

**ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО, ИНФОРМАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ПРАВО**

Раскрыты понятия «информация», «информационное общество», «информационные отношения». Предложена классификация последних. Освещены источники правового регулирования и принципы информационных отношений.

Определено место права на информацию в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина в соответствии со сложившимся в международном сообществе пониманием развития информационного общества.

Рассмотрено взаимодействие информационных отношений и информационных технологий на примере законодательства об актах гражданского состояния и государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (применительно к определению статуса субъекта); государственной регистрации недвижимости, деятельности по ведению реестра эмитсионных ценных бумаг, реестра владельцев ценных бумаг (применительно к квалификации объекта прав и учету этих прав на него); раскрытия информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, ГИС ЖКХ, расчетов с использованием электронных средств платежа, Единой информационной системы нотариата, электронного документооборота (применительно к информационному обеспечению деятельности).

Выявлены проблемы информатизации и информационных технологий.

**Ключевые слова:** информация, информационное общество, информационные отношения, доступ к информации.

Со 2-й половины 1960-х гг. в научный и политический оборот вошло понятие «информационное общество».

Впервые его четкие характеристики были определены в докладах японскому правительству, сделанных Институтом разработки использования компьютеров, Агентством экономического планирования и Советом по структуре промышленности («Японское информационное общество: темы и подходы» (1969), «Контур политики содействия информатизации японского общества» (1969), «План информационного общества» (1971) [1, с. 30–35] и др.): общество, в котором развитие компьютерных технологий сможет обеспечить его гражданам доступ к надежным источникам информации, высокий уровень автоматизации производства и тем самым избавит их от рутинной работы.

Дальнейшее развитие концепции глобального информационного общества связано с выходом в 1973 г. книги американского социолога Д. Белла «Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования» [2].

Концепция постиндустриального информационного общества в качестве социально-философской теории подробно и содержательно разработана рядом западных социологов (Д. Белл, З. Бжезинский, Дж. Гелбрейт, И. Масуде, Дж. Мартин, Ф. Полак, О. Тоффлер, Ж. Фрастье и др.), отечественных ученых (Г.Т. Артамонов, В.М. Глушков, К.К. Колин, Н.Н. Моисеев, А.И. Ракитов, А.В. Соколов, А.Д. Урсул и др.).

Сегодня выделяют следующие основные характеристики информационного общества:

- наличие соответствующей информационной инфраструктуры, состоящей из информационных и телекоммуникационных сетей и распределенных в них информационных ресурсов;
- массовое применение персональных компьютеров и широкое распространение вычислительной техники;
- наличие новых видов и форм деятельности в информационном пространстве;
- качественное изменение работы СМИ, интеграция ее с различными информационными системами, создание единой среды распространения массовой информации;
- соответствующие изменения национального законодательства стран и формирование нового международного информационного права, учитывающего современные информационные реалии (прежде всего, существование и развитие сети Интернет).

---

\* © Долинская В.В., 2017

Долинская Владимира Владимировна (civil-VVD@yandex.ru), кафедра гражданского права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 125993, Российская Федерация, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9.

Этот период требует объективной оценки позитивных и негативных последствий тотальной информатизации и четкого регулирования (в т. ч. правового) информационных отношений в гражданском обороте.

Мы обнаруживаем его источники на международном, наднациональном и национальном уровнях.

Так, стороны Окинавской хартии глобального информационного общества, принятой на совещании «стран восьмерки» 22.07.2000, подтверждают приверженность принципу участия людей во всемирном информационном процессе (ликвидации международного разрыва в области информации и знаний (цифрового разрыва): все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность пользоваться преимуществами глобального информационного общества. Устойчивость последнего основывается на стимулирующих развитии человека демократических ценностях, таких как свободный обмен информацией и знаниями, взаимная терпимость и уважение к особенностям других людей. Также Хартия провозглашает принципы содействия развитию конкуренции в телекоммуникационной сфере, защиты прав интеллектуальной собственности на информационные технологии, развития трансграничной электронной торговли в контексте ВТО, механизма защиты частной жизни потребителя, электронной идентификации, электронной подписи, криптографии и других средств обеспечения безопасности и достоверности операций.

В рамках Содружества Независимых Государств заключено Соглашение об обмене экономической информацией от 26.06.1992, Соглашение о межгосударственном обмене научно-технической информацией от 26.06.1992, Соглашение об обмене правовой информацией от 21.10.1994 и др.

