через СМИ, ЦПИ библиотек, общественные приемные, «юридические клиники», юридические бюро, справочно-консультационные системы: «Кодекс», «Гарант», «КонсультантПлюс», Интернет и т. п. Потребность в правовой информации в обществе постоянно растет, ввиду вовлечения граждан в различные виды правоотношений. Первые законодательные шаги в предоставлении права на доступ к такой информации уже сделаны¹, однако остро стоят вопросы об отсутствии комплексного подхода и создании организационно-правовых процедур, реализующих это право. При их рассмотрении необходимо обратить внимание на готовность общества к анализу и правоприменению полученной правовой информации, достаточности уровня правовой грамотности граждан. Очевидно, что обеспечение права доступа к правовой информации является первой ступенью лестницы, за которой следует ее получение, обработка, использование, передача, хранение и т. д. В этой связи мы применили комплексный подход и разработали

* *Булгакова Елена Валерьевна*, к. ю. н., доцент, докторант Российской правовой академии Министерства юстиции РФ.

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

информационную модель «Правового инкубатора»¹, (термин впервые вводится нами и его следует трактовать как создание определенных условий формирования правосознания граждан на основе внедрения интерактивных методик правового воспитания и контроля уровня правосознания с использованием информационных технологий). Организационная структура «Правового инкубатора» включает в себя следующие взаимосвязанные блоки: доступ к правовой информации для зарегистрированных пользователей; система поиска информации; «правовой лабиринт» — структурированная система правовой информации; «виртуальная правовая приемная» — консультационная система; терминологический словарь; юридическая практика; мониторинг правосознания; блок интерактивных методик, позволяющих определить уровень правосознания; блок «обучение в правовом инкубаторе», разработанный для разных категорий граждан с начальным, средним, высоким уровнем правосознания на основе внедрения интерактивных методических рекомендаций по правовому воспитанию; галерея; форум и стандартные функции, присущие современному информационно-телекоммуникационному portalу.

Среди разнообразия доступных Интернет-ресурсов особое место занимают информационно-телекоммуникационные порталы. Именно они были выбраны для реализации «Правового инкубатора».

Чтобы подтвердить правильность этого выбора, следует уяснить, что же такое интернет-портал? Это многофункциональный сайт, предоставляющий пользователю возможность получить полную и актуальную информацию по одному или нескольким направлениям. Безусловно, полноценный портал должен предлагать полезные сервисы, воспользоваться которыми может любой посетитель, обеспечивать возможность размещения информации, создание своей страницы, комментирование записи других пользователей, демонстрационные возможности (фото, видео) и др.

Из многообразия существующих видов интернет-порталов (информационный, городской, развлекательный и др.) нами был выбран первый вид портала — информационный. Именно он в полной мере отвечает требованиям нашего проекта: направленности на определенную тематику, динамичности и интерактивности. Выбор системы управления содержимым пал на Content management system (CMS) — систему управления содержимым. Это компьютерная программа, используемая для управления содержимым чего-либо (обычно это содержимое рассматривается как неструктурированные данные предметной задачи — в противоположность структурированным дан-

¹ «Правовой инкубатор» — экспериментальная, информационно-телекоммуникационная модель, функционирующая в сети «Интернет», позволяющая при помощи интерактивных методик определить уровень правосознания граждан. Постоянный мониторинг правосознания позволяет получить независимые экспертные оценки. Применение методик по правовому воспитанию граждан обеспечивает необходимый и достаточный уровень правосознания, отвечающий требованиям современного общества и потребностям государства.

ным, находящимся под управлением системы управления базами данных). Как правило, такие системы используются для хранения и публикации большого количества документов, изображений, музыки или видео. Частным случаем такого рода систем являются системы управления сайтами. Подобные CMS позволяют управлять текстовым и графическим наполнением веб-сайта, предоставляя пользователю удобные инструменты хранения и публикации информации.