Кроме того, нашей страной заключен ряд двухсторонних международных договоров, например соглашения о сотрудничестве в области информации и вычислительной техники с Правительством Французской Республики от 15.02.1996, Правительством Республики Беларусь от 27.02.1996 и др.

В Российской Федерации базовым законом и в сфере информационных отношений является Конституция РФ. Реализация основных прав и свобод граждан в информационной сфере основывается на принципе свободы информации, закрепленном в Конституции РФ (согласно ч. 4 ст. 29, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом). Основным объектом правоотношений здесь выступает право на информацию.

Оно занимает особое место в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина, т. к. может быть отнесено и к личным правам (ст. 23 Конституции закрепляет право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, в т. ч. право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений), и к социально-экономическим (ст. 35 Конституции закрепляет право частной собственности, в т. ч. на информацию, ст. 24 — право на благоприятную окружающую среду и достоверную информация о ее состоянии), и к политическим (ч. 5 ст. 29 закрепляет свободу массовой информации).

Исходя из ст. 17 Конституции РФ, право на информацию характеризуется неотчуждаемостью и принадлежностью каждому от рождения (естественное право).

Это соответствует сложившемуся в международном сообществе пониманию развития информационного общества. Так, например, в докладе Генеральной ассамблеи ООН от 16.05.2011 доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет отнесен к базовым (или неотъемлемым) правам человека, ограничение доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и распространения информации признано нарушением базовых прав человека.

Среди основных информационных прав и свобод человека и гражданина, получивших в России конституционное закрепление, выделяют также: право на свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29), право на свободу выражения своих мнений и убеждений (ч. 3 ст. 29), свободу всех видов творчества (ч. 1 ст. 44), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48), свободу преподавания (ч. 1 ст. 44), право на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44) и др. В статье 51 Конституции РФ закреплено, что никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников и др.

Основным источником является Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — ФЗ об информации).

В его ст. 2 дано определение информации: «*сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления*» (ср. со ст. 2 действовавшего ранее Федерального закона от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»: «*информация — сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления*»). С учетом социального аспекта можно добавить: *в форме, понятной для восприятия людьми*. Такое определение позволяет исключить программы для ЭВМ, которые закон относит к средствам оснащения ЭВМ, в т. ч. ПК. В статье 5 ФЗ об информации указано, что она может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. ФЗ об информации раскрывает отдельные виды информационных отношений, организационные формы предоставления и распространения информации.

ФЗ об информации регулирует отношения, возникающие при: 1) осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; 2) применении информационных технологий (ст. 2 — процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов); 3) обеспечении защиты информации (ст. 1).

Среди многочисленных программных документов наиболее значимы: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203, Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313.

Согласно п. 8 Доктрины информационной безопасности РФ, в число национальных интересов в информационной сфере входят: а) обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в части, касающейся получения и использования информации, неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий, обеспечение информационной поддержки демократических институтов, механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, а также применение информационных технологий в интересах сохранения культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей многонационального народа Российской Федерации; б) обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования информационной инфраструктуры.

Они нашли отражение в основных принципах Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.: обеспечение прав граждан на доступ к информации; обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией; обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере и др.

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» включает в себя 4 подпрограммы (Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе; Информационная среда; Безопасность в информационном обществе; Информационное государство) и 1 ФЦП (Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2018 гг.). Целями Программы провозглашены повышение качества жизни и работы граждан, развитие экономического потенциала страны на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Они реализуются в таких задачах, как: обеспечение качественными и доступными услугами связи, в т. ч. услугами по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет; развитие информационной среды и обеспечение равного доступа граждан к медиасреде; предупреждение угроз, возникающих в информационном обществе; обеспечение предоставления гражданам и организациям государственных, муниципальных и социально значимых услуг (функций) в электронном виде.

Сопоставим их с т. н. информационными отношениями.

В гражданском обороте относительно четко выделяются отношения, объектом которых является информация, и отношения, где действия с информацией выступают как служебные по сравнению с основными.

Первая группа подпадает под действие ч. 4 ГК: Раздел VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации».

Вторая весьма разнообразна. Мы выделили бы в ней:

- информационные отношения по определению статуса субъекта (его идентификации) и реализации его прав;
- отношения по квалификации объекта прав и учету этих прав на него;
- информационное обеспечение деятельности – сделок, решений и т. п. (в частности, служебные информационные отношения в сфере договорного права и служебные информационные отношения в сфере ответственности).

Применительно к определению статуса субъекта новеллами являются перевод, согласно Постановлению Правительства РФ от 03.03.2017 № 254, до конца 2019 г. книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг) в электронную форму.

Напомним, что гражданин приобретает и осуществляет права и обязанности под своим именем (п. 1 ст. 19 ГК), которое подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации актов гражданского состояния (п. 3 ст. 19 ГК, Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»).

Запись акта гражданского состояния, конвертированная (преобразованная) в форму электронного документа, хранится в информационной системе уполномоченного органа власти субъекта Федерации или администрации г. Байконура. В случае утери, порчи или невозможности прочтения первого экземпляра записи акта гражданского состояния в электронную форму переводится второй экземпляр такой записи с указанием данного факта в электронном документе.

Согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 30.10.2017 № 312-ФЗ, с апреля 2018 г. документы, связанные с государственной регистрацией юридических лиц (далее – ЮЛ) и индивидуальных предпринимателей (далее – ИП), по общему правилу регистрирующий орган будет направлять в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью, по включенному в ЕГРЮЛ или ЕГРИП адресу электронной почты ЮЛ или ИП и по адресу электронной почты, указанному заявителем при представлении документов на регистрацию (а также в МФЦ или нотариусу, если необходимые для государственной регистрации документы направлялись через них).

При этом заявителю (его представителю) могут быть выданы составленные на бумажных носителях документы, подтверждающие содержание электронных документов, связанных с государственной регистрацией, но лишь по его запросу.

Аналогичные правила предусмотрены и для направления решений о приостановлении государственной регистрации либо об отказе в государственной регистрации.

Занятие отдельными видами деятельности, участие в определенных организациях влечет за собой сбор, фиксацию, раскрытие и предоставление информации об этом. Например, государственная регистрация ИП (ст. 23 ГК, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»), лицензирование (Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»), участие в саморегулируемых организациях (Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях») и т. д.

Министерство юстиции РФ обеспечивает работы таких федеральных государственных информационных систем как «Учет адвокатов Российской Федерации и адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации» (ФГИС «Учет адвокатов») и «Учет государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой» (ФГИС «Учет нотариальных контор»).

Представляется, что их актуальность повысится в связи с внесением в ГК изменений о т. н. «самозанятых» — на самом деле об ИП, не требующих государственной регистрации.

Гражданский оборот ряда объектов требует подтверждения их существования и учета прав на них.

Первое место среди таких объектов занимает недвижимость. Согласно п. 3 ст. 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», реестры Единого государственного реестра недвижимости, кадастровые карты и книги учета документов ведутся в электронной форме. Реестровые дела хранятся в электронной форме и (или) на бумажном носителе.

Постановлением Правительства РФ от 22.12.2016 № 1444 продлена до 2020 г. ФЦП «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости». В паспорт программы внесены поправки, учитывающие создание Единого государственного реестра недвижимости.

Второе место мы отведем ценным бумагам. Согласно п. 4.1. Положения Банка России «О требованиях к осуществлению деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг» (утв. Банком России 27.12.2016 № 572-П), записи по лицевым счетам (иным счетам), записи в учетных регистрах, записи в регистрационном журнале, записи в системе учета документов — учетные записи — должны содержаться и храниться в электронных базах данных.

Согласно Указанию Банка России от 05.10.2017 № 4146-У, скорректирован порядок ведения реестра эмиссионных ценных бумаг. Это обусловлено созданием нового программного продукта, обеспечивающего ведение реестра Департаментом допуска на финансовый рынок и территориальными учреждениями, осуществляющими государственную регистрацию выпусков ценных бумаг эмитентов, не являющихся кредитными организациями. Уточнены перечень информации, содержащейся в реестре, правила внесения записей в реестр, порядок предоставления доступа к сведениям реестра. Любое заинтересованное лицо может получить выписку из реестра в электронном виде через специальный ресурс, размещенный на официальном сайте ЦБ РФ.

По разбросу в правовых актах близко к предыдущему вопросу информационное обеспечение деятельности.

Все большее число видов деятельности обязательным условием содержит раскрытие информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (например, ст. 3.1 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», ч. 13 ст. 44 Федерального закона от 29.12.2015 № 382 «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации», Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, утв. Банком России 30.12.2014 № 454-П).