Существуют достаточно большое количество CMS: WordPress, Drupal, Blogger, Joomla и др. Из всего многообразия была выбрана система управления сайтом Joomla, как наилучший вариант для построения нашей системы:

- Joomla предоставляется бесплатно;
- Joomla более пяти лет функционирует на рынке информационных технологий;
- Joomla позволяет создавать сайты любой сложности;
- Система рассчитана под расширяемость (в нее заложена только база, а всё остальное можно дополнить, исходя из тематики сайта);
- Вариативность предоставления расширений и шаблонов;
- Система реализована по блочному принципу, что упрощает ее понимание.

Joomla, благодаря своей функциональности, позволяет реализовать полноценный портал с понятной для любого пользователя структурой. В нём воплощены основные возможности современных сайтов: аутентификация пользователя, его личный профиль, мультиязычность, поиск, добавление комментариев, фото- и видеогалерея, форум, форма обратной связи, добавление файлов и др.

Таким образом, представленная модель «Правового инкубатора» содержит все необходимые общие процедуры доступа к правовой информации: опубликование официальной правовой информации на сайте, удобный механизм доступа к ней, наличие информационных архивов, выполнение поисковых запросов. Все это обеспечивает реализацию права доступа к правовой информации. Организационную структуру данной информационной системы по результатам ее тестирования можно считать оптимальной.

Опыт создания регионального информационного ресурса «Законодательство Республики Карелия»

*О. О. Голубева**

В феврале 1995 года в Центре новых информационных технологий Петрозаводского государственного университета в рамках республиканской программы «Информатизация Республики Карелия» была сформирована группа специалистов по информатизации юридической деятельности. Перед группой стояла задача создания электронной базы данных «Законодательство Республики Карелия». Проведенный анализ показал, что на начало 1995 года только предприятие «Центр компьютерных разработок» (система «Кодекс», Санкт-Петербург) предоставляло технологию, которая позволяла создавать, развивать и качественно обслуживать базу данных регионального законодательства собственными силами региона.

В работе была изначально поставлена задача создания банка данных, обладающего полнотой и актуальностью информации. В связи с этим проходили параллельные процессы оцифровки и внесения в базу как новых документов, так и действовавших на тот момент ранее принятых правовых актов, что представляло сложность с точки зрения технологии ведения базы. Мы столкнулись с разнообразными проблемами: необходимость оцифровки документов, напечатанных на пишущей машинке, осуществления поиска документов в библиотеках и архивах государственных органов, сложность применения общеправового классификатора в региональном законодательстве и даже отдельные ошибки и нарушение юридической техники законодателем. В процессе работы, когда документы из органов власти стали приходить в электронном виде, мы столкнулись с необходимостью сверять их по бумажным источникам, так как рассылка по электронной почте не гарантирует достоверность

* *Голубева Ольга Олеговна*, руководитель сектора правовых баз данных РЦНИТ, Петрозаводский государственный университет.

текстов. Кроме того, из-за отсутствия какой-либо инфраструктуры ведения внутреннего электронного документооборота в органах власти документы до сих пор поступают в виде единичных файлов офисного формата, что вынуждает переформатировать их и загружать в базу данных фактически вручную.

В ходе создания информационного ресурса «Законодательство Республики Карелия», несмотря на указанные трудности, были реализованы следующие характеристики:

- Разнообразие источников поступления информации: в базе данных «Законодательство Республики Карелия» документы представлены в ретроспективе, начиная с 1991 г. (наиболее значимые – с 1978 г.): Конституция КАССР, отдельные постановления Совета Министров КАССР, Конституция Республики Карелия, документы из сборников «Ведомости Верховного Совета КАССР», «Собрание законодательства РК», «Бюллетень Верховного суда РК», «Информационный бюллетень». Документы поступают из органов власти республики, местного самоуправления г. Петрозаводска в виде рассылки в электронном и печатном видах. Обрабатываются все источники официального опубликования. Документы представлены в виде действующих и предыдущих редакций.
- Введение в информационную систему «Законодательство Республики Карелия» специализированного раздела «Судебная практика Верховного суда Республики Карелия».
- Профессиональная обработка: корректура распознанных текстов по официальным источникам опубликования, создание действующих редакций документов, а также включение дополнительной информации – заключений Управления Министерства юстиции РФ по Республике Карелия о соответствии федеральному законодательству.
- Представление в сети Интернет на сервере правовой информации <http://kodeks.karelia.ru>: с 1997 года с применением технологий «Кодекс-сервер» (Кодекс – Internet/Intranet) стал доступен региональный правовой интернет-сервер «Кодекс-Карелия» <http://kodeks.karelia.ru>
- Единое информационное пространство: В едином поисковом пространстве систем «Кодекс» работают все разделы, в том числе «Законодательство России», «Законодательство Республики Карелия» и другие базы данных.
- Используемые технологии: с 2011 года база данных «Законодательство Республики Карелия» работает на основе программного комплекса 6.2011, разработанного специалистами консорциума «Кодекс». Версия 6.2011 – это сочетание инновационного алгоритма атрибутивного и универсального поиска, современного эстетичного дизайна, простоты