Здесь возникают свои вопросы. Например, как соотносятся сайт НКО и «официальный сайт» постоянно действующего арбитражного учреждения (далее — ПДАУ)? Ориентируясь на терминологию ФЗ об информации (особенно пп.13 и 17 ст. 2) хотелось бы понять, как подразделение НКО (а очевидно, именно оно выступит владельцем сайта) будет «самостоятельно и по своему усмотрению», т. е. вне зависимости от НКО, определять порядок использования сайта в сети Интернет.

При обращении по аналогии к Положению по созданию и сопровождению официальных интернет-сайтов судов общей юрисдикции Российской Федерации, утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 24.11.2004, обнаруживаем, что «контроль за работой интернет-сайта возлагается на председателя суда или его заместителя» (ч. 1 п. 3). Но ТС не является постоянно действующим образованием. Кто тогда должен осуществлять эти функции — руководитель НКО (его заместитель) или руководитель ПДАУ? «Непосредственное руководство разработкой и сопровождением интернет-сайта обеспечивает начальник отдела правовой информатизации или администратор суда. // В целях обеспечения информационного наполнения интернет-сайта приказом председателя суда создается редакционная коллегия и назначается лицо, ответственное за подготовку и обновление информации, размеща-

емой на интернет-сайте...» (ч. 2, 3 п. 3). Редакционная коллегия, если таковая будет в ПДАУ, может создаваться только из сотрудников подразделения? любых сотрудников НКО? третьих лиц?

Взаимодействию услугодателей и потребителей посвящен Федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства». Согласно его ст. 6, в ГИС должна размещаться информация в т. ч. о нормативах потребления коммунальных услуг, минимальном взносе на капремонт (и конкретном размере взноса для каждого дома), объеме услуг и работ по управлению домом (с приложением расчета их стоимости и скан-копий договоров с исполнителями), ценах и тарифах на коммунальные ресурсы и т. д.

Однако, по сведениям Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ и Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, были выявлены проблемы ГИС, а участники рынка оказались не готовы к работе с таким объемом информации и к регулярному взаимодействию с федеральными информационными ресурсами.

В результате обязанность поставщиков информации по размещению информации в ГИС ЖКХ, срок, с начала течения которого платежный документ считается не представленным потребителю ЖКУ, в случае, если информация о размере платы, подлежащей внесению потребителем, не размещена в ГИС ЖКХ или размещенная информация не соответствует платежному документу на бумажном носителе, срок наступления административной ответственности для поставщиков информации за неразмещение или размещение не в полном объеме информации в ГИС ЖКХ были перенесены на более поздние даты (в среднем – на 1–2 года). До 31.12.2017 (до 30.06.2019 – в городах федерального значения) лицензионным требованием является соблюдение управляющими организациями требования ЖК РФ о размещении информации о деятельности в соответствии с требованиями стандарта раскрытия информации, в т. ч. на сайте [www.reformagkh.ru](http://www.reformagkh.ru). С 01.01.2018 (в городах федерального значения – с 01.07.2019) лицензионным требованием будет являться размещение информации о деятельности управляющей организации в ГИС ЖКХ (**Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 13.01.2017 № 570-АЧ/04**).

Применительно к расчетным отношениям в Письме Департамента налоговой и таможенной политики Минфина России от 14.12.2016 № 03-01-15/74923 разъяснено, что при совершении расчетов с использованием электронных средств платежа, исключающих возможность непосредственного взаимодействия покупателя (клиента) с пользователем или уполномоченным им лицом, и применением устройств, подключенных к Интернету и обеспечивающих возможность дистанционного взаимодействия покупателя (клиента) с пользователем или уполномоченным им лицом, требуется обеспечить передачу кассового чека или бланка строгой отчетности в электронной форме на абонентский номер либо адрес электронной почты, указанные покупателем (клиентом) до совершения расчетов. При этом кассовый чек или бланк строгой отчетности на бумажном носителе пользователем не печатается.

Федеральный закон от 01.05.2017 № 88-ФЗ «О внесении изменений в статью 16.1 Закона Российской Федерации “О защите прав потребителей” и Федеральный закон “О национальной платежной системе”» установил обязанность банков использовать только национальные платежные инструменты при осуществлении операций по счетам физлиц, получающих денежные выплаты из бюджета РФ или государственных внебюджетных фондов, а также обязанности лиц, получающих такие выплаты, и продавцов по использованию карт «Мир».

С 01.07.2014 функционирует Единая информационная система нотариата, которая выступает основой электронного нотариата. В ней ведутся электронные реестры по открытым наследственным делам и уведомлениям о залоге движимого имущества. С 01.01.2018 будет осуществлен переход на полную электронную регистрацию всех нотариальных действий.

На сайте <http://reestr-dover.ru> размещаются сведения обо всех совершенных в нотариальной форме доверенностях. Однако по состоянию на август 2017 г. в Москве ответ на запрос нотариуса о них поступал в среднем в течение 5–10 дней.

В конце 2015 г. нотариусы получили право совершать нотариальные действия и путем изготовления электронных нотариальных документов (ч. 1 ст. 44.2 Основ законодательства РФ о нотариате от 11.11.1993 № 4462-1). Граждане и юридические лица могут оформить у нотариуса не только бумажные, но и равнозначные им по юридической силе электронные документы, например электронную доверенность, или заверить договор, заключенный в электронном виде. Эта услуга может пригодиться, когда нужно срочно представить заверенный нотариусом документ в другой город. По словам руководителя пресс-службы Федеральной нотариальной палаты Георгия Краснова, в 2016 г. равнозначность бумажных документов электронным была удостоверена нотариусами более 188 тыс. раз, более 92 тыс. раз – электронных документов документам в бумажной форме.

Удостоверение равнозначности электронного документа бумажному носителю означает подтверждение тождественности содержания изготовленного нотариусом электронного документа содержанию документа, представленного нотариусу на бумажном носителе (ст.103.8 Основ законодательства о нотариате). При этом для получения удостоверенного в электронном виде документа, гражданин обязан подписать его в присутствии нотариуса усиленной квалифицированной электронной подписью, которая должна быть проверена нотариусом (ч. 2 ст. 44.2 Основ законодательства о нотариате, ст. 11 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»). Вместе с тем пока невозмож-

но предъявить отсканированный документ, к примеру, сотруднику органа власти, у которого отсутствует цифровая подпись, даже если документ был удостоверен нотариусом, т. к. без цифровой подписи получатель не сможет проверить действительность предъявляемого электронного документа.

С 01.07.2017 в Единой информационной системе нотариата начал функционировать реестр списков участников обществ с ограниченной ответственностью. Это связано с тем, что с указанной даты общее собрание участников ООО вправе передать ведение и хранение списка участников общества Федеральной нотариальной палате.

По просьбе общества, а также участника такого ООО нотариус будет выдавать выписки из этого реестра. Выписка может быть выдана в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью нотариуса

С 01.07.2017 вступили в силу поправки в Закон об ОСАГО. В связи с этим заново установлены требования к использованию электронных документов и порядок обмена информацией в электронной форме (Указание Банка России от 14.11.2016 № 4190-У).

Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 220-ФЗ ввел правила электронного документооборота в деятельность органов судебной власти (в Верховном суде РФ, в арбитражных судах и судах общей юрисдикции). Порядок подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 № 251.

Большое внимание в последнее время стало уделяться информационному обеспечению деятельности органов различных ветвей власти. Основные акты в этой сфере: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”»; Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»; Закон г. Москвы от 31.03.2004 № 20 «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы».

Значительную роль в таком обеспечении играют средства массовой информации (Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»; Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»).

Одним из приоритетов Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г. является максимально широкое внедрение в деятельность органов государственного управления современных инновационных технологий, обеспечивающих в т. ч. формирование электронного правительства и перевод в электронную форму большинства услуг, оказываемых населению.

Как видим, постепенно ряд правоотношений смещается в виртуальную реальность, как минимум, наряду с бумажным документооборотом равным становится электронный.

Этому даже не мешают многочисленные и не всегда совпадающие определения электронного документа в правовых актах (ч. II п. 2 ст. 434 ГК, п. 11.1 ст. 2 ФЗ об информации, п. 2 Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия, утв. постановлением Правительства РФ от 25.12.2014 № 1494, «ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования», утв. приказом Ростехрегулирования от 12.03.2007 № 28-ст).

А вот что представляет собой реальную проблему, так это то, что электронный документ должен подписываться квалифицированной электронной подписью (в соответствии с Федеральным законом от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»), и только это делает его равнозначным бумажному, подписанному собственноручно.

Информационные и связанные с ними отношения [3] объединяет то, что они регулируются правом, основным источником которого являются нормативно-правовые акты (далее – НПА).