в обращении и высокого быстродействия системы. Она совместима с новейшими операционными системами: Windows 7, Windows Vista и другими версиями Windows. Изменена логистика контента баз данных.

- Интеллектуальный поиск: позволяет найти документы, наиболее соответствующие введенному запросу благодаря сложному алгоритму отбора и расположения информации.
- Количество документов в базе электронной базе данных: К настоящему времени в разделе представлено свыше 35 000 документов и их редакций (действующих и утративших силу). База данных обновляется еженедельно.
- Тематический классификатор правовых актов разработан на основе общеправового классификатора с учетом региональной специфики и ведется все время создания данного информационного ресурса.

Информационный ресурс «Законодательство Республики Карелия» заслужил положительные отзывы Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Карелия в 2006 и 2010 гг. В отзыве начальника управления С. А. Беньяминовой указано, что «... это самая емкая база законодательства Республики Карелия, <...> благодаря удобному поиску, позволяет подобрать широкий круг информационных источников по интересующей проблеме, а также найти необходимую информацию даже тогда, когда номер документа, дата его принятия и принявший орган неизвестны. Тексты документов в базах данных оформлены в едином стиле, имеют оглавления. Документы связаны между собой ссылками, снабжены пояснениями, комментариями, а также редакциями <...> Новые редакции документов отличаются качеством юридической обработки и быстрым сроком исполнения. <...> Комплект баз данных содержит множество документов с ранним сроком принятия, которые отсутствуют в других справочных правовых системах. В настоящее время это самая полная, качественно юридически и информационно обрабатываемая электронная база документов законодательства Республики Карелия».

Можно с уверенностью сказать, что при дальнейшем развитии правовой информатизации необходимо учесть наработанный опыт и использовать уже существующие банки правовой информации, исключить дублирование усилий по их созданию.

ISBN 978-5-905273-09-4



9 785905 273094

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПАРТНЕР



ВНЕШЭКОНОМБАНК

Электронное законодательство:

доступ к нормативно-правовой информации
в электронной среде

*Сборник статей
международной научно-практической конференции*

Обложка: *А. К. Гольшева*
Техническое редактирование
и компьютерная верстка: *Г. А. Филичева*
Корректор: *Л. Н. Анастасиади*

Подписано в печать 26.08.2011. Формат 70 × 100 ¹/₁₆.
Печать цифровая. Бумага офисная.
Тираж 150 экз. Усл. печ. л. 24,83.

Издание подготовлено и отпечатано
в ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина».
190000, Санкт-Петербург, Сенатская пл., 3

Сборники Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина

Серия

**ЭЛЕКТРОННОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**



Выпуск 1

В сборнике опубликованы материалы международной научно-практической конференции «Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде», прошедшей 14 апреля 2011 года в ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина». Организаторами конференции выступили Президентская библиотека и ФСО России. В сборнике раскрываются становление, развитие и перспективы правовой информатизации в России, проблемы опубликования правовых актов в электронной форме, вопросы создания правовых баз данных и предоставления доступа к ним, особенности обработки и поиска правовой информации. Сборник адресован студентам и аспирантам, ученым, а также юристам и специалистам, занимающимся правовой информацией.