Напомним о подпрограмме 4 «Информационное государство» Государственной программы РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Во многих странах мира реализуется концепция электронного государства, подразумевающая трансформацию государственного управления при широком использовании информационных технологий в процессе государственной деятельности и оказании государственных услуг. Это требует создания и обеспечения функционирования единого правового пространства.

Перед государством, тем более федеративным, и его гражданами и организациями стоят проблемы: обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов в России, соответствия нормативных правовых актов с меньшей юридической силой нормам актов более высокой юридической силы; устранения «дублирования» и противоречий в нормативных правовых актах; реализации конституци-

онного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах; создания условий для получения информации о нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями и гражданами.

Распоряжением Правительства РФ от 25.04.2006 № 584-р «Об утверждении перечня регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти» утвержден перечень регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти. Среди них для системы источников права особо значимы: Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации (№ 2), Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (№35), Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (№ 1), Интегрированный полнотекстовый банк правовой информации (эталонный банк данных правовой информации) (№ 26), Национальное фондохранилище обязательных бесплатных экземпляров официальных документов (№ 34).

Основные проблемы их ведения – несогласованность понятийного аппарата, распыленность по субъектному составу.

Анализ правовых актов, информационных ресурсов позволяет сделать вывод, что понятие «Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации» является собирательным и включает в себя ряд других регистров.

Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти ведет в соответствии с п. 11 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009, Минюст РФ.

Расплывчатые формулировки этого НПА приводят подчас к смешению в литературе понятий «государственная регистрация нормативных правовых актов» и «ведение Государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». Пункт 11 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации однозначно говорит о занесении в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти как о заключительном этапе государственной регистрации НПА.

Анализ Федерального закона от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» и Положения о Национальном фондохранилище отечественных печатных изданий, утв. в соответствии с п. 1 ст. 17 этого закона Постановлением Правительства РФ от 07.04.2017 № 420 «Об утверждении Положения о Национальном фондохранилище отечественных печатных изданий», позволяет сделать вывод, что как синоним понятию «Национальное фондохранилище обязательных бесплатных экземпляров официальных документов» сейчас используются термины «Национальный библиотечно-информационный фонд документов Российской Федерации» и «Национальное фондохранилище отечественных печатных изданий», хотя, на наш взгляд, это нетождественные информационные базы и ресурсы.

Министерство юстиции РФ ведет информационно-аналитический портал «Нормативные правовые акты Российской Федерации» (<http://zakon.scli.ru>), Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (ведется в электронном виде с использованием подсистемы «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции РФ), Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (ведется исключительно в электронной форме).

Федеральная служба охраны РФ является учредителем Интегрированного полнотекстового банка правовой информации (эталонный банк данных правовой информации) «Законодательство России», который зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций как средство массовой информации 26.04.2013 в форме распространения «Электронное периодическое издание» (свидетельство о регистрации СМИ ЭЛ № ФС 77-53715 от 26.04.2013). В соответствии с Положением о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 07.08.2004 № 1013, одним из полномочий ФСО России является реализация государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и осуществление работ в этой области (подп. 26 п.1 2). Также ФСО России осуществляет:

- разработку, создание, эксплуатацию и развитие федеральных информационных систем для специального информационного обеспечения государственных органов, а также обеспечивает надежное функционирование и информационную безопасность этих систем;
- информационно-технологическое обеспечение, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных сетей, предназначенных для обеспечения деятельности Президента РФ, Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, палат Федерального Собрания РФ, Управления делами Президента РФ, Совета Безопасности РФ;
- участие в обеспечении информационного взаимодействия самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ и иных государственных органов; доступа государственных органов и организаций к внутренним и внешним информационным ресурсам (включая зарубежные), содержащимся в информационных системах;

- функции удостоверяющего центра в федеральных информационных системах;
- участие в формировании государственных информационных ресурсов, организует создание, оперативное обслуживание и поддержку интегрированного полнотекстового банка правовой информации (эталонного банка данных правовой информации), содержащего правовые акты государственных органов, органов местного самоуправления, и обеспечивает доступ к нему указанных органов, организаций и физических лиц, в т. ч. через сеть публичных центров правовой информации;
- развитие государственной системы правовой информации, функционирование и развитие официального интернет-портала правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru));
- размещение (опубликование) в установленном порядке на официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) НПА РФ и иные акты, для которых в соответствии с законодательством РФ предусмотрен такой порядок размещения (опубликования) (соответственно подп. 23, 27, 29–31, 36–38 п. 12 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации).

Комплектование Национального фондохранилища, государственную регистрацию печатных изданий (библиографическую и статистическую), ведение государственного библиографического и статистического учета, бесплатное предоставление справочной информации в отношении печатных изданий и печатных изданий в электронной форме по запросам государственных органов, а также государственных и общественных организаций в соответствии с гражданским законодательством РФ осуществляет Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС (пп. 4, 14 Положения о Национальном фондохранилище отечественных печатных изданий)).

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ является оператором федеральной государственной информационной системы «Единая система нормативной справочной информации» (ФГИС ЕСНСИ), созданной во исполнение Постановлений Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» и от 14.09.2012 № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах».

Может возникнуть вопрос: для чего нужны все эти информационные ресурсы?

Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в ст. 7.1 предусмотрел предоставление по межведомственному запросу органов и организаций, предоставляющих (принимающих участие в предоставлении) государственные и муниципальные услуги, а также многофункциональных центров документов и информации с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия. Законом установлено, что требования к порядку формирования, актуализации и использования базовых государственных информационных ресурсов определяются Правительством РФ и что они должны содержать перечень мер, направленных на обеспечение соблюдения прав субъектов персональных данных, а также предусматривать меры по защите информации в соответствии с законодательством РФ.

Согласно п. 1 Требований к порядку формирования, актуализации и использования базовых государственных информационных ресурсов, утв. Постановлением Правительства РФ от 14.09.2012 № 928, базовые государственные информационные ресурсы формируются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами государственных внебюджетных фондов путем размещения в созданных или создаваемых государственных информационных ресурсах уникальных сведений об объекте либо о субъекте (физическом или юридическом лице), которые предназначены для использования при осуществлении межведомственного информационного взаимодействия в целях предоставления государственных и муниципальных услуг или исполнения государственных и муниципальных функций и на создание которых указанные органы уполномочены в соответствии с федеральными законами (далее соответственно – базовые ресурсы, уполномоченные органы, эталонные сведения).

Кроме того, при наличии справочно-правовых систем (их создание началось в мире в 60-х гг. XX в., в СССР – в 1975 г. – Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25.06.1975 № 559 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства») (государственных, как правило, конкретных органов, например, «Закон», «Эталон» и др.) и коммерческих (типа *Гарант*, *Кодекс*, *КонсультантПлюс* и др.), помимо проблем, которые могут возникнуть с перебоями в электроэнергии, и раздражения, которое вызывают у преподавателей ссылки недобросовестных студентов на Интернет как источник правовых актов, есть более серьезные причины обращаться именно к государственным информационным ресурсам, в частности:

- включаемые в Единый регистр правовые акты проходят правовую экспертизу;
- он содержит значительно больший объем источников права;
- повышенная информационная безопасность государственных ресурсов;
- некорректные в ряде случаев указания на реквизиты документов в коммерческих БД [4].

Регулирование информационных отношений сталкивается с проблемами общего характера и специального (по видам отношений). К первым относятся:

- 1) стихийность образования информационных потоков, практическое отсутствие до недавнего времени регулирования этих процессов;
- 2) постоянный рост объемов и скорости информационного обмена;



3) устаревание информации и его 2 аспекта:

– отличный от морального износа основных фондов и старения материальных потребительских благ механизм устаревания информации – она не «израбатывается», хотя ее ценность, как правило, со временем снижается, но для отдельных категорий потребителей (например, историки) именно старая информация обладает увеличивающейся со временем ценностью,

– единица искажения (несоответствия) или устаревания информации зависит от времени ее опоздания к получателю – чем больше времени требуется для передачи информации, тем больше ее несоответствие объективной реальности);

4) устаревание (износ) носителей и средств обработки, хранения и трансляции информации;

5) тотальная информатизация, рост потребности в достоверной информации в различных сферах, необходимость в критериях такой достоверности и ответственности за виды ее нарушения;

6) потребность в «фильтрах», которые дают возможность потребителю найти нужную информацию;

7) сложность однозначной стоимостной оценки приобретаемого количества информации;

8) информационная безопасность;

9) сложность однозначной регистрации потребителя (обычно поставщик информации заблаговременно не знает, кто ее будет использовать, хотя встречаются и адресные, закрытые потоки).

Специальные проблемы проиллюстрируем на примере электронных документов:

– доказывание права авторства на информацию;

– обнаружение и доказывание факта распространения контрафактных экземпляров;

– идентификация содержания электронного документа с его творцом;

– утверждение факта и даты ввода в Интернет документа;

– определение и фиксация понятия электронного документа.

При решении этих проблем в качестве требований при регулировании информационных отношений можно использовать следующие информологические параметры информации [5, с. 53]: содержание (определяет предметную область информации; неразрывно связано с параметром охвата); охват (определяет, ограничивает и описывает содержание); время (фиксирует момент или период осуществления информационного взаимодействия); источник (идентифицирует происхождение информации; неразрывно связан с параметром охвата); качество (определяет свойства, отражающие степень пригодности информации для достижения цели); уникальность (информация в единственном экземпляре); соответствие потребностям (необходимость в получении информации).

С ними пересекаются принципы информационных отношений:

– обеспечение и реализация информационных свобод и прав;

– свобода производства и распространения информации;

– запрет производства и распространения информации, представляющей угрозу для личности, общества или государства;

– открытость информации (ни одна государственная структура не может ограничивать доступ к информации, которой она обладает в силу своей компетенции);

– обособленность информации от ее создателя (информация, будучи обнародованной, становится частью информационного поля и принадлежит одновременно неограниченному кругу пользователей);

– признание за производителем и потребителем определенных прав при соблюдении соответствующих обязательств относительно содержания и использования информации;

– ответственность получателей информации за ее неправомерное использование;

– установление сроков сбора, хранения и предоставления информации.

Все они провозглашены и работают для достижения таких основных целей развития информационных отношений, а также отрасли информационных и телекоммуникационных технологий, как повышение качества жизни граждан, развитие экономической, социально-политической и культурной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления.

### Библиографический список

1. Алексеева И.Ю. Возникновение идеологии информационного общества // Информационное общество. 1999. № 1. С. 30–35.
2. Bell D. The Coming of Post-industrial Society. A Venture in Social Forecasting. N.Y., Basic Books, Inc., 1973.
3. Долинская В.В. Информационные отношения в гражданском обороте // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 3–14.
4. Долинская В.В. Источники гражданского права: учеб. пособ. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2005. 81 с.
5. Вальтух К.К. Информационная теория стоимости в неравновесных системах. М.: Янус-К, 2001. 868 с.

### References

1. Alekseeva I.Yu. *Vozniknovenie ideologii informatsionnogo obshchestva* [Formation of the ideology of information society]. *Informatsionnoe obshchestvo* [Information Society], 1999, no. 1, pp. 30–35 [in Russian].

2. Bell D. *The Coming of Post-industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. N.Y.: Basic Books, Inc., 1973 [in English]
3. Dolinskaya V.V. *Informatsionnye otnosheniia v grazhdanskom oborote* [Informational relations in civil circulation]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 2010, no. 4, pp. 3–14 [in Russian].
4. Dolinskaya V.V. *Istochniki grazhdanskogo prava: Ucheb. posob.* [Sources of civil law: textbook]. M.: MGIMO (U) MID RF, 2005, 81 p. [in Russian].
5. Valtukh K.K. *Informatsionnaia teoriia stoimosti v neravnovesnykh sistemakh* [Informational theory of value in nonequilibrium systems]. M.: Ianus-K, 2001, 868 p. [in Russian].

*V.V. Dolinskaya* \*

## INFORMATION SOCIETY, INFORMATION RELATIONS AND LEGISLATION

The notions «information», «information society», «information relations» are revealed. The classification of the latter is suggested. The sources of legal regulation and principles of information relations are highlighted.

The place of the right to know in the system of constitutional civil rights and liberties in relation with the existing in the international community of the understanding of development of information society is defined.

The interaction of information relations and information technologies through the example of legislation on acts of civil status and incorporation and individual entrepreneurs (as applied to the status of the subject); official registration of real estate, activities on maintenance of register of equity securities, register of security holder (as applied to the qualification of an object of law and consideration of these rights in him); revealing of information in the information and telecommunications network «Internet», GIS of housing and public utilities, calculations made with the usage of electronic payment facilities, Universal information notarial system, electronic document management (as applied to the informational ensuring of activity) is viewed.

The problems of informatization and information technologies are revealed.

**Key words:** information, information society, information relations, access to information.

---

\* *Dolinskaya Vladimira Vladimirovna* (civil-VVD@yandex.ru), Department of Civil Law, Kutafin Moscow State Law University, 9, Sadovaya-Kudrinskaya street, Moscow, 125993, Russian Federation.